

Tomo I
A-K

DICCIONARIO ELECTORAL

IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



IIDH / CAPEL

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

SERIE ELECCIONES Y DEMOCRACIA

Diccionario Electoral

Tomo I

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

Primera edición: IIDH/CAPEL, Costa Rica, 1989

Segunda edición: IIDH/CAPEL, Costa Rica, 2000

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

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

324.603

I59d3

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Diccionario electoral / San José, C. R. : IIDH, 2017.

Vol. 1; 690 p.; 21.5 x 26 cm. (Serie Elecciones y Democracia)

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

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

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

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

Diseño de portada: Coordinación de Comunicación Social del TEPJF.

Impresión: Litografía Versailles S.A.

ISBN: 978-9930-514-14-6



INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Apartado 10.081-1000, San José, Costa Rica

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

E-mail: capel@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Diccionario Electoral

COMITÉ ASESOR Y EDITORIAL

José Ángel Aquino Rodríguez

César Iván Astudillo Reyes

Harry Brown Araúz

Lorenzo Córdova Vianello

Delia Ferreira Rubio

Flavia Freidenberg

Torquato Lorena Jardim

Salvador Romero Ballivián

Yanina Welp

COORDINACIÓN ACADÉMICA

Manuel González Oropeza

José Thompson Jiménez

COORDINACIÓN GENERAL

Alberto Guevara Castro

Sofía Vincenzi Guilá

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	XIII

TOMO I

A

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

B

BALOTAS	73
BARRERA ELECTORAL	73
BOLETAS DE VOTACIÓN	74

C

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

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

D

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

E

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

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

F

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

G

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

I

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

J

JORNADA ELECTORAL	585
JUEZ ELECTORAL	592
JUICIO POLÍTICO	596
JURISPRUDENCIA ELECTORAL	603
JUSTICIA ELECTORAL	611

TOMO II**L**

LEGISLACIÓN ELECTORAL	633
LEGITIMIDAD	637
LEY DE LEMAS O DOBLE VOTO SIMULTÁNEO	643
LIBRE POSTULACIÓN	649
LIDERAZGO POLÍTICO	652
LISTAS	660
LOGÍSTICA ELECTORAL	663

M

MANDATO	667
MANIPULACIÓN	673
MAYORÍA	686
MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA	691
MEDIDA CAUTELAR	691
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES	696
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	707
MESA DE VOTACIÓN	717
MINORÍA	722
MOVIMIENTO SOCIAL	732

N

NULIDAD DE LAS ELECCIONES	737

O

OBLIGATORIEDAD DEL VOTO	743
OBSERVACIÓN ELECTORAL	750
OPINIÓN PÚBLICA	762
OPOSICIÓN POLÍTICA	767
ORGANISMOS ELECTORALES	773
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	786

P

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

Q

QUÓRUM.....	893

R

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

S

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

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

T

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

U

UMBRAL ELECTORAL	1135
URNA ELECTORAL	1138

V

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

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES	XVII

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTA DEL EDITOR

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

A

ABSTENCIONISMO ELECTORAL

I. Concepto

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

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

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

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

II. Los datos

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

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

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

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

III. Clases de abstención electoral

No hay una única clase de abstención electoral, ni una explicación única. La primera de las causas es la llamada abstención técnica o estructural, que obedece a circunstancias personales, como enfermedad, ausencia, defectos en la inscripción censal, clima, lejanía del colegio electoral, etc.

Junto a ella cabe mencionar la abstención política o racional, actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política, bien de rechazo del *sistema político*, de la convocatoria electoral en concreto, de no identificación con ninguno de los líderes o programas políticos en competencia electoral, o bien por la consideración de que todas las opciones son coincidentes (“todos los políticos son iguales”). La abstención reflexiva racionalizada la podríamos definir como activa y, en sí misma, puede constituir una suerte de objeción de conciencia política o un acto de desobediencia cívica o derivada de la insatisfacción política. Es la denominada opción por la “salida” en vez de por la “voz”. Cuando trasvasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa con el objeto de hacer pública la oposición al *régimen político* o al *sistema de partidos*, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante. Existe, asimismo, el abstencionismo apático por la “pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual” (Barthelemy, 1923). Aunque algunos denominan abstencionismo cívico a la emisión del *voto en blanco*, es decir, sin pronunciamiento en favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, lo cierto es que nada tiene que ver con la abstención.

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

- 1) **Bajo interés/baja participación:** Abstencionismo por satisfacción basado en un consenso táctico sobre las reglas del juego y sobre el *sistema político*; opera como factor de estabilidad.
- 2) **Bajo interés/alta participación:** Abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen con el deber de votar.
- 3) **Alto interés/baja participación:** Abstencionismo de rechazo, de choque.
- 4) **Alto interés/alta participación:** Que sería el reflejo electoral del ideal weberiano.

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

IV. Causas o motivaciones

Aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones, éstas pueden agruparse en:

- 1) **Factores sociodemográficos:** La participación electoral se relaciona con factores sociológicos y demográficos, tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el sistema de comunicaciones, etc.
- 2) **Factores psicológicos:** La apatía o indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad o inutilidad del *voto* (escepticismo), la relativización de la importancia de las *elecciones* porque las decisiones políticas siempre son tomadas por los mismos actores.
- 3) **Factores políticos:** El dominio de los *partidos políticos*, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos, el desencanto ante la ausencia de un debate político auténtico, la falta de renovación de la clase política, la baja credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de

las *listas* electorales o el descontento con el método tradicional de participación, son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo; en definitiva, el alejamiento, la progresiva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados. Los *partidos políticos* parecen actuar cada vez más como partidos de competición electoral “que formulan políticas que les permitan ganar las elecciones” (Downs), lo que, unido a la relativa aproximación programática entre los mismos, agrava el distanciamiento de los ciudadanos.

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

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

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

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

obligatorio (Bélgica, Luxemburgo, Grecia, en Europa, y Argentina, Brasil, Costa Rica o Uruguay, entre otros, en Iberoamérica, además de Australia), que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral). Los partidarios del *voto obligatorio*, entre los que cabe contar con Kelsen, consideran que la participación es una prueba de sentido cívico, que aislarse voluntariamente conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos, que la abstención es contraria al deber de *ciudadanía*, que si todos fueran autointeresados, todos concluirían lo mismo, y que si el *voto* fuera voluntario podría no llegar a votar más que una mínima parte del *electorado*, de modo que quedaría perjudicado o imposibilitado el bien público de la *democracia participativa*.

Existen convincentes argumentos en contra de la *obligatoriedad del voto*. Es clásica la aseveración de que quien vota forzado, vota mal. La libertad de *sufragio* implica la posibilidad de la no participación; la abstención es, así, una actitud tan cívica o ética como votar. Además de suponer un arma poderosa y peligrosa en manos de la administración, las sanciones al incumplimiento de tal deber son normalmente inoperantes e ineficaces. En todo caso, en aquellos ordenamientos que han establecido la *obligatoriedad del voto* la abstención ha descendido apreciablemente, sin que ello haya implicado una mayor conciencia política e integración en los asuntos colectivos de la *ciudadanía*. Y en aquellos, como Chile o Austria, en que ha dejado de ser obligatorio, ha subido apreciablemente la abstención.

La forma de combatirla quizás no sea mediante procedimientos tan rigurosos como la *obligatoriedad del voto* sino a través de la *democratización* efectiva de los *partidos políticos*, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de la regeneración institucional, de establecer un sistema de apertura de *listas* o al menos la eliminación de las cerradas y bloqueadas y, en definitiva, mediante una profundización efectiva de la *democracia* y, sobre todo, recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el parlamento. El régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar el *sufragio*, y debe luchar por todos los medios por reducir el abstencionismo estructural a través de mecanismos que

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

La consideración de la abstención como derecho legítimo de los ciudadanos, y que es índice de un estado de opinión tan significativo como las mismas variaciones en la distribución de *votos* entre las fuerzas políticas, no puede hacernos dejar de lado los efectos o consecuencias: por un lado, formula el escepticismo respecto de las *elecciones* como forma más importante de la *democracia* representativa y, por tanto, respecto del nivel o grado de consentimiento en un *sistema político* en el que el *sufragio* es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos; por otro lado, afecta de forma tal que disminuye la *legitimidad* de la decisión sometida a la consideración de los *electores* en un referéndum o plebiscito, sin olvidar los efectos electorales puros en cuanto que puede conducir asimismo, combinada con determinadas fórmulas electorales, a otorgar primas a los partidos mayoritarios, alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien, estos efectos no justifican por sí dar el paso de gigante que es proclamar la *obligatoriedad del voto* sujeta a la potestad sancionadora de la administración, pues la deliberación y decisión del *elector* debe ser absolutamente libre de cualquier intromisión o coacción externa.

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

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

Enrique ALCUBILLA

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ver TRANSPARENCIA

ACCIÓN AFIRMATIVA

I. Origen

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

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

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

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

II. Evolución conceptual

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Debates y limitaciones

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

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

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

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

IV. Desafíos

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

María de los Ángeles FERNÁNDEZ

ACOSO POLÍTICO

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

II. Marco normativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

Santiago NIETO CASTILLO

ACTOR POLÍTICO

I. Definición y elementos conceptuales

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Clasificación y usos del término *actor político*

A. Clasificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Usos del término

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

Harry BROWN ARAÚZ

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Ver CAMPAÑA ELECTORAL

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

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

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

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

II. Tipología, Estados federales y unitarios, órganos centrales y subnacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. La gestión electoral

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

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

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

la programación de actividades y la gestión de recursos ya que, por una parte, no puede pasarse de una actividad a la siguiente sin agotar los plazos y, por otra, las impugnaciones de cada fase han de resolverse en tiempo y forma de manera que no se dificulte la aplicación del *calendario electoral* en su conjunto. Estos aspectos del servicio merecen ser también tenidos en cuenta por quienes se ocupan de la asesoría y consulta electoral, sobre todo desde el sector privado, que deberán familiarizarse con la naturaleza legal y operativa del procedimiento administrativo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Desafíos institucionales y de gestión

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- IDEA Internacional (1997). *Código de conducta: Administración ética y profesional de elecciones*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2015 a). *The Electoral Executive: Recruitment and Appointment of the Head of the Management Body for Elections*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series. Recuperado de: <https://www.dropbox.com/sh/i0nvw48vrr8qdvq/AADRi49ffb7NdogFTPulQ9da?dl=0>.
- López Pintor, R. (2015 b). *Subnational Structures of Electoral Administration*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series.
- López Pintor, R. (2015 c). *Inter-Institutional Cooperation for the Conduct of Elections*. Nueva York: UNDP, Democratic Governance, Issue Brief series.
- López Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: UNDP.
- López Pintor, R., y Fischer, J. (2006). Getting to the CORE. *A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. Nueva York: UNDP.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., D. Zovatto, Orozco J. Thompson (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica, .

- Spinelli, A. (2011). *Strategic Planning for Effective Electoral Management*. Washington, D.C.: IFES.
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J.J. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.
- Wall, A., Ellis, A., Ayoub, A., Dundas, C. W. , Rukambe, J. y Staino, S. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: IDEA.

Rafael LÓPEZ PINTOR

ALIANZAS ELECTORALES

Ver COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL

I. Antecedentes y marco de referencia

- 1) La asistencia técnica en el campo electoral tiene como principal referente, en primer lugar, un marco legal, el artículo 21¹ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, en segundo lugar, las actividades de observación en los procesos de descolonización iniciados por la ONU en 1948 (Corea) y reforzados en los referendos llevados a cabo en los 60 y 70 del siglo pasado.

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

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

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

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

- 2) De manera preliminar, definida la asistencia electoral como un proceso de apoyo técnico para mejorar la actuación del órgano electoral, tenemos la siguiente evolución institucional. El telón de fondo es el proceso de democratización en el mundo, donde las *elecciones* juegan un rol fundamental (Huntington, 1991). El agotamiento de los regímenes autoritarios y dictatoriales a partir de la década de los 70 del siglo pasado, trajo consigo un cambio radical en los sistemas de *gobierno*. La *democracia* abarcó prácticamente todo el escenario de transformación política. De 1973 a 2015 han transitado a la *democracia* alrededor de 150 países (Marshall y Cole, 2014).
- 3) En este sentido, el sistema internacional electoral fue conformándose en el último cuarto del siglo pasado, lo que ha facilitado la asistencia técnica y la cooperación en materia electoral. Hay cuando menos cuatro vertientes sobre las cuales inicia y desarrolla la asistencia electoral en clave democrática en el mundo.

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

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

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

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

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

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

II. Concepto y características

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Cooperación y asistencia técnica entre organismos electorales

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- European Commission (2006). *Methodological Guide on Electoral Assistance*. Bruselas.
- European Commission-UNDP (2011). *Participant's Guidebook. Workshop on Effective Electoral Assistance*. Bruselas: European Commission-UNDP Task Force on Electoral Assistance.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Marshall, M. G., y Cole, B. R. (2014). 2014 Global Report. Conflict Governance and State Fragility. Viena-EUA: Center for Systemic Peace.
- PNUD (2007). *Electoral Assistance Implementation Guide*. Nueva York.

Manuel CARRILLO POBLANO

ASOCIACIONES DE ORGANISMOS ELECTORALES

I. Concepto

Las *asociaciones de organismos electorales* son formas de organización de las instituciones electorales responsables de planear, organizar, ejecutar y, en muchos casos, juzgar los *procesos electorales* y la mayor parte de los aspectos que estos conllevan.

Esta forma de agrupación de los *organismos electorales* ha sido pensada como una oportunidad para lograr cambios en los procesos democráticos y para promover e institucionalizar las *elecciones* democráticas y transparentes. Asimismo, busca que las autoridades electorales sean independientes e imparciales, mediante su profesionalización, a través de la conformación de redes de intercambio de información, trabajo, capacitación, investigación y análisis de temas electorales y cualquier otro relacionado. Todo ello en el marco la cooperación horizontal entre sus miembros.

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

II. Objetivos

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

- Fomentar la cooperación entre los *organismos electorales*.
- Motivar el desarrollo y promoción de la cultura democrática, que conduzca a *elecciones* libres, justas, creíbles y transparentes.
- Promover *elecciones* abiertas y transparentes a través de un intercambio de experiencias e información relativa a la ley electoral, la tecnología, la práctica administrativa y la educación de los votantes. Lo anterior con el fin de transferir las experiencias que se puedan aplicar en el contexto nacional, así como para difundir las experiencias de éxito propio.
- Propiciar la participación como observadores electorales en los procesos que realizan los organismos miembros de las asociaciones y emitir recomendaciones de carácter técnico en el marco de la cooperación horizontal, asumiendo un compromiso de observación mutua y partiendo de la consideración de que la observación internacional electoral puede jugar un papel importante en la *transparencia* de los *procesos electorales*.
- Impulsar el intercambio de información relacionada con los *sistemas electorales* de los países miembros, experiencias nacionales, información tecnológica y documentación pertinente a las *elecciones*.
- Fomentar el desarrollo de funcionarios electorales profesionales con alta integridad, fuerte sentido de servicio público, conocimiento de las prácticas electorales y compromiso con las *elecciones* democráticas.

III. Naturaleza

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

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

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

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

IV. Principales asociaciones

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

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

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

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

V. Estructura

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

A. Órgano superior

En la totalidad de las *asociaciones de organismos electorales* existe un órgano superior, con características y mecanismos de funcionamiento similares, que se define como la conferencia, la asamblea general o consejo, integrada por el pleno de sus miembros, a excepción de PIANZEA (aceproject.org), que no presenta una constitución o estructuras formales. Este órgano se reúne periódicamente en los diversos países miembros, de forma rotativa, en la fecha y lugar que cada conferencia disponga para la celebración de la siguiente.

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

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

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

B. Órgano intermedio

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

En algunas de las asociaciones –como es el caso de la Asociación de Organismos Electorales de América Central y del Caribe y la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur– se utiliza un comité de coordinación y seguimiento, integrado por el *organismo electoral* sede de la anterior conferencia, por el *organismo electoral* sede de la próxima conferencia y por la secretaría ejecutiva de la asociación. La dirección del comité de coordinación y seguimiento será ejercida, durante el primer año, por el representante del *organismo electoral* sede de la anterior conferencia y, durante el segundo año, por el representante del *organismo electoral* sede de la próxima reunión.

En el caso de la Asociación de Autoridades Electorales Africanas, este organismo intermedio se denomina Consejo Asesor y está compuesto por *organismos electorales* miembros. Comprende un presidente, quien debe ser un miembro pleno, una secretaría ejecutiva, y diez miembros más electos por la asamblea general entre los miembros de la Asociación. Tres de los miembros deben ser electos entre los miembros asociados (ifes.org). Los miembros del comité consultivo deben ser electos por 3 años y no pueden servir por más de dos periodos (ifes.org).

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

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

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

- Actuar en cualquier asunto referido por la conferencia o asamblea general y hacer cualquier recomendación a la misma, de conformidad con los respectivos estatutos.

- Coadyuvar en la promoción de las actividades de las asociaciones y asegurar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones y acuerdos emanados de los órganos superiores.
- Considerar las propuestas de los miembros y de la secretaría ejecutiva respecto de la ejecución de las decisiones del órgano superior.
- Supervisar el trabajo de la secretaría ejecutiva.
- Aprobar el presupuesto de la asociación y determinar los mecanismos de control y supervisión financiera de las actividades de la secretaría ejecutiva.
- Presentar su informe de labores ante cada conferencia o asamblea general.

C. Órgano permanente

La secretaría ejecutiva será el órgano permanente de las asociaciones y deberá ejecutar las tareas asignadas por los estatutos. Es un órgano técnico-administrativo y no en todas las asociaciones se designa de igual manera. Tiene derecho a voz pero no a *voto*.

La Secretaría Ejecutiva de la UNIORE (art. 8), de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (arts. 12, 13, 14) y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (art. 6) la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

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

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

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

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

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

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

- Organizar la conferencia o asamblea general, las reuniones extraordinarias y las reuniones de la instancia intermedia.
- Preparar recomendaciones sobre el trabajo de la asociación y elaborar un borrador de las propuestas y acuerdos que salden de la conferencia o asamblea general y de las reuniones extraordinarias.
- Elaborar la agenda y la metodología a ser considerada en cada reunión, en acuerdo con el comité de coordinación y seguimiento.
- Redactar las actas de las reuniones y someterlas a la aprobación de la asociación.
- Ejecutar los programas y proyectos aprobados por la conferencia y realizar otras actividades que se acuerden en consulta con los miembros de la asociación.
- Tramitar las solicitudes de ingreso de nuevos miembros para ser sometidas a consideración de la conferencia, según los mecanismos dispuestos.
- Hacerse cargo de la administración y asuntos financieros de la asociación y preparar su presupuesto.
- Servir de custodio de los documentos de la asociación, incluyendo el estatuto.

- Establecer las relaciones de cooperación, por delegación, con otras organizaciones electorales regionales o internacionales u otras relacionadas con *elecciones*.
- Gestionar lo referente a la cobertura mediática y difusión de las actividades, y actualizar la página **web** de la organización.

VI. Miembros

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

- 1) **Plenos, permanentes o institucionales.** Son sólo las autoridades electorales pertenecientes a la circunscripción a la que pertenece la asociación, que firmaron la carta constitutiva, tienen derecho a voz y *voto* y participan plenamente en las actividades de la asociación.
- 2) **Asociados.** Son *organismos electorales* no pertenecientes a la circunscripción a la que pertenece la asociación, organizaciones no gubernamentales relacionadas con los *procesos electorales*, asociaciones de *organismos electorales* de otras subregiones, individuos que son o hayan sido oficiales de los *organismos electorales* u otro tipo de organizaciones electorales que no califiquen como miembros plenos. Deben suscribir el acta constitutiva de la asociación y compartir los objetivos de las asociaciones; pueden participar en todas las actividades de la asociación, pero no tienen derecho a *voto*.
- 3) **Honorarios.** Son individuos que han sido distinguidos por sus propios méritos en el desarrollo y consolidación de la *democracia*.
- 4) **Observadores u organizaciones afiliadas.** Son todos aquellos pertenecientes a otros *organismos electorales* no miembros u organizaciones que sean invitadas de manera especial a observar las actividades de las asociaciones. No tienen derecho a votar.

Cualquier organización o individuo nuevo que desee ser miembro de las asociaciones deberá notificarlo a la secretaría ejecutiva. La secretaría circulará la notificación a los miembros, según autorización del consejo directivo o comité de coordinación y seguimiento. Posteriormente, la solicitud será sometida a la conferencia o asamblea para la ratificación.

Asimismo someterá, por delegación, los nombres de las personas que están invitadas a ser miembros honorarios u observadores. Estos nuevos miembros deben guardar las condiciones que cada asociación disponga según su estatuto y, en algunos casos, cubrir la cuota definida para su estatus.

VII. Deberes y compromisos de los miembros de las asociaciones

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

- Cumplir y respetar los reglamentos y resoluciones emitidas por la asamblea general.
- Asistir y participar activamente en las reuniones de la asamblea general.
- Realizar el pago de las cuotas de membresía determina anualmente.
- Promover la cooperación entre los miembros, en la medida de sus posibilidades, para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la asociación.
- Brindar a las asociaciones y a sus miembros la asistencia necesaria para la ejecución de sus tareas.
- Poner a disposición de las asociaciones el material y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Enviar a la secretaría ejecutiva informaciones sobre el desarrollo de sus reglamentos, instructivos, memorias electorales y lo que consideren necesario para su mejor análisis y comprensión.

VIII. Financiamiento de las asociaciones

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Organismos electorales - Procesos electorales

Bibliografía:

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

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

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

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

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

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

Tasheena OBANDO

AUDITORÍA ELECTORAL

I. Antecedentes

Los últimos 10 años del siglo XX vieron un aumento sustancial de países que adoptaron el sistema democrático como *forma de gobierno*. A su vez, esto resultó en la creación de instituciones que sostienen la *democracia*, tales como los *organismos electorales* y los parlamentos, en los países que no los tenían. En países que ya tenían esas instituciones, aun con varios grados de consolidación democrática, se puede decir que se verificó un fortalecimiento de esas instituciones y se empezó a implementar la profesionalización de su administración.

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

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

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

II. Definición de *auditoría electoral*

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

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

- 1) Si todas las reglas financieras, administrativas y operativas se realizan con la eficacia y resultados esperados, pero principalmente, si son respetadas en el interior de los *organismos electorales*, es decir, por su administración.
- 2) Si la gestión del *organismo electoral* sigue las normas establecidas en la administración pública como buenas prácticas de gestión y procurando óptimos resultados.
- 3) Si el *padrón electoral* es elaborado dentro de la legalidad, con un alto nivel de integridad en sus registros y no permite inconsistencias o falta de información en los mismos, dando como consecuencia *electores fantasma* o inexistentes, o inscripciones duplicadas.

- 4) Si el procesamiento de los *escrutinios* en *elecciones* y la colecta de datos emitidos por el *elector* asegura el derecho a la privacidad de la decisión expresada en las urnas y, por ende, la información relacionada con esos datos es utilizada solamente para el *proceso electoral*.
- 5) Si las reglas de registro, actualización y legitimización de las organizaciones políticas y sus postulaciones de candidatos son respetadas.
- 6) Si las reglas establecidas por los *organismos electorales* con fundamento en su respectiva ley y en la Constitución del país, permiten la igualdad de oportunidad y condiciones a los distintos competidores.
- 7) Si las reglas de *campana electoral* permiten a todos los candidatos un acceso equitativo a los medios de comunicación y en estricto cumplimiento a la aplicación de los respectivos *calendarios electorales*.
- 8) Si las reglas de financiamiento de los partidos aseguran un acceso equitativo y eficaz administración a las fuentes de financiamiento de los partidos, sean estatales o privados.
- 9) Si el proceso de votación permite el libre y voluntario acceso, así como la escogencia de opciones a los *electores*, libremente y en secreto.
- 10) Si el proceso para contar los *votos* permite asegurar la ausencia de fraude en el *escrutinio*.
- 11) Si los resultados finales presentados a las y los ciudadanos reflejan fehacientemente el lógico procesamiento de los resultados obtenidos en cada *mesa de votación*.

III. Ámbitos de aplicación

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Estándares internacionales

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

- Digitalización de documentos, que incluye nuevos documentos de identidad personal con elevados estándares de seguridad y uso de la biometría para la identificación de ciudadanos en los *registros electorales*.
- Aplicaciones informatizadas de uso y acceso vía internet y, muy recientemente, vía aplicaciones (APP) mediante teléfonos y dispositivos móviles inteligentes.

- Sistemas para procesamiento de *escrutinio* o de uso específico para ejercer el *sufragio* o el proceso mismo de la votación de modo electrónico.
- Uso de las telecomunicaciones y accesos masivos a portales de internet.

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

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

La ISO/TS 17582:2014 define los requisitos técnicos específicos para certificar a *organismos electorales* en ocho procesos que se consideran fundamentales en cualquier *sistema electoral*: 1) el registro de los *electores*; 2) el registro de las organizaciones políticas y de los candidatos; 3) la *logística electoral*; 4) la emisión del *voto*; 5) el recuento de *votos* y la publicación de resultados; 6) la *educación electoral*; 7) la fiscalización de la financiación de campañas; 8) la resolución de disputas electorales.

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

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

- 2) Tribunal Electoral de Panamá, enero de 2008 a mayo de 2011. Procesos de *registro civil*, dirección de cedulaación, organización electoral e informática.
- 3) Jurado Nacional de Elecciones del Perú, octubre de 2009 a diciembre de 2011. Procesos de fiscalización, atención al ciudadano, educación cívica, formación cívica ciudadana, registro de organizaciones políticas y normatividad del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Procesos complementarios y de apoyo de logística, recursos humanos y registros, estadística y desarrollo tecnológico, planeamiento, innovación y desarrollo.
- 4) Junta Central Electoral de República Dominicana, junio de 2012 a febrero de 2014. Procesos de *registro electoral* y cedulaación, reconocimiento de *partidos políticos*, *logística electoral*, proceso de votación, *escrutinio* y emisión de boletines, *educación electoral*, entrega de los recursos económicos del Estado a los partidos, recepción de informes gastos de los partidos y Escuela Nacional de Formación Electoral y Estado Civil (EFEC).

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

V. Metodología de aplicación de la *auditoría electoral*

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

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

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

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

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

- 1) Utilización del esquema de cooperación horizontal soportada en los acuerdos internacionales de los *organismos electorales*, es decir, que en la instancia de *auditoría electoral* externa aplicada a *organismos electorales* intervengan primordialmente magistrados, funcionarios o exfuncionarios de *organismos electorales* de los países parte de esos acuerdos.
- 2) Carácter técnico de los alcances y objetivos de la *auditoría electoral* en temas que sean esencialmente de la competencia y focalización de los *procesos electorales*.
- 3) Compromiso de respeto pleno a su forma de organización y trabajo, así como de acceso a la información y contrapartes de la instancia de *auditoría electoral*.
- 4) Solicitud formal de un *organismo electoral* miembro de las asociaciones del continente americano para el dimensionamiento y presentación de un plan de trabajo.

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

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

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

VI. Conclusiones

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

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

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

Vocablos de referencia:

Organismos electorales - Proceso electoral - Tecnologías de la Información

Bibliografía:

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

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

Virgilio SÁNCHEZ

AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Ver INFORMÁTICA ELECTORAL

AUTORITARISMO

I. Autoridad y *autoritarismo*

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

En el campo político el concepto de *dictadura* remite en general a un sistema no democrático, pero no clarifica su relación con las posibles diferencias entre *dictadura* y otros sistemas coercitivos. En cuanto al adjetivo “autoritario” y el sustantivo “*autoritarismo*” que deriva de él, se emplean en tres contextos: la estructura de los *sistemas políticos*, las disposiciones psicológicas relacionadas con el *poder* y las ideologías políticas.

En la tipología de los *sistemas políticos*, se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian el consenso, sin que ello sea óbice para que dichos sistemas, en la medida en que alcancen un cierto nivel de estabilización, se planteen el problema de su institucionalización en búsqueda de conservar el orden con base en formas tradicionales existentes o de consagrar situaciones de hecho.

En sentido psicológico, se habla de personalidad autoritaria para indicar un tipo de personalidad centrada en la disposición a la obediencia ciega a los superiores y al trato arrogante con los inferiores jerárquicos o a los que están privados de *poder*.

Las ideologías autoritarias son aquellas que niegan de manera decidida la igualdad entre las personas, hacen énfasis en el principio jerárquico y exaltan a menudo algunos elementos de la personalidad autoritaria como si fueran virtudes. Desde el punto de vista de los valores democráticos, el *autoritarismo* es una manifestación degenerativa de la autoridad, mientras que desde el punto de vista de una orientación autoritaria, el igualitarismo democrático es el que no es capaz de producir la “verdadera” autoridad.

II. Origen del término *autoritarismo*

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

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

ritarias. El *autoritarismo* como ideología enfatiza que la autoridad debería reconocerse y ejercerse mediante la fuerza y la coacción. Esta actitud ha preocupado a los científicos sociales que han abordado el problema intentando encontrar un fundamento o explicación en los individuos. Autores como Fromm (1941), Erikson (1968) y Reich (1973) se preocuparon por el tema. En concreto, el primero plantea que es en la ambivalencia respecto de la libertad y el deseo, a menudo inconsciente, de escapar a las cargas que conllevan, donde radica la susceptibilidad del individuo a la propaganda totalitaria; el “miedo a la libertad” se convierte en el fundamento del individuo autoritario.

En el campo de la psicología el texto fundamental sigue siendo la investigación de Adorno, Frenkel-Brunswick, Levinson y Sandford (1965), quienes, después de la Segunda Guerra Mundial, focalizaron su atención en la personalidad autoritaria, desarrollando un punto de vista que se ha convertido en la piedra angular de las relaciones entre personalidad y *política*. En dicho estudio y, basado en la psicología de masas, Adorno llegó a proponer la sustitución de la dicotomía izquierda-derecha por la de prejuicio-tolerancia.

También se ha asociado el *autoritarismo* al conservadurismo, pero autores como Kreml (1977) han establecido que no todos aquellos que poseen creencias conservadoras han de ser necesariamente autoritarios desde un punto de vista del comportamiento.

Desde la perspectiva sociológica, el enfoque eminentemente psicoanalítico de Adorno y sus colaboradores (1965) ha sido fuertemente criticado con base en el argumento de que una interpretación más completa del tipo de personalidad autoritaria requiere una consideración exhaustiva del ambiente social, de las distintas situaciones y de los diversos grupos que pueden influir en la personalidad, ya que muchos factores de la personalidad autoritaria se relacionan también con determinadas concepciones de la realidad que predominan en ciertas culturas o subculturas que son interiorizadas por el individuo a través del proceso de socialización y que corresponden a las condiciones de vida en dicho ambiente social.

Desde otro punto de vista, Seymour M. Lipset (1960) destacó la tesis del “autoritarismo de la clase trabajadora”. Lipset no niega la existencia

de tendencias autoritarias en las clases altas y medias, pero sostiene que en la sociedad moderna las clases más bajas, por las condiciones en que se desenvuelven, relativamente marginadas de las decisiones importantes, se han convertido en la mayor reserva de actitudes autoritarias, de comportamientos que se refieren a una disposición psicológica autoritaria. Su tesis descansa en el supuesto de que las clases desposeídas están dispuestas a pagar por la igualdad “el precio de la libertad”.

El pensamiento autoritario moderno surgió como reacción contra la ideología liberal y democrática y su expresión más clara y coherente fue la doctrina contrarrevolucionaria de De Maistre (1955) y de Bonald (1988), quienes contrapusieron al racionalismo ilustrado un irracionalismo extremo, a la idea de progreso la de la tradición y a la tesis de la *soberanía* popular la de que todo viene de Dios. Más tarde, autores como Maurras (1962) siguieron una línea parecida, consideraron al orden como valor absoluto y defendieron el *autoritarismo* de manera radical. Posteriormente, con el avance de la sociedad industrial y urbana, el *autoritarismo* ha tratado de responder a la problemática socialista y ha buscado justificaciones en épocas de crisis o en situaciones de extremo subdesarrollo y de deficiente cultura cívica.

III. Regímenes autoritarios

En un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los *regímenes políticos* contemporáneos, el concepto de *autoritarismo* se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático. En este sentido, se distingue entre *autoritarismo* y *totalitarismo*, si bien ambos acaban presentando dinámicas similares por cuanto ambos comparten la misma naturaleza represiva.

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

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características);

sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles (p. 183).

De esta definición se desprende que los regímenes autoritarios se desarrollan en contextos en los cuales corre una marcada línea divisoria entre el Estado y la sociedad. El *totalitarismo*, por el contrario, no solamente busca eliminar la disidencia sino transformar las estructuras mismas de la sociedad para adaptarlas a un determinado referente ideológico.

Como lo anota Stoppino (1997), se ha argumentado que el grado relativamente moderado de penetración en el contexto social de los regímenes autoritarios corre en paralelo con el atraso más o menos marcado de la estructura económica y social. Pero también se ha destacado que en este contexto la élite gubernamental puede desempeñar dos papeles distintos: puede reforzar el modesto grado de penetración del *sistema político*, eligiendo deliberadamente una *política* de movilización limitada, o bien, puede elegir una *política* de movilización acentuada que encuentra sus límites en las condiciones del entorno. Con fundamento en el distinto modo de responder a las circunstancias, Almond y Powell (1966) distinguen, en el ámbito de los regímenes autoritarios, entre regímenes autoritarios de tipo conservador, regímenes autoritarios en vías de modernización y regímenes autoritarios premovilizados. Los primeros surgen en *sistemas políticos* tradicionales afectados por una parcial modernización y tienden a limitar la destrucción del orden tradicional recurriendo a algunas técnicas modernas de organización del *poder*, como la propaganda. Los regímenes autoritarios en vías de modernización surgen en sociedades que se caracterizan por una modernización débil y obstaculizada por graves estrangulamientos sociales que tienden a reforzar el *poder* político para superar los cuellos de botella. Las dificultades que encuentre la élite gobernante son mayores en los regímenes autoritarios premovilizados, ya que el ambiente que los caracteriza responde al de una sociedad casi enteramente tradicional, tanto por la estructura social como por la *cultura política*.

Juan Linz (1975), quien propuso una tipología de los regímenes autoritarios contemporáneos más minuciosa que la de Almond y Powell (1966), distingue cinco formas principales y dos secundarias. En primer lugar, los regímenes autoritarios burocrático-militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas, así como por un bajo nivel de *participación política*. Con frecuencia dicho régimen se apoya en un partido único; a veces tolera cierto *pluralismo* partidista pero sin competencias libres. Según Linz, se trata del tipo de *autoritarismo* más difundido, particularmente en América Latina. En segundo lugar, los regímenes autoritarios de estatismo orgánico que se caracterizan por un ordenamiento jerárquico de una pluralidad de grupos que representan diversos intereses y categorías económicas y sociales de carácter corporativo. El ejemplo típico de este tipo de régimen es el Estado Novo portugués. El tercer tipo es el régimen autoritario de movilización en países posdemocráticos, el cual se distingue por un grado relativamente alto de movilización política basada en un partido único y un grado relativamente bajo de *pluralismo* político consentido. Corresponden a este tipo la mayor parte de los regímenes fascistas. En cuarto lugar, los regímenes autoritarios de movilización posindependencia, resultado de la lucha anticolonial, especialmente difundidos en el continente africano. La quinta forma principal de régimen autoritario corresponde a los regímenes autoritarios posttotalitarios representados por los países comunistas después del proceso de desestalinización. A los cinco tipos mencionados, Linz añade el caso del *totalitarismo* imperfecto, que constituye por lo común una fase transitoria de un *sistema político* detenido y que tiende a transformarse en algún otro tipo de régimen autoritario, y el régimen de la llamada *democracia* racial en la que un grupo racial que se gobierna en su seno con un sistema democrático ejerce, sin embargo, un dominio autoritario sobre otro grupo racial que representa la mayoría de la población. Desde su perspectiva cabe, además, destacar un tipo particular de *dictadura*: el *sultanismo*, ligado a caudillos, caracterizado por un *poder* personal y una lealtad al gobernante que no deriva de la tradición, de la ideología o de las cualidades del gobernante, sino de una mezcla de miedo y recompensas a los colaboradores.

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

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

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

Los regímenes autoritarios son opresivos y se ha argumentado que la represión es típica de países de escaso desarrollo, de modo que con el crecimiento económico se hace posible la *democracia*. Sin embargo, la experiencia histórica parece señalar algunas tendencias opuestas, según las cuales ciertos incrementos de desarrollo económico más bien agudizan las tensiones, pues aumentan las aspiraciones más que las gratificaciones económicas, con el consecuente incremento de la predisposición a la violencia o a la represión. Inciden en esta posibilidad el tipo dominante de *liderazgo político*, la *cultura política* y el grado de concentración del *poder*. Es así como, por ejemplo, las estructuras de tipo caudillista son proclives al *autoritarismo*, por cuanto en ellas los liderazgos intermedios son, en general, muy débiles y actúan más como eslabones de comando que como partícipes en una dirección asociada, colectiva. El *autoritarismo*, en suma, se asocia a la concentración

y centralización del *poder* y de los controles sociales. Cuando los mecanismos de control social se centralizan geográficamente, se reprimen las formas organizativas independientes y predomina el Ejecutivo sobre un Legislativo débil o inexistente, el *autoritarismo* adopta su máximo valor, denominado cesarismo.

IV. El *autoritarismo* en la sociedad contemporánea

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

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

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

Distinto es el tipo de *autoritarismo* que se desarrolla en contextos de cambio social acelerado. Guillermo O'Donnell (1982) estudió la proliferación de regímenes autoritarios en América Latina, justamente en aquellos países más avanzados en el proceso de industrialización. De acuerdo con O'Donnell, en condiciones de alta modernización y aun no profundizada industrialización, es muy difícil que se mantenga un régimen democrático, por las presiones de lo que Huntington (1990) llamó el pretorianismo de masas. De acuerdo con el planteamiento de O'Donnell, ante la acción política proveniente de sectores populares, los sectores empresariales y tecnocráticos demandan una solución autoritaria. Dicha actitud, acompañada por los militares, resultaría de dos componentes: en primer lugar, del convencimiento de que el *autoritarismo* es necesario para alinear a los múltiples demandantes de prebendas, incluidos los sindicalistas y, en segundo lugar, la percepción de que la continuada activación política popular representa una amenaza para el orden social dominante.

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

Rubén SÁNCHEZ DAVID

B

BALOTAS

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

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

Vocablos de referencia:

Boletas de votación - Voto

COMITÉ EDITORIAL, 1989

BARRERA ELECTORAL

Ver UMBRAL

BOLETAS DE VOTACIÓN

I. Concepto

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

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

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

- Boleta de *sufragio*: Argentina.
- Boletín de *voto*: Paraguay.
- Cédula de *sufragio*: Perú.
- Cédula electoral: Chile.
- Hoja de votación: Uruguay.
- Papeleta electoral: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico y España.
- Tarjeta electoral: Colombia.
- Boleta electoral: Cuba, México y República Dominicana.
- Boleta electoral electrónica: Brasil y Venezuela.

II. Diseño y contenido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Antigüedad de cada partido u organización política: México y Paraguay.
- Orden alfabético o numérico: Ecuador, Colombia y Uruguay.
- Sorteo público: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana.

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

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

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

III. Tipos de *boletas de votación*

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

A. *Boleta única*

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

B. Boleta separada

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

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

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

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

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

C. Boleta electrónica

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

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

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

IV. Innovaciones y desafíos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Documentación electoral - Elecciones - Sufragio - Voto

Bibliografía:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Juan Pablo POZO BAHAMONDE

C

CALENDARIO ELECTORAL

I. Concepto

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

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

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

II. Variaciones

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

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

III. Importancia, mandato legal, herramienta de trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Elecciones - Organismos electorales - Proceso electoral

Bibliografía:

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

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

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

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

Tribunal Supremo Electoral de Honduras (2016). Recuperado de: http://www.tse.hn/WEB/documentos/Compendio_Ley_Electoral_Reglamentos_Electorales_09.pdf.

Yara Ivette CAMPO B.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

I. Etimología y génesis del concepto

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

II. Definición

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

III. Componentes de la definición

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

A. Concepto de calidad

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

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

B. Concepto de *democracia*

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

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

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

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

actualidad por medio de un conjunto de procedimientos que viabilizan la participación y la representación de la *ciudadanía*. El segundo es la separación de poderes y su correlato en el ciudadano responsable que controla a los mandatarios. Éste es heredero del principio de *gobierno* mixto, propio del republicanismo clásico, orientado a impedir la concentración del *poder*. El tercer componente es la vigencia plena de libertades y derechos que garantizan la convivencia ciudadana y el procesamiento pacífico de los conflictos. Su origen está en el liberalismo, con su noción de *ciudadanía* civil y el principio del *gobierno* limitado².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

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

Simón PACHANO

CAMPAÑA ELECTORAL

I. Concepto

Puede definirse como *campana electoral* al conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizada por los candidatos y partidos, que tiene como propósito la captación de *votos*. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y *transparencia* del *proceso electoral* y la neutralidad de los poderes públicos.

Navarro (2013) entiende por *campana electoral* al

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

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

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

Cada país tiene elementos particulares que definen a la *campana electoral*. Por ejemplo, en Colombia se entiende por *campana electoral* “al conjunto de actividades realizadas con el propósito de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o abstenerse de hacerlo”. Mientras que en Nicaragua la *campana electoral* involucra a las actividades tanto de los *partidos políticos*, alianzas o asociaciones de suscripción popular

(...) encaminadas a obtener los votos de los ciudadanos explicando sus principios ideológicos, sus programas políticos, sociales y económicos y sus plataformas de gobierno, las cuales podían ser realizados en cualquier lugar en el cual se concentren ciudadanos con derecho al voto.

En Argentina la definición de *campana electoral* comprende a la “movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates”. Sin embargo, aunque no exista un significado único, dichas actividades constituyen la *campana electoral* y parte importante del proceso. En muchos países, las actividades que involucran las *campanas electorales* son financiadas, directa o indirectamente, por fondos públicos.

Una *campana electoral* comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político y otro a través de los medios de comunicación tradicionales y modernos. En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y *electores*; no obstante, los *partidos políticos* muestran cada vez menor capacidad de atraer simpatizantes a las plazas públicas, y esto ha llevado a que su impacto se vea reducido. En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando a los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de *electores*, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor.

A nivel económico los costos son menores en el primer caso que en el segundo, que ha visto incrementar los suyos de forma importante debido, principalmente, a la publicidad en televisión. A nivel organizativo,

el llamado proselitismo político tradicional encuentra en el aparato partidario y en la organización local el centro de su actividad y toma de decisiones. En cambio, la campaña a través de los medios de comunicación se encuentra en manos del aparato central del partido y de profesionales de las comunicaciones.

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

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

II. La *campañas electorales* en las *elecciones internas*

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

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

III. Límites temporales

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

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

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

Entre las limitaciones y prohibiciones se observa la llamada “jornada de reflexión”, que prohíbe actividades de campaña en un tiempo corto (24 o 72 horas) antes del inicio de la votación, para que el *elector* tenga un cierto tiempo de pensar la dirección y el sentido de su *voto*. Entre las actividades con limitaciones y prohibiciones durante este periodo de tiempo se consideran a la *propaganda electoral*, actos proselitistas, reuniones y manifestaciones, venta y consumo de alcohol, publicación y difusión de encuestas, entre otros.

IV. Sujetos de la *campaña electoral*

Si bien formal y únicamente son los candidatos y partidos quienes, previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden realizar una *campaña electoral*, lo real es que hay una serie de personas e instituciones que haciendo valer su derecho de expresión, participan de manera directa o indirecta en la *campaña electoral*, intentando persuadir al *elector* en la dirección de su *voto*. Es así como es posible observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, colectivos ciudadanos, medios de comunicación e incluso personajes populares completamente ajenos a la *política* (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresar públicamente su apoyo a una determinada *candidatura* solicitando el *voto* para ella, lo que implica realizar actos de *campaña electoral*.

Las normas sobre *elecciones* no imponen restricciones para ellos, salvo en algunas de ellas que limitan la campaña a un tiempo corto previo al acto electoral, pero que incluye también a candidatos y partidos. La única restricción que se observa es para aquellas personas que tienen cargos en organismos públicos (ministerios, instituciones electorales, Poder Judicial, Poder Ejecutivo, etc.).

V. *Campaña electoral anticipada*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Comunicación e igualdad de oportunidades

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

A. Espacios publicitarios

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

B. Espacios gratuitos en medios de comunicación públicos

Al igual que el caso anterior, las legislaciones modernas permiten a los candidatos disfrutar espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos (diarios, radio y televisión). Si bien en Europa los medios públicos tienen una importancia mayor que en América Latina, en esta región también se establecen normas de distribución gratuita para los candidatos.

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

C. Espacios en los medios de comunicación privados

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

VII. Financiamiento de la *campaña electoral*

Actualmente, las regulaciones sobre la financiación de las *campañas electorales* pueden realizarse a través de recursos públicos, privados o mixtos. El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el Estado rigiéndose por una serie de factores, como en el caso de República Dominicana, Perú y Paraguay, en los que se toma en cuenta el número de *votos* obtenidos en las *elecciones* para asignar el presupuesto. El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes, como el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las organizaciones políticas. En cambio, el financiamiento

mixto consiste en un sistema en el que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso, el financiamiento estatal se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación del Estado y por la publicación de los planes de *gobierno* en el diario oficial, como ocurre en el caso del Perú.

VIII. Restricción de la publicación de encuestas

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

La legislación francesa de 1977 fue la primera en considerar esta prohibición de todos aquellos sondeos de intención de *voto*, la popularidad de un político, el estado de la opinión del *gobierno*, un partido, un grupo político, su programa o cualquier tema ligado a la *campaña electoral*. La ley española de 1985 estableció en 5 días la prohibición, la ley belga 13 días antes y la ley portuguesa 7 días antes. Otras legislaciones con mayor o menor medida, limitaron la difusión de encuestas, como los casos de Malta, Luxemburgo, Canadá (a nivel local), Turquía, África del Sur y, en América Latina, países como Ecuador, Perú, México, Guatemala, Brasil y Paraguay. Posteriormente, el tiempo de prohibición se fue reduciendo, entre otras cosas, porque en la era de internet y las redes sociales resulta casi imposible que normas de esta naturaleza sean eficaces.

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

CAMPAÑA NEGATIVA

I. Génesis del concepto

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

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

II. Definición y elementos conceptuales

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

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

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

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

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

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

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

III. Acepciones de la voz

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

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

IV. Ejemplos y regulación en América Latina

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

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

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

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

-
- 1 **Spot** elaborado por el Partido de los Trabajadores, difundido en la segunda vuelta en la que se enfrentaron Dilma Rousseff, candidata de dicho partido, y Aécio Neves, candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).
 - 2 **Spot** elaborado por la *candidatura* de Daniel Scioli (Frente para la Victoria) para atacar a Mauricio Macri, (PRO) durante la segunda vuelta presidencial.
 - 3 **Spot** elaborado por el Partido Aprista Peruano para atacar la *candidatura* del Frente Democrático (FREDEMO).
 - 4 En el caso de Colombia, el expresidente Álvaro Uribe acusó al presidente Juan Manuel Santos de haber recibido dinero del narcotráfico para financiar su campaña a través de su asesor de campaña. En el caso de República Dominicana se trató de un **spot** de televisión contratado (y difundido en algunos medios) por el Partido Revolucionario Moderno para atacar al presidente Danilo Medina, candidato a la *reelección*, asociándolo con la empresa brasileña Oderbrecht y con un supuesto intercambio de favores por obras tras haber recibido asesoría y dinero para su campaña. Por último, en el caso boliviano, la información giró en torno a la eventual existencia de un hijo secreto y no reconocido del presidente Evo Morales.
 - 5 Al respecto se puede consultar en extenso Pérez Dámazo (2014) que explica en profundidad los ataques del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional hacia el candidato Andrés López Obrador del Partido de la Revolución Democrática.

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

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

Vocablo de referencia:

Campaña electoral

Bibliografía:

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

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

Beatriz LLANOS

CANDIDATURAS

Ver: SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

I. Concepto y origen

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

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

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

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

II. Principales problemáticas de las *candidaturas independientes*

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

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

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

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

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

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

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

III. *Candidaturas independientes* en América Latina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

César ASTUDILLO

CAPACITACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

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

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

II. La actualidad de la capacitación

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

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

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

III. Clasificación de la *capacitación electoral*

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

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

1) **Capacitación para la profesionalización de los órganos electorales.**

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

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

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

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

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

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

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

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

2) **Capacitación para la profesionalización de los *procesos electorales*.**

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

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

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

- **Capacitación básica.** Materializada mediante cursos que permiten un acercamiento primario a las reglas y procedimientos de los *procesos electorales*, este tipo de capacitación aborda temáticas como mecanismos de *participación política*, conocimiento del *sistema político y electoral*, mecanismos de protección de derechos, entre otros. Los actores destinatarios de este tipo de capacitación pueden ser los cuadros de los *partidos políticos*, observadores electorales y *organizaciones de la sociedad civil*.
- **Capacitación especializada.** Este tipo de capacitación está dirigida a *partidos políticos*, órganos subnacionales de administración y control jurisdiccional electoral, especialistas en la materia electoral, entre otros. Su objetivo es brindar conocimientos específicos sobre aspectos concretos de las reglas del juego electoral que les atañen de forma directa, tal es el caso de los plazos y métodos para interponer una demanda, conocer las reglas de financiamiento y fiscalización de *partidos políticos*, conocer criterios jurisprudenciales en la aplicación de las reglas electorales y conocer aspectos constitucionales o legales derivados de *reformas electorales*.

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

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

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

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

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

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

IV. Metodología y didáctica de la capacitación

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

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

Carlos BÁEZ SILVA

Cecilia Aida HERNÁNDEZ CRUZ

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

I. Concepto

Denominaremos *cargos de elección popular* a aquellas funciones públicas cuyos titulares son determinados por la población mediante una *elección* directa, de primer grado. El número e importancia de los *cargos*

de elección popular dentro de la jerarquía estatal es un factor importante con relación a la calidad de la *democracia* y de la *participación política* ciudadana (Crewe, 1981, p. 216; Levine y Molina, 2011, p. 25). Aunque obviamente no es el único elemento a tomar en cuenta, mientras mayor sea el número y la jerarquía de los funcionarios sometidos a *elección popular*, mayor será la oportunidad y efectividad de la *participación política* democrática, así como el grado de control directo de la población sobre quienes la gobiernan.

En cuanto a la *democracia* como tal, el primero de los requisitos para que pueda considerarse a un país democrático es que las decisiones políticas fundamentales estén en última instancia en manos de funcionarios electos por la población, en *elecciones* libres y limpias, con *sufragio* universal (Dahl, 1991, pp. 266-268). No debería considerarse democrático un país donde la población pudiera elegir al *gobierno* municipal, pero el nacional estuviera a cargo de funcionarios designados por la jerarquía militar, la cúpula empresarial o cualquier otra institución que no responda a *elecciones* universales, libres y limpias. No viola el principio democrático, sin embargo, que tal como sucede en los países de régimen parlamentario, la población elija los miembros del Poder Legislativo, en el cual reposa la máxima autoridad política en esas sociedades, y éstos designen a uno de ellos como jefe de *gobierno*. Lo importante, es que la función de dirección política efectiva resida en última instancia en funcionarios electos, responsables ante la *ciudadanía*.

II. Tipo de cargos sometidos a *elección popular*

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

A. Forma de Estado y cargos de *elección popular*

En los países unitarios funcionan dos niveles de *gobierno*, el nacional y el municipal, de modo que son sometidos a *elección* los cargos correspondientes a cada uno de estos niveles. Dependiendo de si se trata de

gobiernos parlamentarios o presidenciales, la *elección* directa abarca sólo al Poder Legislativo, o también al jefe de *gobierno* correspondiente. En los países unitarios descentralizados y federales se eligen, además, los máximos funcionarios de un nivel intermedio, denominadas regiones, provincias, comunidades autónomas o estados. En América Latina, este nivel intermedio se elige en los cuatro países que se declaran federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), y además en otros cinco: Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú (Molina, 2007, p. 364).

B. Formas de gobierno y cargos de elección popular

Cuando la *forma de gobierno* es de tipo presidencial, a nivel nacional, se elige directamente al presidente de la *república*, que es jefe de Estado y de *gobierno*, al vicepresidente y también a los miembros del parlamento nacional (Nohlen, 2007, p. 297). El vicepresidente es electo en conjunción con el presidente, no puede votarse por el candidato a presidente de un partido y el vicepresidente de otro, de modo que en realidad la *elección* tiende a concentrarse en la figura del presidente. En América Latina la mayoría de los países incluyen en sus constituciones la vicepresidencia electa conjuntamente con el presidente, al igual que en los Estados Unidos. Las excepciones son Chile, Honduras (donde se eligen tres designados, uno de los cuales suple las ausencias del presidente), México y Venezuela (González, 2007, p. 130). Cuando la *forma de gobierno* es parlamentaria, se elige directamente sólo a los integrantes del cuerpo legislativo. El jefe de *gobierno* es generalmente un miembro del legislativo, líder del partido o coalición mayoritaria, que a propuesta del jefe de Estado (monarca o presidente) es sometido a un voto de confianza del parlamento. En los regímenes semi-presidenciales el jefe de Estado (presidente) es electo en votación popular, pero la jefatura del *gobierno* está a cargo de un primer ministro que es designado de acuerdo a las reglas del régimen parlamentario y está sometido a la confianza y censura del Poder Legislativo.

Como hemos dicho, formalmente en los regímenes parlamentarios el jefe de *gobierno* no es electo directamente por la población. Sin embargo, la práctica política de los países que han adoptado este régimen ha llevado a que sus *elecciones* se parezcan cada vez más a las *elecciones*

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

A nivel subnacional (*gobierno* estatal, provincial o municipal), también puede hablarse de *gobiernos* de modalidad presidencial o parlamentaria. En la modalidad presidencial se elige directamente al jefe del ejecutivo (gobernador, alcalde, etc.) y separadamente a los miembros del cuerpo legislativo (legislaturas estatales, concejos municipales, etc.). Todos los países latinoamericanos con *gobiernos* estatales o provinciales electos, utilizan la modalidad presidencial (Molina, 2007, p. 343). En el nivel municipal, esta modalidad se aplica en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En la modalidad parlamentaria, la población elige a los miembros del órgano legislativo estatal o municipal, y estos al jefe de *gobierno* del respectivo nivel. Aplican esta modalidad en América Latina en el nivel municipal, Bolivia, Haití y México. Hay una situación intermedia, en la cual el cargo de alcalde se adjudica al candidato postulado en primer lugar o más votado en la *lista* ganadora; dado que en estos casos la campaña tiende a centrarse en los candidatos propuestos a la alcaldía, en la práctica la situación se acerca al tipo de *gobierno* presidencial. Esta modalidad la encontramos en Chile, El Salvador, Honduras y Perú. A nivel subnacional no se aplican mecanismos semi-presidenciales, ya que no tiene allí sentido separar la jefatura del Estado y del *gobierno*.

C. Particularidades históricas

Las especificidades históricas también influyen para determinar la *elección* popular de otros cargos, más allá de los correspondientes usualmente a la *forma de Estado y gobierno*. Así tenemos por ejemplo, que en los Estados Unidos dado su régimen federal, los funcionarios sometidos a *elección* varían según las tradiciones de cada estado, y en algunos son sumamente numerosos abarcando incluso jefes de distritos escolares, jueces de diferente nivel estatal y local (no de nivel nacional), miembros de cuerpos directivos de universidades, etc. La población de ningún otro país elige tantos y tan variados cargos como los Estados Unidos (Crewe, 1981). Más frecuente es que a nivel de *gobierno* local se elijan cargos para órganos de orden vecinal, como ocurre en Venezuela, con las juntas parroquiales, y también en Italia.

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

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

José Enrique MOLINA VEGA

CARTOGRAFÍA

Ver: GEOGRAFÍA ELECTORAL

CASILLA ELECTORAL

Ver: MESA DE VOTACIÓN

CENSO DE POBLACIÓN

I. Concepto

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

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

II. La *gobernanza* y el “*buen gobierno*”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) **Enumeración o empadronamiento individual.** Todo *censo de población* debe registrar separadamente a cada persona, con el objetivo de recoger información individualizada que permita realizar posteriores procedimientos de acopio de la información, generación de datos estadísticos, procesamiento, análisis y evaluaciones de los resultados censales.
- 2) **Universalidad.** Los *censos de población* deben registrar a todas las personas presentes y/o residentes en el país o el territorio del mismo, delimitado con precisión. Sólo la participación universal de la circunscripción permitirá realizar políticas comparadas entre los estratos sociales que la componen, con el objetivo de fundamentar las decisiones gubernamentales.
- 3) **Simultaneidad.** Las personas deben ser enumeradas o empadronadas en un punto geográfico fijo, que dependerá de la tipología del *censo de población*, y en un lapso de tiempo corto, por lo general un día. Sólo así un censo podrá mostrar de la manera más precisa, cual fotografía instantánea de la población, el reflejo exacto de la misma en un momento determinado.
- 4) **Periodicidad.** Los organismos internacionales, como la ONU, recomiendan la celebración de *censos de población* cada 10 años; de esta manera se facilita la comparación, en una línea de tiempo, de la información ciudadana recabada.

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

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

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

IV. La importancia electoral de los censos de población

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Derechos políticos - Gobernanza - Sistemas electorales - Sistemas políticos

Bibliografía:

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

Jorge YRIVARREN

Piero CORVETTO

CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)

I. Naturaleza y objetivos

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Áreas de trabajo

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

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

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

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

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

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

Estas asociaciones se constituyeron con el objetivo de servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias, en pro del perfeccionamiento de los *sistemas electorales* y con el fin de lograr regímenes auténticamente democráticos.

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

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

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

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

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

CAPEL brinda asistencia técnica en las siguientes áreas: modernización y fortalecimiento institucional; sistemas de administración y *logística electoral*; educación y capacitación para los miembros de las mesas; capacitación de fiscales de *partidos políticos*; diseño de programas para procesamiento electrónico de datos, aplicado a un *proceso electoral*; *registro civil*, *registro electoral* y documento de identificación, transmisión de resultados, auditorías especializadas, entre otros.

La modalidad de acción del área de *asistencia técnica electoral* es variada con una característica básica: su estrecha y personalizada relación con el máximo *organismo electoral*, los miembros y funcionarios gerenciales del país al que se presta asistencia.

- 3) **Misiones de observación electoral.** CAPEL participa en misiones de *observación técnica electoral* en los diferentes países de las Américas donde se efectúan *procesos electorales*. En la actualidad estas misiones se organizan en estrecha colaboración con los *organismos electorales* en el marco de las *asociaciones de organismos electorales*. Éstas desempeñan un papel dual de observación técnica del proceso eleccionario y verificación imparcial de las *elecciones*. En este sentido, los miembros de la misión prestan especial atención a los aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como

padrón electoral, documento de identificación del *elector*, materiales para el *sufragio*, procedimiento de votación, *escrutinio* y cómputo de votos, entre otros. A su vez, cumplen la función de monitorear la efectiva aplicación, en un *proceso electoral* determinado, de las más elementales normas internacionales en materia de derechos civiles y políticos, para asegurar una evaluación integral y objetiva del *proceso electoral*.

Integran estas misiones magistrados y funcionarios de *organismos electorales* y su labor se traduce en una evaluación de la *jornada electoral* y en un análisis del proceso cuyos resultados son remitidos al *organismo electoral* organizador de las *elecciones*, con el fin que, en el espíritu de cooperación horizontal que emana de los acuerdos de las asociaciones, reciba las observaciones técnicas y sugerencias de los miembros de la misión y, de considerarlo pertinente, pueda tomarlas como base para mejorar sus futuros procesos de organización electoral.

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

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

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

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

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

- 5) **Partidos políticos.** CAPEL ha diseñado una estrategia institucional de fortalecimiento de los *partidos políticos* en América Latina, apoyada por investigaciones académicas y consultas con *partidos políticos*, que enfatiza el desarrollo de medidas para la institucionalización, la *democratización* y la *transparencia* de las agrupaciones políticas.
- 6) **Organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos políticos.** Desde mediados de los años 90 CAPEL ha desarrollado una alianza estratégica con las *organizaciones de la sociedad civil* latinoamericana que se dedican a temas de promoción ciudadana, como la observación nacional de elecciones, conteos rápidos de *resultados electorales*, campañas de educación ciudadana, pero también a temas como anticorrupción, *transparencia*, *rendición de cuentas* y auditorías ciudadanas de diversa naturaleza. Dichas entidades se han agrupado principalmente en una iniciativa llamada “Acuerdo de Lima”, cuyo principal interés es contribuir con la *transparencia*, *legitimidad* y equidad en los *procesos electorales*.
- 7) **Producción doctrinaria.** CAPEL edita, publica y distribuye importante material sobre temas electorales, incluyendo textos destinados a generar un mayor apoyo para la realización de *elecciones* libres y el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Las publicaciones de CAPEL se clasifican de la siguiente forma: serie Elecciones y Democracia, serie Cuadernos de CAPEL, serie Memorias, serie Textos Jurídicos, Boletín Electoral Latinoamericano,

Directorio de Organismos Electorales, Boletín Informativo de la Unión Interamericana de Organismos Electorales e informes de misiones de observación.

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

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

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

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

CICLO ELECTORAL

I. Definición y elementos conceptuales

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

II. Acepciones y desarrollo

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

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

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

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

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

III. Usos prácticos del concepto

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

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

- Real Academia Española (2014). Ciclo. *Diccionario de la Lengua Española*, (23a. ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=99n6fhR>.
- Shugart, M. S. (1995). The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. *American Political Science Review*, 89 (02), 327-343.
- Tuccinardi, D., Guerin, P., Bargiacchi, F., y Maguire, L. (2007). *Making Electoral Assistance Effective: From Formal Commitment to Actual Implementation*. ACE Focus On Series. Recuperado de: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/default.

Alberto GUEVARA CASTRO

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

I. Concepto

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

II. Tipos de circunscripciones

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

en conjunto, constituyen las *circunscripciones electorales* pequeñas, circunscripciones medias (de seis a nueve escaños), circunscripciones grandes (diez y más escaños) y circunscripciones únicas.

Una segunda dimensión atañe la uniformidad o variabilidad de las *circunscripciones electorales* en un *sistema electoral*. Las *circunscripciones electorales* plurinominales varían por lo general en su medida. Sin embargo, en el caso de *circunscripciones electorales* más pequeñas, existen también situaciones uniformes. Las *circunscripciones electorales* bi- y trinominales, aplicadas uniformemente, representan incluso *sistemas electorales* de derecho propio, el sistema binominal (como lo encontrábamos en Chile hasta 2015) y el trinominal. En el caso de las circunscripciones pequeñas y uniformes es también importante el número de escaños a adjudicar en cuanto a si éste es par o impar, puesto que de esta dimensión depende en gran medida el efecto de las *circunscripciones electorales* sobre la representación. Se produce una excepción a la regla que dice: cuanto más pequeña la *circunscripción electoral*, mayor la desproporción en favor del *partido político* más grande o de los más grandes. Si el número de escaños a asignar es uniformemente una cifra par, entonces se beneficia el segundo partido más grande frente al primero.

No menos importante resulta una tercera dimensión, la de la estructura de la variabilidad. La pregunta es si el tamaño de las circunscripciones es relativamente homogéneo o heterogéneo. En el campo de la investigación electoral se calcula por lo general el valor medio con el que se trabaja comparativamente. Este valor puede ocultar, empero, grandes diferencias, como es el caso de una estructura en la que predominan *circunscripciones electorales* pequeñas pero coinciden con una o dos *circunscripciones electorales* grandes. Sin barrera legal nacional o compensación proporcional a este nivel, el umbral de representación puede variar en un mismo *sistema electoral* enormemente, acorde con la variación en la magnitud de las circunscripciones. En América Latina, la fluctuación en el tamaño de las *circunscripciones electorales* es por lo general muy significativa, por ejemplo, en Bolivia entre cinco y 31, en Brasil entre ocho y 70, en Costa Rica entre cuatro y 21, en la República Dominicana entre dos y 44 escaños (datos históricos). En el último país se subdividieron en 2002 las circunscripciones de mayor tamaño para fortalecer la función de participación del *sistema electoral*, aproximando

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

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

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

III. Efectos de la magnitud de las circunscripciones

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

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

IV. Efectos de la división geográfica de las circunscripciones

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

Se debe distinguir entre formas activas y pasivas de diferenciación en la *representación política*. La forma activa la encontramos, por ejemplo, en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación en favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas (agrarias, de

preferencias conservadoras) del país. La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circunscripciones como adaptación al desarrollo demográfico.

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

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

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

Vocablos de referencia:

Elecciones - Geografía electoral - Representación política - Sistemas electorales

Bibliografía:

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

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

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

Dieter NOHLEN

CIUDADANÍA

I. Primera acepción: *Ciudadanía* y nacionalidad

Según el Diccionario de la Real Academia, nacionalidad es

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

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

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

II. Segunda acepción: *Ciudadanía* política

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- ACE Project (s/f). *Ciudadanía*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eib01.htm>.
- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: AH Editora.
- Bobes, V. (2000). *Ciudadanía*. AAVV. *Léxico de la Política*. México: FCE.
- Graterol, G. (2009). *Ciudadanía: Pasado y presente. Ensayos Históricos*, 21 (21). Recuperado de: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00492009000100003&lng=es&nrm=i.
- Marshall, T. (1949). *Ciudadanía y clase social. Ciclo Conferencias*. Cambridge: A. Marshall. Recuperado de: <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>.
- Nun, J. (2000). *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: FCE.
- OEA (2016). *Proyecto de reformas políticas en América Latina*. Recuperado de: <https://reformaspoliticas.org/reformas/voto/> . Sobre voto de extranjeros y desde el extranjero ver información en el mismo portal: <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/votonacionalesyextranjeros1.pdf>.
- PNUD (2011). *El estado de ciudadanía*. Recuperado de: http://www.auditoriaalademocracia.org/archivos/1340288372El_Estado_de_Ciudadania.pdf.

CLIENTELISMO

I. Etimología y breve génesis del concepto

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

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

II. Definición y elementos conceptuales

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

Según Kaufman (1974, p. 285), la relación patrón-cliente se define como un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: 1) ocurre entre actores que poseen *poder* y estatus desigual; 2) se basa en el principio de la reciprocidad y es una forma de intercambio personal que se autorregula, es decir, su estabilidad depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios al otro, lo cual cesa cuando las expectativas dejan de materializarse; 3) la relación es particularista y privada, anclada sólo difusamente en las leyes o normas públicas.

III. Las escuelas de estudio del *clientelismo*

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Balance

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

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

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Democracia - Gobernabilidad - Partidos políticos - Voto

Bibliografía:

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

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

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

María Esperanza CASULLO

COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Etimología

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

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

Coaliciones y alianzas

En la conceptualización de Duverger (1957) una coalición es un agrupamiento de *partidos políticos* con una finalidad específica, sea de *gobierno*, legislativa o electoral, o una combinación de dos o tres de los objetivos. En esta clasificación encontramos cuatro elementos definitorios: 1) la coalición es temporal, puntual, sin ánimo de permanencia; 2) carece de estructura propia, funciona por tanto sobre el principio de la coordinación de sus miembros; 3) funciona sobre la base del acuerdo o consenso de sus integrantes, sin que haya posibilidad de que la pertenencia obligue a los coaligados a seguir una conducta determinada, es decir, no hay mandato imperativo, y 4) las coaliciones son de partidos, no involucran otro tipo de organizaciones políticas.

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

II. Tipos de coaliciones

A. Coaliciones electorales

De acuerdo a Rial (2000), “(l)as mismas suelen conformarse en torno a un programa común electoral para lograr un resultado más favorable, para enfrentar a una coalición conformada por adversarios, o para crear una fuerza unida con base en grupos políticos más pequeños”.

Las normas legales pueden permitir su formación de manera explícita, o simplemente ignorarlas o no permitir las. En estos últimos casos, sin

embargo, pueden conformarse jugando con vacíos o con las propias normas electorales de modo de conformar una fuerza política que en los hechos sea una coalición, aunque legalmente no pueda presentarse como tal.

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

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

B. Coaliciones de *gobierno*²

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

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

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

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

El juego termina con la formación de una coalición mayoritaria en el legislativo y la elección de un gabinete de *gobierno*, ambos producto de un proceso de negociación donde cada jugador hace pesar su *poder* en *votos*. Dicho juego se desarrolla a partir de tres supuestos fundamentales: 1) el reparto del premio se hace bajo el principio de suma cero, o sea, lo que unos ganan es igual a lo que otros pierden, 2) los jugadores procuran maximizar sus beneficios, o sea, son actores racionales que no harán nada que los perjudique, y 3) la información que manejan los jugadores es perfecta, o sea, son actores absolutamente informados.

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

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

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

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

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

Deheza (1995 y 1998) presentó el primer estudio comparado sobre coaliciones presidenciales de *gobierno* con un universo de estudio compuesto por los *gobiernos* de nueve países de América del Sur en el periodo 1958-1994, siendo estos Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. El trabajo arrojó que sobre un muestra de 123 gobiernos, 69 de ellos fueron de coalición (17 “coaliciones mínimas ganadoras”, 24 coaliciones minoritarias y 28 grandes coaliciones) frente a 48 *gobiernos* de partido. El estudio presenta cuatro conclusiones relevantes: 1) las coaliciones de *gobierno* en los sistemas presidenciales de América del Sur son muy frecuentes; 2) las coaliciones de *gobierno* pueden distinguirse según su origen, esto es, coaliciones electorales que se transforman en coaliciones de *gobierno* y coaliciones electorales postelectorales que se negocian a partir del *resultado electoral*; 3) los presidentes minoritarios (con menos del 45% de la cámara) presentan una clara tendencia hacia la formación de coaliciones, y 4) los presidentes que forman coaliciones utilizan el gabinete ministerial como un recurso de conformación del *gobierno* multipartidario.

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

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

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

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

Vocablos de referencia:

Alianzas electorales - Elecciones - Partidos políticos - Sistemas de partidos

Bibliografía:

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

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

Antonio CARDARELLO

COLEGIO ELECTORAL

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

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

Se distingue entre *colegios electorales* abiertos y cerrados. Se les llama abiertos cuando los *electores* pueden llegar en cualquier momento durante el período previsto para la votación, hacen su fila, votan y se retiran. El colegio es cerrado cuando el *elector* al llegar al lugar de votación debe registrarse ante la directiva del colegio, luego de lo cual debe incorporarse y permanecer en una fila hasta que sea llamado para votar. Este registro debe hacerse en un lapso determinado, luego del cual se cierra y no se admiten nuevos *electores*. En República Dominicana los *colegios electorales* fueron cerrados hasta el año 2002 (Guevara, 1996, p. 12; Bolívar, 1996, p.24).

- 2) Como sinónimo de *mesa de votación*. Este es el caso de República Dominicana y Chile (Valverde, 2007, p. 1114).
- 3) Como sinónimo de *circunscripción electoral*. En esta concepción la voz *colegio electoral* hace referencia al conjunto de *electores* cuyos *votos* se escrutan para determinar uno o varios de los cargos sometidos a *elección*. Este es el sentido en que se utiliza la voz en Italia (Barile, 1987, p. 150; Lanchester, 1987, p. 89). Dentro de esta acepción, los *colegios electorales* pueden ser territoriales o no territoriales. Los primeros son los más usuales hoy en día. En ellos, los habitantes con derecho a *voto* de un determinado territorio son llamados a elegir uno o varios cargos. En los colegios o circunscripciones no territoriales, los ciudadanos que posean una determinada característica –por ejemplo, pertenecer a la población indígena– son llamados a elegir uno o varios cargos.
- 4) Para referirse a un conjunto de personas que, actuando como representantes de una colectividad más amplia, tienen la función de elegir uno o más funcionarios. El caso más conocido es el del *colegio electoral* encargado de elegir al presidente y vicepresidente de la *república* en algunos países de régimen presidencial. En esta acepción el término se utiliza para denominar al grupo de personas, seleccionadas por votación popular, que tienen esa función. Se trata de un mecanismo de *elección* formalmente indirecta de los máximos funcionarios del Poder Ejecutivo. Aunque es raro, se ha dado el caso de que el candidato con *mayoría* en el *colegio electoral* no sea el mayoritario en el *voto* popular, como ocurrió en la *elección* presidencial de los Estados Unidos del año 2000, ganada por George Bush en el *colegio electoral* a pesar de haber obtenido menos *votos* populares que su principal adversario.

Los Estados Unidos es el único país de América que aún aplica el mecanismo de *elección* del presidente mediante un *colegio electoral* (Corwin, Chase y Ducat, 1987, p. 202; Sánchez Agesta, 1976, p. 192). En este país los ciudadanos de cada uno de los estados de la unión eligen un número de *electores* igual a la suma de parlamentarios al Congreso (senadores y miembros de la Cámara de Representantes) que corresponden a la entidad (el distrito sede del *gobierno* elige tantos

electores como senadores y representantes le corresponderían si fuera un estado, pero no más que el estado con menor representación). Cada candidato presidencial postula una *lista* de *electores* en cada estado. La *lista* ganadora obtiene todos los *electores* de la entidad. Con posterioridad, los *electores* votan por uno de los candidatos a presidente y por uno de los candidatos a vicepresidente. Obtienen los cargos los candidatos que en cada caso logren la *mayoría* absoluta de los *votos* del *colegio electoral*. Si ningún candidato obtiene la *mayoría* absoluta para el cargo de presidente, la decisión se traslada a la Cámara de Representantes. Si la *mayoría* absoluta no se alcanza para la vicepresidencia, corresponde hacer la elección al Senado.

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- Barile, P. (1987). *Istituzione di diritto pubblico*. Padova: CEDAN.
- Bidart Campos, G. (1989). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR.
- Bolívar, J. (1996). República Dominicana. Elecciones presidenciales 16 de mayo y 30 de junio de 1996. *Boletín Electoral Latinoamericano*, XV, mayo-junio.
- Corwin, E., Chase, H., y Ducat, C. (1987). *La constitución de los Estados Unidos y su significado actual*. Buenos Aires: Fraternal.
- Espín, E., y García, F. (1977). Apéndice II: Diccionario electoral de urgencia. En: Esteban, J., et al. *El proceso electoral*, (pp. 377-381). Barcelona: Labor.

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

José Enrique MOLINA VEGA

COMPETICIÓN/COMPETENCIA POLÍTICA

I. El concepto y sus principios

La idea de *competición política* implica la actividad continuada y simultánea, electoral y pre y post-electoral de varios partidos, movimientos o grupos políticos, ordenada a obtener la administración o *gobierno* de un Estado, magistraturas o grupos de representación en las corporaciones públicas electivas, en condiciones de igualdad y libertad, y dentro de las regulaciones constitucionales y legales.

Presupone el multipartidismo, espacios de libre opinión, un *sistema electoral* abierto, con *sufragio* universal y representación mayoritaria o proporcional que posibilite varias opciones o alternativas, así como el respeto a los *resultados electorales*. En consecuencia, existe sólo cuando en los procesos políticos y electorales participan dos o más partidos. El monopartidismo es su negación, de manera que viene a ser condición fundamental de la *democracia* como juego alternativo entre *mayorías* y *minorías*, entre *gobierno* y partidos opositores, entre fuerzas tradicionales y movimientos innovadores.

La *competición política* legalizada es la regularización o racionalización de los antagonismos políticos, su solución institucional y pacífica, mediante los *procesos electorales* periódicos en los que se establece el volumen de la *opinión pública* que respalda a cada candidato, partido o programa, mecanismo de reparto de poderes y de su reajuste, sensible a los cambios de las *opiniones públicas*.

Su desarrollo eficaz implica formulaciones ideológicas o propuestas de acción comparables, polémicas, y gestión de los partidarios de cada una para organizar, financiar y captar los *electores* potenciales, a fin de superar, empleando estrategias, procedimientos y medios similares a los de la concurrencia económica.

En la raíz de este concepto está la idea de que la *política* es acción, quehacer, proceso dinámico y pragmático que persigue resultados concretos e inmediatos. Esta acción tiene por objeto la movilización de masas, ya por convicción, persuasión de racional, *manipulación* pasional o de intereses. Sus protagonistas pueden ser los caudillos, cuando la competencia se traduce en enfrentamientos personalistas, los partidos y sus organizaciones, y los ciudadanos activos, en grupos de opiniones compartidas, independientes de los partidos o vinculados a los mismos.

La rivalidad ideológica y electoral interpartidaria se proyecta al ámbito parlamentario, dentro del cual el obstruccionismo contra las iniciativas gubernamentales y la presión sobre los grupos minoritarios reflejan el enfrentamiento de pensamiento, intereses, regiones, etnias, religiones y, obviamente, partidos, que son las motivaciones que animan la *competencia política*.

Las instituciones hereditarias, vitalicias, cooptadas, dictatoriales, unipartidistas y autoritarias, eliminan o limitan la competencia.

II. Su funcionamiento. Las condiciones y los medios

- 1) **El ámbito territorial.** La *competencia política* tiene lugar en todos los niveles del *poder*: internacional, nacional, regional y local, según la jurisdicción de las posiciones políticas por las cuales contiene y el alcance de los intereses en pugna. A esta distinción responde la existencia de partidos regionales, a veces expresión de partidos

separatistas, y los reductos electorales en los que aún predomina el caciquismo. Movimientos que se califican de independientes, de extra o supra partidarios, y organizaciones cívicas de órbita local, rompen la tendencia de integración nacional de la mayoría de los partidos modernos.

Matiza esta tendencia igualmente la coordinación creciente a nivel supranacional entre partidos afines, como la democracia cristiana, la social democracia, los partidos conservadores y los comunistas. La *elección* de parlamentarios supranacionales dentro de los procesos de integración económica del tipo de las Comunidades Europeas y de la Comunidad Andina condicionan también el ámbito de la competencia.

- 2) **Autonomía y centralización.** En conexión con la cuestión planteada en el literal antecedente, para competir políticamente las organizaciones centralizan su dirección y recursos, o se dan estructuras de tipo federal.

En el primer caso, las directivas son nacionales, pero flexibilizan su centralismo al articularse con comités regionales y locales, delegatorios para la ejecución de los programas y la estrategia partidaria en su territorio, con mayor o menor independencia en cuanto a los asuntos provinciales o vecinales.

En la otra alternativa, aunque el partido o movimiento sea nacional, su unidad viene dada por la adhesión libre de las organizaciones regionales para el trabajo común a escala nacional, manteniendo la autonomía directiva y operativa seccional. Esta articulación, por no ser la jerarquía del centralismo, no puede conservarse sino por fuertes motivaciones doctrinarias, por modalidades del *sistema electoral*, como las primarias norteamericanas en la *elección* presidencial o el carisma caudillista.

- 3) **Los esquemas típicos.** La competencia política se desarrolla según ciertos esquemas, ya clásicos, dependientes básicamente del régimen de partidos y de la *forma de gobierno* del Estado.
 - a) **El bipartidismo.** El más simple es el que se estructura en los regímenes bipartidistas, en los cuales el partido de *mayoría* gobierna y el otro ejerce la oposición, dentro del cual la competencia es

más o menos aguda o compleja según la proporción de fuerzas electorales se aproxime o no a un relativo equilibrio, o se trate de partidos con alguna o mucha afinidad de intereses o ideas, o que uno de ellos sea radical y el otro moderado, y existan o no uno o varios partidos menores que, en coalición, podrían desdibujar el esquema bipolar al sumarse al *gobierno* o a la oposición.

- b) **El multipartidismo.** En este esquema, la competencia es más compleja. Varían las estrategias y el esquema mismo, ya se trate de un régimen con un partido dominante, o sea, con *mayoría* frente a cada uno y a todos los demás partidos sumados, caso en el cual puede derivarse a una modalidad del primer esquema, cuando la *mayoría* gobierna sola y las *minorías* trabajan en equipo para hacer oposición.

Pero la situación es distinta si no hay partido dominante sino de *mayoría* relativa y, por eso, debe integrarse por coalición la *mayoría* gobernante, lo que diluye y hace fluida la competencia a cada coyuntura crítica. Este esquema es inestable por la heterogeneidad de los elementos de uno y otro equipo.

En los sistemas electorales a doble vuelta se manifiesta esta modalidad. En la primera se miden fuerzas entre todos los partidos. En la segunda se agrupan por tendencias que parecen imitar al bipartidismo clásico y prefiguran la composición del *gobierno* futuro.

- 4) **Las situaciones atípicas.** Se quiebran estos esquemas en situaciones excepcionales como estas:
- a) Los regímenes unipartidistas, en los cuales el monopolio de la acción política elimina la competencia.
 - b) Las *dictaduras* que, de suyo, salvo sus problemas más internos de *poder*, excluyen toda competencia como subversiva.
 - c) En el bipartidismo, transitorios acuerdos de *gobierno* conjunto, en igualdad o desigualdad de participación, que trasladan la competencia al interior de los partidos.
 - d) Es posible que, al lado de los partidos, como desprendimiento de los mismos, confluyan en las luchas políticas movimientos

y grupos con estrategia propia, organización separada, representativos de matices ideológicos o intereses particulares, caso en el que se enriquece la competencia al diversificar opciones.

- 5) **El carácter de la competencia.** La intensidad y las formas de competencia se gradúan y diseñan de acuerdo con la naturaleza de las fuerzas participantes.

Esas variaciones están en función, entre otras, de circunstancias como éstas: que los partidos actuantes sean de corte tradicional o moderno, de masas o de cuadros, conservadores o revolucionarios, centralizados o federados, nacionales o regionales, de clase o polí-clasistas, en régimen bi- o multipartidista y en *gobierno* presidencial o parlamentario.

La presencia de partidos campesinos, proletarios, católicos, elitistas, con *democracia interna* o autocráticos, caudillistas, modifican las condiciones y desarrollo de la competencia. Es decir, que la base social en que se apoyan los partidos y, por tanto, los intereses reales que personifican, dan el tono de la rivalidad política y determinan las estrategias y los medios de su desarrollo, aunque la burocratización y centralización conducen a borrar las diferencias que se han señalado.

- 6) **Los medios.** La pugna entre los actores de la vida *política* se desarrolla actualmente con medios, tácticas y estrategias similares:
- a) La financiación, cuando no es de origen estatal, proviene de los afiliados y simpatizantes, en este aspecto puede romperse la necesaria igualdad, que es exigencia de una competencia libre y democrática, si no se logra completa *transparencia* y publicidad.
 - b) El reclutamiento de afiliados por adoctrinamiento, vinculación disciplinaria o profesional, encuadramiento de jóvenes, mujeres, intelectuales, trabajadores.
 - c) El activismo de los afiliados en la manifestación pública de ideas, los trabajos burocráticos del partido, el adoctrinamiento.
 - d) La labor intelectual de profundización doctrinaria, programación y diseño de estrategias, estudio de los problemas políticos y sus soluciones.

- e) La actividad proselitista pre-electoral y de movilización de masas y *electores* el día de las *elecciones*.

Es en estos campos concretos en los cuales la competencia se hace objetiva y cuya realidad se exterioriza en los *resultados electorales* y, luego, en la conducción del Estado o el ejercicio de la oposición.

- 7) **La competencia mediatizada.** Algunos regímenes, valga el ejemplo de Colombia a comienzos del siglo XX, limitan la *competición política* aplicando un *sistema electoral* de participación restringida de las *minorías*, llamado del *voto* incompleto, dentro del cual se señala para éstas un cupo invariable de representación, reservando para la *mayoría* una cuota varias veces superior, independientemente del número de *votos* obtenido por cada agrupación. Se finge así una apertura del unipartidismo rígido porque, en realidad, dentro de dicha fórmula no existe la posibilidad democrática de cambiar las reglas, y menos los principios del sistema.

III. Democracia participativa y *competición política*

La *competición política* –limitada antes a su sola expresión en el campo electoral– se ha enriquecido en la última década del siglo XX con la multiplicación de los mecanismos de participación popular en los procesos de decisión de cuestiones públicas, más allá de las simples confrontaciones electorales.

El plebiscito normativo, el referendo aprobatorio o derogatorio, la consulta popular vinculante en materia *política* o administrativa, en los niveles nacional, regional o local, la iniciativa legislativa extra-parlamentaria, la convocatoria de asambleas constituyentes y la *revocatoria del mandato* de representantes comprometidos con un *voto programático*, son las modalidades incorporadas a los estatutos constitucionales más recientes.

Aunque en estos casos varía el contenido de las propuestas formuladas al cuerpo electoral, ya que no se trata de la nominación de candidatos a magistraturas electivas sino de promoción, adopción o rechazo de planteamientos ideológicos o textos normativos, la dinámica de la competición y los actores vienen a ser, en el fondo, los mismos de

las *elecciones* ordinarias, aunque las estrategias pueden montarse sobre escenarios virtuales muy distintos.

Lo que importa relevar es la ampliación del campo electoral, la variedad de las manifestaciones de la voluntad popular, su mayor frecuencia, su incidencia determinante en el ejercicio del *poder* constituyente, y su fuerza impulsora o negativa en las instancias políticas tradicionalmente reservadas a la decisión autoritaria y unilateral de legisladores y gobernantes.

Este cambio es puramente formal cuando la mecánica electoral continúa controlada por los aparatos partidarios y la *manipulación* de los medios dominantes de la *opinión pública*. Pero no se puede desconocer la conversión, al menos teórica, del pueblo, de destinatario a sujeto del *poder*, con control sobre quienes lo ejercen por representación, pues la competencia tiene que plantearse, forzosamente, en otros términos, transformando, de paso, todo el vocabulario electoral.

Estos desarrollos cualitativos y cuantitativos tienen, además, formas de tanto interés como los cabildos abiertos en comunas y localidades municipales, en los que parece regresarse al origen de la *política* en su más ingenua y auténtica presentación: el pueblo sin intermediarios.

No es menor el cambio que introduce en la *competición política* la tendencia a institucionalizar la *reelección* presidencial, que impone otras tácticas, ya que la competencia se plantea en términos que ponen en tela de juicio la igualdad entre los competidores, así como la *elección* a dos vueltas, pues una y otra se producen en circunstancias bien diferentes que encauzan de manera distinta la voluntad electoral.

Debe registrarse asimismo como parte de la *competición política* la que se desenvuelve al interior de los partidos para designar sus candidatos, en tanto en esa fase pre-electoral se juega también sobre el resultado final del evento electoral.

En sentido contrario, hay que apuntar que se debilita la competición cuando, como se ha resuelto en situaciones conflictivas y para superar graves crisis, se asignan arbitrariamente cupos de representación a etnias, regiones, grupos subversivos, *minorías* religiosas, sin relación alguna con su potencial electoral. Se regresa, entonces, a formas de representación corporativa que parecían superadas.

La decadencia de los partidos, el eclipse de las ideologías, el pragmatismo político, generan alianzas suprapartidistas que son simples empresas electorales de ocasión, bajo ropaje programático, que resquebraja el esquema clásico de la competición entre *mayorías* y *minorías* acantonadas en los partidos, táctica que impide una moralización duradera de la competición.

IV. Los supuestos incambiables

Finalmente, hay que recordar que la *competencia política* es un instrumento para resolver conflictos por la vía racional, que no tiene un fin propio y que no garantiza, por sí sola, la existencia de una *democracia*.

Cualquiera que sea la amplitud que haya querido darse a la competición, es lo cierto que esa flexibilidad está condicionada por una limitación que la relativiza: se contiene y rivaliza dentro del sistema, por cuestiones más o menos importantes, pero no sobre el sistema mismo o sus fundamentos. Puede afirmarse que la *legitimidad*, por principio, está excluida de la competición, pues supone la confirmación y continuidad de lo establecido.

Sin embargo, en una visión panorámica de la competición habría que medir el peso de los movimientos subversivos armados –“la *política* por otros medios”– en cuanto inciden en los movimientos institucionalizados, no sólo por vías de hecho, sino como fuerzas polarizadoras de los partidos regularizados.

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Partidos políticos - Sistemas de partidos

Bibliografía:

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

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

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

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

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

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

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

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

Luis Carlos SÁCHICA (+)

COMPORTAMIENTO ELECTORAL

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

I. Concepto

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

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

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

límite o posibilidades dependiendo del marco constitucional; sin embargo, esas reglas se aplican en contextos específicos y mediados por una lucha de actores que tienen intereses e imaginarios.

Su estudio “centra su interés en indagar las causas y condicionantes del voto. Desde el punto de vista metodológico lo óptimo sería realizar el análisis electoral a partir de la asociación entre el individuo y el voto” (Mora, 2016).

En los Estados Unidos, en la campaña presidencial de 1940, con el trabajo de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, se relacionan las conductas electorales individuales con factores que determinan o condicionan las preferencias de *voto* (Mora, 2016).

Los estudios sobre aquello que condiciona el *comportamiento electoral* tienen una literatura especializada sintetizada en tres enfoques, que no se excluyen entre sí: el sociológico, el psicológico y el racional.

El primero, que integra factores sociodemográficos, se basa en que la conducta electoral está determinada por la posición del individuo en una estructura social. Para Mora (2016), Paul Lazarsfeld señala que uno piensa como es socialmente y concibe el *voto* como esa “conducta de grupo en la medida en que lo que lo define y explica son las características sociales, demográficas, regionales o económicas que comparten los individuos de cierta comunidad o grupo social”. El segundo, compuesto por factores individuales (modelo de Michigan), asume que el *voto* se determina por los valores y criterios de naturaleza política de los individuos en el proceso social. El *voto* se ubica como un acto individual “motivado por percepciones y orientaciones personales y subjetivas” (Peshard, 2016). Aquí el *comportamiento electoral* se ancla en la afinidad o cercanía política o ideológica. Angus Campbell (con Converse, Miller y Stokes) es el principal teórico de este enfoque. El enfoque racional, considera factores socioeconómicos, cuyo principal exponente es Anthony Downs y K. Schumpeter, y se ancla en las teorías económicas de la *democracia*, que indican que el *elector* vota racionalmente de acuerdo a sus intereses o preferencias (Mora, 2016).

El enfoque de la *elección* racional es el que permite dar una explicación muy trabajada, según el cual la gente sólo participa en asuntos políticos cuando los costos para intervenir son menores a los beneficios

que percibe al votar. En realidad no existe un predominio o exclusión de un enfoque sobre los otros.

Peshard (2016), apoyada en Miller y Shanks, al referirse al *comportamiento electoral* precisa que

(...) no es una conducta autónoma o aislada, sino que se explica como parte del sistema político en el que ocurre. Hay una diversidad de factores que inciden en el comportamiento electoral y que son de dos grandes categorías: 1) los factores de tipo más estable o permanente que dan lugar a alineamientos partidarios más o menos durables (con impactos distintos dependiendo del monopolio o no de las candidaturas por los partidos), y 2) los factores de tipo coyuntural o de corto plazo, que actúan en el momento de la elección junto con los factores de largo plazo y que tienden a modificar dichos alineamientos (Miller y Shanks, 1996).

En América Latina ha habido un progreso teórico aún incipiente del *comportamiento electoral*, para evaluar sus principales influencias, sobre el análisis de las bases conceptuales y referentes académicos, científicos e institucionales y sobre la comprensión del fenómeno. Al parecer sólo se aplican las teorías preestablecidas (Bedoya, 2015, p. 200).

Se ha hecho un gran esfuerzo para clasificar u ordenar dichas conductas, tanto de los participantes como de los abstencionistas, pero aún no hay suficiente consenso entre los diferentes autores y crece el vocabulario: “ejemplo de esto son los conceptos abstencionistas indiferentes-apáticos, abstencionismo electoral político-consciente-voluntario, voto decisivo-pivotal, voto castigo-retrospectivo-protesta –estos últimos han sido usados indistintamente–, partidistas duros-fieles y voto duro-electores fieles” (Bedoya, 2015, p. 211).

El *comportamiento electoral* se explica, pero en consideración del contexto. Hoy tenemos en Latinoamérica una *democracia* más consolidada, menos en transición, pero con más demandas y apoyos que la desafían permanentemente sobre el respeto a los procedimientos y métodos políticos acordados para las *elecciones*.

Así entonces, en el caso de México, desde el año 2000, los cambios se ven determinados por la alternancia, estableciendo relaciones entre

el número de competidores por el *poder* con los niveles de participación y abstención, y las estrategias que cada ciudadano utilice para orientar su *voto*. En Argentina, para la misma época, se cree que los medios de comunicación influyen fuertemente las preferencias de los *electores* a través de la construcción de imágenes de los candidatos.

En el caso chileno, después de la *dictadura*, el comportamiento de los *electores* ha estado marcado por el clivaje político entre *democracia* y *autoritarismo*. En el caso colombiano, después de 1986, los *procesos electorales* se ven muy marcados por un debilitamiento de los partidos y han estado circunscritos a un contexto de violencia política y ajustes estructurales en el *sistema político* y el Estado con la descentralización política, que permitió la *elección* popular de alcaldes y gobernadores. En Venezuela, con el cambio del *régimen político* y la instauración del régimen chavista que condujo al país a una excesiva ideologización, polarización y fragmentación, el comportamiento de los *electores* ha estado marcado, en poco tiempo, por un número elevado de eventos electorales.

En general, en numerosos países de la región la implementación de la *reelección* presidencial ha transformado drásticamente el contexto, afectando las tendencias del *voto*.

II. Móviles para votar

El *comportamiento electoral* se soporta en la *soberanía* popular, que es fuente de *legitimidad* política; por ello es útil considerar los principales móviles que inducen a los ciudadanos a votar. “El móvil principal es el miedo a la aplicación de la fuerza bruta (...) a la represalia, o a la delación que suelen sufrir los que disienten” (Madrigal, 2000, p. 226).

Al contrario, otros móviles que pueden condicionar al *elector* consisten en la recompensa, es decir, sanciones positivas, los estímulos e incentivos y el hábito, que puede implicar

(...) una adhesión o una militancia permanente en el seno de un mismo partido político, lo que se convierte en una actitud repetitiva y en una especie de lealtad o fidelidad reiterada. Esto implica lo que algunos autores han denominado “decisiones

estables”, que suele ser el producto de una profunda identificación de un sector del electorado con un partido político. (...) Distinto al elector “identificado”, que emite un voto de conformidad, similar a un reflejo condicionado, es el caso del elector “fluctuante”, cuyo comportamiento electoral suele ser más errático o pendular, en la medida en que emite su voto como un acto de interés o de mayor racionalidad (...).

Otra motivación psicológica consiste en el mimetismo, es decir, la imitación. Se imita lo que se admira y se sigue al que se reconoce como superior, lo que induce a la identificación con un movimiento político o a seguir a un líder carismático o un caudillo. Igualmente, el mimetismo electoral puede resultar de una ósmosis cultural o de un contagio, sobre todo en el ámbito familiar, en el que los hijos suelen imitar a sus progenitores (...).

Mucho énfasis se ha puesto en el hecho de que, a menudo, la identificación política (y partidista) se remonta a la niñez y sobre todo, en la importancia de la familia como el más importante agente de socialización política, seguido por el ámbito escolar y los círculos de amistades (Madrigal, 2000, p. 227).

Otros factores, o elementos individuales que actúan como condicionantes del *comportamiento electoral* tienen su origen en la educación y formación profesional, el nivel económico, estado civil, vinculación a asociaciones, género, empleo y lugar de residencia. Y los factores de contexto que son de orden socioeconómico, político e institucional, como heterogeneidad étnica, conductas aprehendidas por tradición, las particularidades de las campañas, la oferta política, la obligatoriedad del *voto*, financiamiento de campañas, la violencia.

Comportamiento electoral significa *participación política* expresada en la decisión de apoyo a algunas de las opciones existentes, votar en blanco o el *voto nulo*. Igualmente se expresa como abstención, que es al mismo tiempo un móvil. “El fenómeno del abstencionismo es una forma de comportamiento electoral, en la medida en que el acto de no decidir constituye, en sí, una decisión” (Madrigal, 2000, p. 228). La no participación es una forma de participación pasiva. El *abstencionismo* es una actitud o una situación a la que se ven expuestos o dispuestos los

electores, que por diversas razones no participan. “Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario (distinto) al voto que desarrolla una participación política y no vota” (Tuesta, 2003, p. 53). Pero no toda ausencia a las urnas es *abstencionismo*. Y en la ausencia a las urnas se reflejan diversos tipos de *abstencionismo*.

La no participación por razones estructurales e institucionales del sistema se podría asumir como técnica; la no participación consciente y deliberada es *política*, y la ausencia por indiferencia es *abstencionismo* por apatía. En ninguna de ellas individualmente se agota el *abstencionismo* electoral total (Tuesta, 2003). Para José Thompson (2007), la abstención en sentido estricto es la ausencia de los *electores*, los *votos en blanco* y los nulos, e indica igualmente que el ausentismo y *abstencionismo* serían términos paralelos; así mismo, reconoce la abstención involuntaria como estructural.

Para Héctor Soto (2013) igualmente existe una diferencia entre *abstencionismo* de participación o electoral (no votan), y *abstencionismo* decisional (*votos* no utilizados). Este último consiste en que el *elector* participa pero no utiliza el *voto*. En su propuesta de marco metodológico, basada en la intensidad del voto, indica que además existe un *abstencionismo* activo (*voto en blanco* y *voto nulo*, es decir, no decide; este *abstencionismo* Tuesta lo denomina participativo (2003, p. 56)). Según Soto y Giraldo (2016), el resultado de los tipos de *abstencionismo* electoral, activo y decisional es el *abstencionismo* electoral efectivo.

Se suele interpretar el abstencionismo como el reflejo de una situación de alineación y por lo tanto como un acto de hostilidad, de resignación y de rechazo hacia la sociedad, como una actitud refractaria al sistema político, a sus valores predominantes y a la legitimidad de sus instituciones, (incluidos los partidos) (Madrigal, 2000, p. 228).

III. Identificación partidaria

El alineamiento electoral es la identificación que tiene el *elector* con un partido; pero se puede tener identidad política no partidaria.

Para que la participación, a su vez, sea real, plena, efectiva y legítima, es necesario que el ciudadano pueda escoger entre

diversas opciones o alternativas y entre éstas, desde luego, la que considere mejor. En un sistema de partido único, por lo tanto, se limita la opción a una sola ecuación electoral y el comportamiento electoral queda reducido simplemente a aceptarla (...) o a negarse (negarla), mediante la abstención (Madrigal, 2000, p. 225).

La identificación partidaria (o partidista) se define como una vinculación psicológica entre un individuo y un partido político, que implica un sentimiento de pertenencia al partido como grupo de referencia (...). La identificación partidaria es el concepto central del modelo explicativo de la conducta de voto, desarrollado en Estados Unidos durante los años 50 a partir de los estudios electorales nacionales realizados por investigadores de la Universidad de Michigan (Pérez, 2000, p. 689).

El concepto de identificación partidaria se ubica en escalas de referentes como muy partidista, débil partidista, simpatizante, amigo, por preferencia, como independiente o como *elector* de un partido. Ubicar la identidad con un partido puede variar de un país a otro en función del número de unidades que integra el *sistema de partidos*. Así mismo, la relación individuo-partidos

(...) va más allá de una afinidad ideológica o programática, para convertirse en un lazo afectivo, un sentimiento de apego y de pertenencia (...). De igual forma, la identificación partidaria puede presentar grados diversos de intensidad, pero no requiere que el ciudadano tenga un historial de votación a favor del partido (Pérez, 2000, p. 690).

Hay factores políticos para explicar el *comportamiento electoral* referidos al nivel de posicionamiento de los partidos, que desbordan una coyuntura electoral y que conforman identidades partidarias (Peshard, 2016).

El enfoque psicológico reconoce que la influencia del partidarismo sobre el voto actúa de dos maneras diferentes: 1) como una lente que filtra la visión del mundo de los electores, y 2) como un acto de fe, o referente indiscutible e incuestionable que lleva a actuar en consecuencia (Peshard, 2016).

Según Moreno y Méndez (citado por Bedoya, 2015), en los *procesos electorales* las campañas políticas inciden en los referentes que tienen los ciudadanos de los partidos en competencia, lo cual tiene efectos sobre los *electores*, produciendo desalineamientos y realineamientos de las preferencias partidistas:

Esta condición de estabilidad permite a la identificación partidaria (...) cumplir con dos importantes funciones: en el individuo, proporciona una guía para interpretar y asimilar la vasta información proveniente del mundo político, así como para evaluar candidatos y propuestas en tiempos electorales, simplificando eficientemente el proceso de toma de decisiones (Pérez, 2000, p. 692).

Existen para Pérez:

Nuevos modelos que intentan explicar el comportamiento de voto en este nuevo contexto e incluyen las teorías sobre el desalineamiento partidista (ruptura de vínculos entre amplios sectores de la población y los partidos que tradicionalmente los representaban) y realineación (conformación de nuevas lealtades) como procesos de cambio (2000, p. 694).

IV. Volatilidad

Para Carvalho (2000), volatilidad electoral es “el desplazamiento del voto entre los diferentes partidos, en dos elecciones sucesivas”. Se entiende que “el fenómeno de aumento de la volatilidad, con bruscos cambios en el alineamiento de los electores que afectan la estabilidad de los sistemas de partidos, es objeto de interés generalizado” (Carvalho, 2000, p. 1235).

“El índice de volatilidad electoral, tal como se lo ha definido, mide los valores netos del cambio en las proporciones de votos obtenidas por los partidos. En tal sentido, refleja la volatilidad total dentro del sistema” (Carvalho, 2000, p. 1236). Por ejemplo, en Venezuela no sobrevivieron muchos partidos del anterior régimen a Hugo Chávez, y en el presente existe un desalineamiento con los partidos del *gobierno* de Maduro y, por tanto, se da una fuerte volatilidad.

Según Carvalho (2000):

La volatilidad electoral puede explicarse a partir de diversas causas y se relaciona estrechamente con las características de cada sociedad y la gestación y el funcionamiento de cada sistema político. No obstante, hay coincidencia general en cuanto a que la existencia de raíces o anclajes partidistas sólidos en el conjunto de la sociedad es una condición esencial para la estabilidad de las adhesiones partidarias [Por ello un electorado que no tiene ascendencia partidista es altamente volátil] (p. 1237).

Así entonces, Carvalho reitera que “el enraizamiento de la identificación partidista en un clivaje social, sea de clase, regional, religioso o ideológico, consolida los vínculos entre electores y partidos y contribuye a estabilizar el sistema de partidos” (2000, p. 1238).

Alineamientos y desalineamientos

Según Harrop y Miller, citado por Jacquelin Peshard (2016), pareciese que el proceso de alineamiento partidario se debe al énfasis en las bases sociales del *voto* (enfoque sociológico), el afianzamiento de dicho alineamiento se refleja en identificación partidaria (enfoque psicológico) y cuando ese alineamiento se debilita o se difumina, produce una volatilización del *voto*, o desalineamiento, que corresponde más al enfoque de la elección racional.

Según Alberto Mora (2016), los planteamientos de Lipset y Rokkan, al considerar la clase social, la religión y el origen territorial que han sido clivajes tradicionales que más han explicado el *voto*, con el paso del tiempo, por los cambios sociales y políticos, el enfoque sociológico se vio en dificultades para “explicar los cambios que se producían en el comportamiento electoral en el mediano plazo”. Esto explica porqué “el proceso de desalineamiento electoral, con aumento de la volatilidad, se constata en muchos países. Sus causas, múltiples y complejas, se relacionan estrechamente con la situación política y social de cada país en particular” (Carvalho, 2000).

Para Carvalho (2000)

(...) un ciudadano desinteresado de la política, que no se siente cercano (...) a un partido, sin encuadramiento sindical o social

susceptible de conectarlo con la vida política, preocupado básicamente por su vida cotidiana y su destino individual, es potencialmente un elector volátil, que decidirá su voto ante cada consulta electoral e influido básicamente por campañas publicitarias (p. 1240).

“Otro factor de los procesos de desalineamiento electoral puede encontrarse en la creciente influencia de los medios (...) en la comunicación política” (Carvalho, 2000, p. 1240). Pero además, se ha ido incrementado la distancia de los *electores* con respecto a los partidos. Cada vez más se vota por personas, menos por los partidos. Según datos de IDEA Internacional (2013), la tendencia mundial de participación electoral se ha reducido en más del 10% en las últimas 4 décadas (1960-2000).

V. Clivajes

Para Schultze (1983) los clivajes son uno de los factores que determinan el *comportamiento electoral*. Por su parte, para Fernández (2000) “el aparecimiento (surgimiento) y desarrollo de los **cleavages** ha tenido lugar en el proceso de modernización e industrialización que caracteriza la formación del Estado moderno”. Este autor resalta como clivajes importantes, Estado/Iglesia, capital/trabajo, campo/ciudad y derecha/izquierda (pp. 179-180).

A pesar de lo anterior, los *partidos políticos* parecen preocuparse más por el respaldo electoral como una condición de supervivencia y no con preocupaciones ideológicas, políticas o sociales, y entonces se van transformando en organizaciones “atrapalotodo”. Esto explica porqué en la conformación del *comportamiento electoral*, la propaganda política es un “instrumento para estimular y promover la participación, el consenso y el consentimiento, así como moldear la conducta electoral” (Madrigal, 2000, p. 229).

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/abstención electoral - Identificación electoral

Bibliografía:

Bedoya Marulanda, J. F. (2015). Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: Un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010. *Estudios Políticos*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 46, 197-219.

- Carvalho, E. (2000). Volatilidad. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Fernández Baeza, M. (1989). Clivaje. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- IDEA International (2013). *Voter Turnout Database*.
- Madrigal Montealegre, R. (2000). Comportamiento electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Mora, A. (2016). Comportamiento político y electoral. En: *Diccionario enciclopédico de Comunicación Política*. En Wikialice. Recuperado de: http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Comportamiento_pol%C3%ADtico_y_electoral.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Peshard, J. (2016). Comportamiento electoral. En: *Léxico de la política*. Recuperado de: <http://lexicodelapolitica.blogspot.com.co/2015/02/comportamiento-electoral-Jacqueline.html>.
- Pérez Baralt, C. (2000). Identificación partidaria. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- Schultze, R.-O. (1983). Wählerverhalten. En: Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Soto Caballero, H. R. (2013). *El abstencionismo decisional: La tensión entre ausencia de participación electoral y ausencia de decisión electoral*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Soto Caballero, H., y Giraldo García, F. (2016). El abstencionismo decisional. *ALCEU*, 32, 238-263.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 266-286) (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tuesta, F. (2003, septiembre 24-26). Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Cuadernos de CAPEL*, 49.

Fernando GIRALDO GARCÍA

COMPRA DE VOTO

I. Definición

La *compra de voto* en *elecciones* populares es sólo una de muchas posibles conductas electorales indebidas. Se define como la entrega de un beneficio material, favor o acceso a un servicio para un/a ciudadano/a, a cambio de su *voto* por un partido o candidato/a (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013). Esta definición tiene dos elementos clave: 1) la naturaleza condicional del intercambio (esto es, un pago a cambio de apoyo político) y 2) la capacidad de dirigirse a los/as ciudadanos/as en lo individual (es decir, entre dos ciudadanos/as que, por lo demás, son idénticos/as, uno/a puede recibir un pago y otro/a no). Siguen sus elementos principales.

A. Condicionalidad

¿Cómo saben los agentes de dicha maquinaria si los votantes cumplieron con su parte? La literatura comparada reconoce que la secrecía de la boleta electoral dificulta el monitoreo de las decisiones de los votantes por parte de quienes operan las maquinarias políticas y que, por lo tanto, la *compra de voto* contemporánea difiere del viejo *clientelismo* (mayormente agrario), en el cual los “patrones” controlaban múltiples aspectos de las vidas de sus clientelas (Scott, 1972).

Los especialistas han propuesto tres posibilidades ante la secrecía de la boleta electoral. Primero, las maquinarias políticas pueden emplear agentes locales, quienes tienen conocimiento contextual profundo de sus vecinos (es decir, clientes) y pueden pronosticar cómo votarán (Stokes, et al., 2013; Zarazaga, 2014; Szwarcberg, 2015). Aunque hay poca investigación sobre el éxito de estos agentes, Schneider (2015) demuestra que los agentes en la India cometen muchos errores, a lo que se suma trabajo teórico en psicología que demuestra que incluso personal entrenado es impreciso al detectar cuando otros están mintiendo (Grohol, 1999). En segundo lugar, cuando las maquinarias no tienen agentes o no confían en ellos, dependen de las normas de reciprocidad. Cuando éstas se activan, los votantes pueden sentir la obligación de devolver las recompensas materiales recibidas con apoyo político (Finan y Schecter, 2012; Lawson y Greene, 2014). Finalmente, en algunos contextos, los

agentes de la maquinaria pueden ser capaces de violar la secrecía de la boleta electoral. Por ejemplo, los agentes pueden pedir a los votantes que se tomen fotografías o, como se reportó en las *elecciones* de 2012 en México, niños sin parentesco con el votante, conocidos como “niños halcones”, pueden acompañar a los ciudadanos/as al interior de la cabilia, presumiblemente para monitorear su *voto* (Alianza Cívica, 2012). Aunque los analistas reconocen éstas y otras prácticas, no se ha teorizado ampliamente sobre las estrategias para romper la secrecía o para reunir evidencia sistemática sobre su prevalencia.

¿Qué sucede si los votantes no cumplen con su parte? Si las maquinarias pueden monitorear —o realizar un pronóstico creíble respecto a— las decisiones de los votantes, entonces deberán sancionar la desobediencia o arriesgarse a que la *compra de voto* se desarticule, como resultado de que los votantes incumplan sin consecuencia alguna. Si los beneficios se distribuyen después de la votación, entonces los agentes pueden sancionar fácilmente a quienes no cumplan, negándoles el pago en la *elección* actual. Pero en muchos contextos los beneficios se distribuyen antes de que ocurra la votación. En estos casos se sabe poco sobre si y cómo funcionan las sanciones. Stokes (2005) argumenta que las maquinarias excluyen a los votantes desleales de beneficios futuros; sin embargo, no queda claro si los agentes conservan suficientes registros entre *elecciones* y si actúan con base en sus sospechas en los años subsiguientes. Presumiblemente, algunas maquinarias también sancionan con la amenaza o instrumentación de represión. Aunque algunos trabajos sobre el *clientelismo* agrario han discutido la represión (Scott, 1972; Chubb, 1982), ésta ha recibido poca atención en los estudios de *compra de voto* moderno y mayoritariamente urbano. Si las maquinarias no pueden amenazar de manera creíble con sanciones contra incumplimientos, entonces la *compra de voto* sólo puede funcionar si los *electores* cumplen de manera espontánea, posiblemente derivada de normas de reciprocidad.

B. Selección

La habilidad de las maquinarias políticas para dirigir beneficios a ciertos ciudadanos y excluir a otros, distingue la *compra de voto* de otras formas de distribución de recursos. Mientras que las políticas clientelistas (**pork barrel politics**, en inglés) y la provisión de bienes públicos locales

también buscan incrementar el apoyo político, todos los miembros de los grupos seleccionados pueden acceder a estos beneficios (por ejemplo, los pobres, los jubilados, los enfermos, los residentes de un área particular). Para que la *compra de voto* funcione, las maquinarias deben ser capaces de identificar y dirigirse a votantes individuales. Seleccionar grupos pequeños a nivel local o de distrito no resuelve el problema del monitoreo porque implica recompensar a algunos votantes opositores, lo que fomenta la desobediencia o sanciona a algunos simpatizantes, quienes podrían desertar en las siguientes *elecciones* (Lawson y Greene, 2014).

Si las maquinarias pueden distribuir beneficios a votantes individuales, ¿a qué votantes deberían dirigirse? Los votantes pobres reciben la mayor proporción de la generosidad de la maquinaria porque son más baratos de comprar que los votantes más acaudalados. Pero, con frecuencia, las maquinarias hacen elecciones más específicas con base en las disposiciones políticas de los votantes. Si algunos votantes prefieren a las maquinarias por razones no clientelares y continuarían siendo leales sin recibir un pago, entonces las maquinarias que quieren ganar nuevos *votos* deberán apuntar a quienes no son leales. La literatura distingue con frecuencia entre votantes indecisos que disienten levemente de la maquinaria por razones no clientelares y votantes de oposición que disienten fuertemente. Aunque todos los votantes podrían ser comprables al precio adecuado (a pesar de que hay poca investigación sobre este tema), los votantes indecisos son más baratos. Como resultado, las maquinarias deberían enfocar su atención en estos votantes (Stokes et al., 2013; Dixit y Londregan, 1995; Lindbeck y Weibull, 1987). La única salvedad a este argumento es que las maquinarias que están en el *poder* o aquellas con una coalición ganadora de simpatizantes pueden enfocarse en comprar la asistencia a votar de los incondicionales (Nichter, 2008). Aunque la compra de la asistencia difiere conceptualmente de la *compra de voto*, con frecuencia las maquinarias usan ambas simultáneamente para comprar *votos* durante las campañas y la asistencia el día de la *elección*.

En suma, las *elecciones* inducen a los políticos a distribuir beneficios entre la *ciudadanía* de múltiples maneras y por diversos canales, pero sólo los intercambios contingentes (y típicamente pre-electorales) de beneficios por *votos* con algún mecanismo de cumplimiento por parte del *elector*, cuenta como *compra de voto*.

II. ¿Qué tan común es la *compra de voto* en América Latina?

En años recientes se ha documentado la *compra de voto* en por lo menos 53 países (ver Stokes et al., 2013; Greene y Lawson, 2014). La *compra de voto* no es un fenómeno nuevo, sino que se ha padecido en décadas pasadas en los Estados Unidos (Gosnell, 1937) y Gran Bretaña (O’Leary, 1962). Sin embargo, la escalada democrática significa que esta práctica amenaza con socavar la *gobernanza* en más países que nunca.

La *compra de voto* resulta difícil de medir. Los políticos y los votantes naturalmente se resisten a admitir su participación en la transacción dado que es ilegal y/o se considera indebido. Las entrevistas etnográficas a profundidad pueden producir información válida, pero estos estudios incluyen pocos temas y es probable que no sean representativos de todo el *electorado*. En contraste, las encuestas por muestreo ofrecen información más amplia, pero más superficial. Usualmente preguntan de manera directa a los ciudadanos si han vendido su *voto*, lo que subestima severamente la venta de *voto*. Investigación más reciente incorpora experimentos de lista en encuestas por muestreo —diseñadas para identificar conductas que los participantes prefieren no revelar— (González-Ocantos et al., 2012; Imai, Park y Greene, 2015). Los experimentos de lista permiten a los investigadores estimar la venta de *voto* sin que los encuestados lo admitan abiertamente. Este enfoque es prometedor porque es probable que genere más respuestas válidas, mientras que permite a los investigadores valorar la cantidad de venta de *voto* en todo el *electorado*.

Las estimaciones a partir de experimentos de lista sobre el volumen de venta de *voto* en América Latina varían por país y *elección* (González-Ocantos et al., 2012; González-Ocantos y Kiewiet de Jonge, 2012; Nichter y Palmer-Rubin, 2015). Entre los países sobre los que se tienen datos: menos del 1% del *electorado* vendió su *voto* en *elecciones* recientes en Uruguay y Costa Rica; Chile y Bolivia registran alrededor del 5%; El Salvador, Panamá, Perú, Guatemala y Argentina están en el rango del 10% al 15%; Nicaragua, Honduras y México registran sobre el 20% del *electorado*. Estos estimados están sujetos a una enorme variación, derivada de la calidad en la administración de la encuesta, el momento del trabajo de campo y la dinámica específica de cada *elección*.

III. Consecuencias de la compra de voto

A diferencia de la *corrupción política*, que desvía recursos públicos para el beneficio personal de los políticos, la *compra de voto* distribuye recursos públicos o privados a la *ciudadanía*. En contextos con servicios públicos de baja calidad, la *ciudadanía* podría percibir la *compra de voto* como un beneficio por parte del *gobierno* (Auyero, 1999).

Sin embargo, más allá de la ilegalidad obvia de la *compra de voto*, estos beneficios de corto plazo deben evaluarse frente a, por lo menos, cuatro costos de largo plazo. Primero, los políticos podrían volverse leales a los jefes y los dueños del dinero en lugar de a los votantes, o, simplemente, se les libera de responder a las preferencias de los votantes. La representación popular y *rendición de cuentas* merman. Esto podría desincentivar a los políticos limpios a participar en las *elecciones*. En segundo lugar, libres del *mandato* popular, los políticos podrían involucrarse más fácilmente en el mal uso de recursos públicos para fines personales. Tercero, la *compra de voto* implica costos de oportunidad, lo que incluye menos dinero público para construir escuelas y hospitales, enfrentar el crimen y otras inversiones que deben ser prioritarias para cualquier *gobierno* —y, en el caso de sistemas con financiamiento público para los *partidos políticos*, también otras inversiones para mejorar la calidad de la representación pública—. Finalmente, las maquinarias efectivas pueden monopolizar el *poder* político por largos periodos, incluso cuando a los votantes no les gusten sus políticas o su desempeño en el *gobierno*. Si la igualdad política bajo una *democracia* se inclina hacia la redistribución económica, entonces la *compra de voto* puede crear una “trampa de la pobreza”, manteniendo empobrecidos a los más desfavorecidos al sustituir los amplios beneficios programáticos que pueden impulsar a los individuos y comunidades, con los beneficios de corto plazo que se distribuyen mediante la *compra de voto*.

IV. ¿Se puede detener la compra de voto?

La *compra de voto* puede estar profundamente enraizada en los *sistemas políticos* a través de cierta complicidad entre actores que va desde los votantes y **brokers** en las calles, hasta los políticos locales y nacionales. Aunque la *compra de voto* estaba incrustada en la *política* de

los Estados Unidos y Gran Bretaña, ahora prácticamente ha desaparecido. La mayoría atribuye su desaparición al desarrollo económico, ya que la compra de los *electores* más ricos es más onerosa (Kitschlet y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013).

En el corto plazo, los *organismos electorales*, la sociedad civil y las agencias gubernamentales pueden adoptar, por lo menos, cinco estrategias. Primero, una burocracia basada en el mérito puede reducir el uso político de recursos públicos. Segundo, mejoras en los procedimientos gubernamentales de adquisiciones y en las auditorías podrían disminuir los denominados arreglos de “paga por jugar” que, en ocasiones, involucran contribuciones de bienes por parte de compañías, mismos que se usan para comprar *votos*. Tercero, las autoridades judiciales y los órganos electorales pueden sancionar a partidos, líderes de partidos y candidatos cuando se presenten casos de *compra de voto* de los subordinados. Esto puede fortalecerse con instancias especializadas en investigación y dotadas de autonomía financiera e independencia para garantizar la integridad de los denunciantes. Cuarto, los oficiales en las *mesas de votación* podrían prohibir el uso de teléfonos celulares en las casillas de votación. También podrían minar el monitoreo entregando modelos de boletas electorales marcadas previamente a favor de cada candidato – mismas que deberán devolverse antes de abandonar la *mesa de votación*– para que los votantes puedan tomar fotografías falsas que muestren su apoyo a favor de cualquier candidato. Finalmente, los *electores* podrían rechazar los sobornos. Íconos culturales, organizaciones civiles y algunas entidades públicas podrían lanzar campañas para cambiar la manera en la que la *ciudadanía* conceptualiza su *voto*. Sin duda, en sociedades con grandes desigualdades esto impone un reto mayor, pero no debería descartarse.

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Corrupción electoral - Corrupción política

Bibliografía:

- Alianza Cívica (2012, 3 de julio). *Boletín de prensa*. Recuperado de: <http://www.alianzaciciva.org.mx/archivos/pub/9557Informe%203%20de%20julio%20.pdf>
- Auyero, J. (1999, abril). ‘From the Client’s Point(s) of View’: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, 28, 297-334.

- Chubb, J. (1982). *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dixit, A., y Londregan, J. (1996, noviembre). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58, 1132-1155.
- Finan, F., y Schechter, L. (2012). Vote Buying and Reciprocity. *Econometrica*, 80 (2), 863-881.
- Gonzalez-Ocantos, E., Kiewiet de Jonge, J., Meléndez, C., Osorio, J., y Nickerson, D. (2012). Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua. *American Journal of Political Science*, 56 (1), 202-17.
- González-Ocantos, E., y Kiewiet de Jonge, C. (2012). *Vote Buying in the Americas*. (Documento presentado durante la Reunión Annual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington, D.C.).
- Gosnell, H. (1937). *Machine Politics: The Chicago Model*. Chicago: University of Chicago Press.
- Greene, K. F. (2016, julio). Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter. (Documento no publicado). University of Texas at Austin.
- Grohol, J. M. (1999). *Detecting Deception: A Quick Review of the Psychological Research*. Recuperado de: <http://psychcentral.com/archives/deception.htm>.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction. En: Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (eds.). *Patrons, Clients, and Policies*, (pp. 1-49). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawson, C., y Greene, K. F. (2014, octubre). Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance. *Comparative Politics*, 61-77.
- Lindbeck, A., y Weibull, J. (1987). Balanced Budget Redistribution and the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52, 273-97.
- Nichter, S. (2008, febrero). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102, 19-31.
- Schneider, M. (2015). *Do Brokers Know their Voters? A Test of Guessability in India*. Recuperado de: http://markaschneider.com/wp-content/uploads/2015/10/DO-BROKERS-KNOW-THEIR-VOTERS_Columbia-2015.pdf.
- Scott, J. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66, 91-113.
- Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters*. Nueva York: Cambridge University Press.

Zarazaga, R. (2014). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56 (3), 23-45.

Kenneth F. GREENE

Alberto GUEVARA CASTRO

CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Ver: DEMOCRATIZACIÓN

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Concepto

Es el proceso por el cual los textos constitucionales acogen el tratamiento del régimen de *partidos políticos*. Las primeras constituciones solamente recogieron el *derecho político* de elegir y ser electo para los ciudadanos. En el siglo XIX y, sobre todo, en el siglo XX, se ha producido un movimiento continuado que juridifica la actividad partidaria, que incluye su regulación constitucional.

II. Características

Desde el punto de vista formal, una de las características del constitucionalismo del siglo XX ha sido el de la incorporación de una extensa temática a los textos constitucionales, al mismo tiempo que su decidida inclinación reglamentaria, y entre los aspectos importantes de la nueva mentalidad constitucionalista se encuentra el relativo a los derechos electorales. Estos se han jerarquizado, desde el punto de vista jurídico, al dárseles rango de normas supremas. Las tres vertientes generales que adoptan esos derechos son las siguientes: 1) la libertad del *sufragio*; 2) acceso abierto a la función pública; 3) libertad de asociación *política*.

Cronológicamente, han sido varias constituciones latinoamericanas las primeras en incluir entre sus normas el *derecho electoral*, y en una forma categórica también lo han hecho varias constituciones europeas a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Como reacción al derecho totalitario, algunos Estados de Europa de la segunda posguerra optaron por constitucionalizar los derechos electorales y, entre éstos, el de la libertad de asociación política, en contraste con el monopolio del partido único, que fue impuesto en Rusia soviética, en la Alemania nazi, en la Italia del fascismo, en la España franquista y en otros países de la región.

Si bien ya la Constitución de Weimar (1919) se refirió a los *partidos políticos*, han sido las constituciones posteriores a 1945 las que proclamaron enfáticamente el derecho a la libre asociación política. Sin duda que el punto de partida se dio con la Constitución francesa de 1946, pero la de 1958 es a la que luego nos referiremos.

La Constitución italiana de 1948 establece en su artículo 49 que “todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional”. Se reconoce, pues, el derecho a la libre formación de partidos y se especifica la nota democrática de su intervención en materia *política*.

Casi al mismo tiempo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución de 1949) consigna principios muy parecidos y, a la vez, proscribe los partidos antidemocráticos mediante las dos partes de su artículo 21, que reproducimos a continuación:

1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos.
2. Los partidos que, por sus fines o por la conducta de sus miembros tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad.

Cabe anotar que en 1952, el Tribunal Constitucional Federal de la República Alemana decidió la inconstitucionalidad del Partido Neonazi (S.R.P.), y en agosto de 1956 se pronunció en igual forma con respecto al Partido Comunista Alemán.

A su turno, la Constitución francesa de 1958 dispuso, en su artículo 40, que “los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

Hemos consignado las anteriores citas para demostrar cómo esta línea común de pensamiento constitucional europeo, en torno a los *partidos políticos*, vino a dominar en el artículo 6 de la Constitución española de 1978, que dice:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos.

Es innegable el contenido fundamental y abarcador de este precepto, en cuya virtud el derecho a la formación de *partidos políticos* adquiere gran “relevancia constitucional”, en opinión del Tribunal Constitucional de España (sentencia del 2 de febrero de 1981), a lo que se agrega que el mismo Tribunal Constitucional, en esa sentencia, ha estimado que “ninguna democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos”. Resulta evidente, así, cuán poderosa es la corriente actual, tanto en América Latina como en Europa, sobre la constitucionalización de los partidos, cuyo *pluralismo* y participación en la actividad *política* son pilares de los regímenes democráticos.

III. Las etapas de constitucionalización

En América Latina se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial con respecto a los *partidos políticos*:

(...) después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquella, extre-

madamente individualista del estado surgido de la Revolución Francesa) y después en otra de absoluto agnosticismo al respecto propio del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina íuspublicista (culminada, luego a veces –sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista– en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del estatus de personas jurídicas públicas con relieve constitucional) (Biscaretti Di Ruffia, 1975, p. 720).

En una primera fase, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos.

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las constituciones liberales de la segunda mitad del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba en varios países limitaciones a las organizaciones religiosas al constitucionalizarse un punto programático de las reformas liberales. El artículo 25 de una Constitución centroamericana del último tercio del siglo pasado (la de Guatemala de 1879) –en México y Centroamérica la profundidad anticlerical de la reforma liberal es significativa– decía: “Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas”. Basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos –el liberal y el conservador– y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del *poder* público.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida pública en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el *sufragio* y en algunos países se llega al *sufragio* universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son híbrido de grupos de presión y directivas

partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros.

IV. El reconocimiento de los partidos

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: primero el reconocimiento indirecto y después el directo, hasta llegar a la coronación del ciclo. El Estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos, en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial, pero no todavía en las constituciones. Los reglamentos internos reconocen los bloques partidarios en los congresos, como expresiones de los partidos, y así se inicia su reconocimiento indirecto. En las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de *candidaturas*, etc., y así irrumpen en el orden jurídico. En México, por ejemplo, la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, trató específicamente los *partidos políticos*, y señalaba requisitos para intervenir en los *procesos electorales*; una nueva ley del 20 de septiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley del 6 de febrero de 1917, y que continuó en las posteriores, hasta la vigente.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden de la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada se pasa a un más amplio desarrollo legal de su control.

El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una *democracia* entre partidos. Como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró, utilizando las libertades otorgadas, partidos extremistas, al triunfar, rompían todo el orden democrático y por eso en muchos Estados se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, se estaba haciendo un reconocimiento

negativo de su existencia, y así irrumpen los partidos en el orden ya no legal, sino constitucional.

Varias constituciones después de la primera guerra se orientan en este sentido. El endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo periodo de *dictaduras* militares en algunos países, con influencias endógenas y exógenas, produce el reconocimiento constitucional de los partidos aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquellos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. La Constitución nicaragüense de 1939, establecía que caerían bajo la sanción de la ley aquellos que públicamente manifestasen: “opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del Estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido” (art. 128) y prohibió la existencia de partidos de “organización internacional” (art. 50).

En esa línea aparece el otro tipo de control, el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la *democracia* representativa y constitucional. Un criterio cualitativo de la reglamentación, que se dirigía a la ideología y el programa. Así, se pasó paulatinamente de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos, se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su *manipulación* constitucional y legal. Posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orientaba a su control por parte del *poder* público. Requisitos –a primera vista inofensivos–, de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del *gobierno* central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y, naturalmente, de su actividad. En muchos países, conscientemente se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de *pluralismo* restringido, que impidió que la oposición se manifestara libre y realmente, lo que provocó la polarización de la vida política y estimuló las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se

bloqueó persistentemente la *participación política* de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de todos los grupos moderados del centro al centro izquierda.

En situaciones límite se usó para controlar los *escrutinios* y realizar *fraudes* denunciados por la oposición y la *opinión pública* independiente, y reconocidos, en algunos casos límite por los propios grupos de *gobierno*, que perdieron *legitimidad*. El profesor José Luis Aranguren decía que el riesgo que siempre corría la *oposición política* era que se le considerara inútil. En muchos países de América Latina el riesgo que ha corrido el bloque en el *poder* ha sido considerar innecesaria a la oposición.

Después, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno. Así, se llegó al ámbito interno de los partidos en busca de lograr que su estructura y actividad se adecuara a los principios democráticos y liberales y de tratar también de proteger a los afiliados, especialmente en la selección por la dirigencia de candidatos, una búsqueda de *democracia* interna dentro de los partidos. Finalmente, en algunos regímenes se ha llegado a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el Estado.

V. La transición democrática

La década del 80 se inició con un difícil y precario proceso, que aún hoy se recorre dificultosamente en América Latina, de transiciones democráticas y abandono de regímenes autoritarios sumamente duros, que con base en la doctrina de la seguridad nacional, y persiguiendo reales y supuestos adversarios de un régimen democrático liberal (tutelado por las fuerzas armadas, intereses económicos privados y por intereses extranjeros, sobre todo norteamericanos) cometieron aberrantes y dantescas violaciones a los derechos humanos.

Esas transiciones tenían un signo variado, porque no se limitaban a retornar a un régimen democrático, que en varios casos durante muchísimos años no había existido.

Era un proceso en varias direcciones: de la guerra a la paz, porque en muchos países había surgido una insurgencia armada antisistema; del

militarismo al fortalecimiento del *poder civil*, porque las fuerzas armadas se habían hecho cargo del *gobierno* ejerciendo competencias que nadie les había otorgado; y del *autoritarismo* a la *democracia*, buscando una nueva forma institucional que recuperara, donde había existido, o que creara, donde era necesario, una nueva institucionalización del *Estado de derecho*.

En ninguno de los procesos de transición, que caminaron todos por consultas electorales, muchas de ellas “*elecciones de apertura*”, se reimplantó el andamiaje institucional de los regímenes conservadores. Estas *elecciones*, aunque fueron libres y limpias, fueron organizadas por los viejos regímenes autoritarios y semi-autoritarios, y produjeron cambios esenciales, abriendo el camino de la transición y estableciendo nuevas reglas del juego político. En muchos países se dictaron nuevas constituciones que tuvieron una significación esencial porque inauguraron una nueva era de profundos cambios institucionales y políticos. Uno de los puntos esenciales de la reforma constitucional, donde la hubo, fue la de superar el régimen de exclusión política que imposibilitó la participación de partidos y tendencias y bloqueó la expresión de la oposición en su conjunto. Se suprimieron las prohibiciones y se estableció un régimen legal y constitucional de apertura.

VI. Constitucionalización

El proceso de *constitucionalización de los partidos políticos* se inicia en América Latina con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición del Senado, otorgó 15 bancas a la *lista* más votada del partido más votado y 15 a la *lista* que seguía en número de *votos*, por lo que se llamó la ley del medio y medio, orientada a fortalecer a los dos partidos mayoritarios. El artículo 148 establecía que el vicepresidente de la República desempeñaría la presidencia del Senado, por lo cual el partido en cuyas filas militara, tendría la *mayoría*. En busca de un nuevo equilibrio se dictó la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 que decía: “La presidencia del Senado (...) será ejercida alternativamente en cada periodo legislativo, por el primer titular de cada una de las dos listas más votadas (...)”. Similar distribución se establecía para la designación de los ministros en el artículo 136.

En las constituciones latinoamericanas se reconoce expresamente el régimen de partidos en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

VII. El Estatuto

Deriva de todo lo expuesto, la necesidad de incorporar a nivel constitucional el tratamiento del régimen de partidos, a efecto de garantizar el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en *organizaciones políticas*, la aceptación del principio del *pluralismo* como base de la organización de la sociedad política y la garantía de la coexistencia de partidos que representen las diversas corrientes dentro de la sociedad.

Un buen estatuto constitucional de los *partidos políticos*, según nuestra modesta opinión, debería contener, por lo menos:

- 1) El derecho expreso de asociación de los ciudadanos en *partidos políticos* para ejercer libremente sus derechos dentro del sistema democrático, prohibiendo cualquier tipo de discriminación por su militancia en ellos.
- 2) El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.
- 3) Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.
- 4) La autorización para presentar candidatos para las *elecciones* de los miembros de los órganos políticos, pero debe considerarse la posibilidad de autorización de *candidaturas independientes*, superando el monopolio en la presentación.
- 5) Libertad para formular sus declaraciones de principios, programas y estatutos. Expresamente en la declaración de principios debería establecerse la adhesión a las declaraciones sobre derechos humanos formulados por Naciones Unidas y en otros documentos internacionales, y el propósito de promoverlos internamente.
- 6) Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de dirigencia y controles en el liderazgo.

- 7) Debería considerarse la conveniencia de privilegiar el financiamiento público estatal sobre el principio de *proporcionalidad* a su fuerza electoral; prohibir donaciones privadas anónimas; establecer publicidad y controles sobre el financiamiento privado y por supuesto también sobre el estatal; limitar el techo de gasto de las campañas y su duración.
- 8) Mantenimiento de su personalidad jurídica con base en la proporción de *sufragios* obtenidos o representación obtenida.
- 9) Libertad para difundir sus doctrinas o realizar propaganda *política*. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma permanente y en forma especial en los periodos electorales. Obligatoriedad de campañas de educación *política* para los afiliados y simpatizantes.

Vocablos de referencia:

Derechos políticos - Elecciones - Financiamiento de los partidos políticos - Participación política - Partidos políticos - Sistemas electorales

Bibliografía:

Biscaretti Di Ruffia (1975). *Derecho Constitucional*. Madrid.

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

CONVOCATORIA A ELECCIONES

I. Definición y etimología

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra convocatoria como “anuncio escrito con que se convoca” y el verbo convocar, del latín **convocare**, en una primera acepción, como “citar, llamar a una o más personas para que concurra a lugar o acto determinado”, y en una segunda, “anunciar, hacer público un acto”. El verbo anunciar, del latín **annuntiare**, se define como: “Dar noticia o aviso de algo; publicar, proclamar, hacer saber”.

II. Concepto

La *convocatoria a elecciones* es el acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a *elecciones*, a ejercitar sus derechos de elegir y ser electo (define quiénes pueden participar como candidatos o *electores*, así como el territorio correspondiente), dándose inicio con la misma al *proceso electoral*. La convocatoria puede ser a *elecciones* ordinarias previstas en la legislación nacional con sus modalidades de tipo de *elección*, cargos a elegir, tiempos y lugares, y a *elecciones* extraordinarias, también previstas en la legislación con sus respectivas causas de vacancias, declaratoria de nulidad de *elecciones*, imposibilidad de *elecciones* regulares u otros motivos, tales como la *revocatoria de mandatos* en los países en que está legislada esa institución jurídico-electoral.

El concepto abarca la convocatoria a plebiscitos, referéndum o consultas populares, instituciones de la *democracia directa* que en los últimos tiempos han venido en auge por tener la misma naturaleza: acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurran a participar con el objetivo de expresar su posición, parecer u opinión, en un plebiscito, referéndum o consulta popular, en sus diversas modalidades: referendos constitucionales, abrogatorios de leyes y de otras normas, de revocación de *mandatos*, sobre materias de especial trascendencia o bien, referendos vinculados a temas territoriales, regionales y locales.

Características esenciales de la convocatoria, tanto a *elecciones* como a plebiscitos, referéndum o consultas populares, son: 1) que la haga autoridad legítima; 2) que se haga con apego a la legislación vigente; 3) que fije la fecha de celebración; 4) que tenga efectos jurídicos **erga omnes**; 5) que se le dé la debida publicidad.

III. Autoridad convocante

La *convocatoria a elecciones* o, en su caso, a plebiscito, referéndum o consulta popular, la debe hacer la autoridad que el régimen jurídico establece, ya sea en normas de carácter constitucional, en leyes ordinarias o en ambas.

En la mayoría de los países de Iberoamérica las autoridades legitimadas para hacer la convocatoria son los *organismos electorales* que

tienen diversas conformaciones y denominaciones. En otros países corresponde tal atribución al organismo Ejecutivo y en algunos, al organismo Legislativo. Como caso especial está México, en donde conforme su *legislación electoral* no es necesaria la convocatoria a *elecciones* ordinarias, pues la propia ley establece el inicio del *proceso electoral* en determinada fecha, sin necesidad del acto jurídico de la convocatoria, referida a la fecha de celebración de las votaciones, también establecida en la ley, y sí se promulga convocatoria en casos específicos de *elecciones* extraordinarias¹.

En Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela “son los órganos de la justicia o administración electoral los encargados de la periódica convocatoria del cuerpo electoral para la celebración de elecciones ordinarias de cargos representativos” (Fernández Segado, 2007) y de ordinario también lo son para las convocatorias a plebiscitos, referéndum o consultas populares, con diversas modalidades en las que pueden intervenir otros órganos estatales, lo que también sucede en los casos en que los órganos electorales no cumplen con hacer la convocatoria que les corresponde en el tiempo legalmente estipulado, en cuyo caso es otro ente estatal el que suple la omisión. Cabe señalar los casos en los que a los órganos electorales no corresponde la *convocatoria a elecciones* ordinarias, pero sí a referéndum: Colombia (para *revocatoria de mandato*) y Uruguay (para referéndum abrogatorio).

Existen casos en que, no obstante la convocatoria debe hacerse por el *organismo electoral*, previamente debe existir un acto jurídico de solicitud por parte de quien tiene la legitimación para hacerlo, pero acotado a plebiscito, referéndum o consulta popular. Ejemplo, en Guatemala, si bien el Tribunal Supremo Electoral tiene la atribución de convocar a consultas populares, sólo lo puede hacer “a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos” (art. 173, Constitución Política de la República de Guatemala).

1 La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, partiendo de la norma que establece expresamente la fecha de la *elección* de presidente, senadores y diputados federales, regula fechas en que se deben realizar diferentes actos del *proceso electoral*.

En los países en que la potestad, atribución o facultad de convocatoria electoral la tiene el organismo Ejecutivo, se encuentran varias modalidades: 1) en algunos, corresponde tal facultad con exclusividad al Ejecutivo, presidente de la República, como lo es en Chile y Perú, y en Cuba, en dónde la atribución es del Consejo de Estado, que es órgano del Poder Ejecutivo; 2) en otros países el organismo Ejecutivo no tiene la exclusividad de la convocatoria, así en Bolivia, si el presidente de la República con los ministros de Estado no convocan a *elecciones* generales o municipales, lo debe hacer el Congreso Nacional. En Uruguay la facultad de convocatoria del presidente de la República se circunscribe a *elecciones* en caso de disolución de la Asamblea General; en Argentina la convocatoria a consulta popular, no vinculante, corresponde al presidente de la República o al Congreso; en cuanto a *elecciones* de cargos representativos, el poder de convocatoria lo comparte el Ejecutivo con los órganos ejecutivos provinciales; 3) en Colombia la atribución de convocatoria electoral por parte del organismo Ejecutivo se circunscribe a las convocatorias a plebiscito y consultas populares.

Las legislaciones de varios países prevén la convocatoria por parte del organismo Legislativo (Poder Legislativo o Congreso), en los casos en que no lo haga el organismo competente originario (Ejecutivo, en Bolivia y Perú; Tribunal Supremo Electoral, en Guatemala). En Argentina, Brasil, Colombia, Nicaragua y Paraguay, la facultad del organismo Legislativo se limita a convocatorias de plebiscitos, referéndums o consultas populares. En Guatemala, también para la convocatoria a *elecciones* de Asamblea Nacional Constituyente, correspondiéndole, en este caso, al Tribunal Supremo Electoral, la fijación de la fecha de la *elección*.

Como se aprecia, en ninguno de los países puede encontrarse modalidad en que sea uno solo el órgano estatal al que le corresponda hacer todas las *convocatorias a elecciones* en el sentido amplio del concepto, pues dependiendo de diferentes supuestos, tanto las normas constitucionales como las legales confieren tal atribución a diferentes organismos.

Caso especial es el de España, en el que, en un supuesto político-electoral, corresponde al Rey emitir real decreto que conlleva dos actos

relevantes: disolución de las cortes generales y convocatoria a *elecciones* con refrendo del presidente del Congreso².

IV. Formalidades de la convocatoria

Usualmente la *convocatoria a elecciones* se hace mediante un decreto –resolución, *mandato*, decisión de una autoridad sobre asunto, negocio o materia de su competencia (Cabanellas, 1979)– que emite la autoridad legitimada para el efecto. Se denomina “Decreto de Convocatoria a Elecciones” o bien, “Decreto de Convocatoria a Plebiscito” o “a Referéndum” o “a Consulta Popular”. El acto de *convocatoria a elecciones*, o a otro de los eventos electorales señalados, debe estar revestido de certeza.

En cuanto al tiempo en que debe emitirse, la mayoría de legislaciones preceptúan fechas precisas para la celebración de las votaciones, tratándose de *elecciones* ordinarias, de donde se deriva el tiempo de la convocatoria, normándose usualmente períodos mínimos en que la misma debe hacerse. Algunas legislaciones regulan la anticipación mínima en que debe emitirse la convocatoria, con relación a la fecha que se señale para la celebración de las votaciones, en casos de consultas populares.

En algunas legislaciones de Iberoamérica se establecen específicamente los requisitos que debe contener la convocatoria, mientras que en otras no se hace tal regulación. En términos generales, la convocatoria debe especificar:

- *elección* o *elecciones* para las que se convoca;
- cargos que se deben elegir con indicación de su período;
- *electores* que pueden participar;
- *sistema electoral* aplicable;
- fecha de celebración de la *elección*;
- *circunscripción electoral* en que debe realizarse la *elección*;

2 En el artículo 99, inciso 5 de la Constitución española se establece: “Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso”. En el año 2016 se ha aplicado por vez primera tal norma constitucional.

- normas que rigen el evento electoral para el que se está convocando;
- prevenciones, prohibiciones y demás disposiciones que sean pertinentes.

Tratándose de plebiscito, referéndum o consulta popular, la convocatoria debe contener los requisitos anteriores, en lo aplicable, así como los términos precisos de las preguntas a realizarse³.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Circunscripciones electorales - Derechos políticos - Derecho electoral - Elecciones - Organismos electorales - Proceso electoral - Sistemas electorales

Bibliografía:

Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual II*, (14a. ed.). Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Elecciones Generales de España de 2016 (s/f). En: *Wikipedia*. Recuperado el 2 de julio de 2016 de: https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_generales_de_España_de_2016.

Fernández Segado, F. (2007). La convocatoria electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. Ed.). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International Idea/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario Electoral I y II*, (2a. ed.). San José: IIDH.

RAE (2014). *Diccionario de la lengua española*, (23a. ed.). Madrid: Espasa.

Soto Barrientos, F. (2013). El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XLVI (136), 317-346.

Gabriel MEDRANO VALENZUELA

3 Casos relevantes de solicitud de convocatoria a consulta popular rechazada y consulta popular ya convocada, suspendida por resolución de la Corte de Constitucionalidad y posteriormente desistida por el presidente de la república, pueden consultarse en “Memoria consultas populares (1993-1994)”, del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

CORRUPCIÓN ELECTORAL

I. Una definición provisional

La *corrupción electoral* es una noción que alude en primer lugar a la alteración de la voluntad del ciudadano en cualquier momento de un proceso eleccionario (lo que significa que no está asociada a un único evento, como por ejemplo la operación material de votación) y en segundo lugar a la influencia indebida por parte de agentes privados (o por el propio Estado) sobre las ofertas y estrategias electorales de partidos o coaliciones (fundamentalmente a través de financiamiento irregular a cambio de ofertas favorables o maliciosamente inocuas para intereses particulares¹). Para fines de ilustración, en la medida en que existe mucha más literatura sobre fenómenos de corrupción de *electores*, es conveniente detenerse en éstos, distinguiendo tres momentos del *proceso electoral* en los que puede tener lugar algún tipo de corrupción de la soberanía del *elector*, lo que se traduce en posibles manipulaciones de los resultados de una *elección*.

El primer momento en el que puede haber alguna forma de *corrupción electoral* es cuando el individuo se inscribe voluntariamente, o cuando es inscrito automáticamente, en el *registro electoral* y, en seguida, en el padrón de votantes². Es en ese momento, en efecto, que la voluntad de quien está transitando a la condición de ciudadano *elector* puede ser afectada, ya sea porque no se le reconoce su condición de mayor de edad, de nacionalidad o cualquier otro requisito a partir de una intención

1 A este respecto es importante no confundir el financiamiento irregular constitutivo de *corrupción electoral* con políticas distributivas de beneficios estatales a grupos de *electores* imputables a agentes interesados en ser identificados como sus promotores (a menudo políticos incumbentes en cargos parlamentarios, eventualmente locales, lo que se conoce como **pork barrel**), y aún menos con prácticas clientelares (cuya naturaleza personalizada, diádica y bañada en sentimientos de afecto recíproco entre un patrón y sus clientes no se traduce necesariamente en fenómenos de *corrupción electoral*).

2 No es necesario entrar en detalles para los fines de esta voz. Digamos solamente que el *registro electoral* consta de todos los individuos que cumplen con los requisitos legales para transformarse en *elector* (generalmente de edad y nacionalidad), mientras que el *padrón electoral* (esto es, el listado de personas habilitadas a votar) resulta de la eliminación de individuos en el tránsito del registro al padrón (generalmente por motivos de pérdida de nacionalidad o por condenas a penas afflictivas). La *corrupción electoral* puede teóricamente tener lugar en dicho tránsito, y de modo menos evidente al momento de ser inscritos en el registro.

maliciosa del agente inscriptor. Si bien en los sistemas contemporáneos resulta poco usual la corrupción en esta fase, de llegar a ocurrir es mucho más factible que ésta tenga lugar en sistemas de inscripción manual que automática (dado que en este último caso el sistema opera a partir de estándares automatizados y universales). Un caso particular está dado por fenómenos de expansión desmedida de los *padrones electorales* inmediatamente antes de una *elección*, generalmente a continuación de acarreo masivos de *electores* de una comuna a otra para fines de inscripción por parte de incumbentes, candidatos o partidos: no todas las legislaciones consideran estas prácticas como constitutivas de *corrupción electoral*, aun cuando resulta evidente que, dependiendo de las magnitudes de *electores* involucradas y de los niveles de disputabilidad de la *elección*, éstas pueden dirimir la competencia. Si esta figura es ambigua y no necesariamente punible, es porque son concebibles traslados masivos de militantes por partidos fuertemente disciplinados; en todos los casos, de existir sanciones, no será tanto por la finalidad perseguida como por el medio utilizado (la inscripción de decenas de *electores* en un mismo domicilio).

El segundo momento es el más elemental: la corrupción opera en la fase de expresión de la voluntad de sufragar. Dependiendo de las modalidades materiales de votación (papeletas fabricadas, estandarizadas y distribuidas por el Estado —o elaboradas por los partidos o candidatos—, expresión de la voluntad mediante un lápiz o eligiendo una papeleta, presencia o no de sobres en los que la papeleta deba ser introducida, etc.), son innumerables las posibles distorsiones con ocasión de cada una de estas operaciones, en las que pueden cumplir una función corruptora los vocales de mesa: dobles o marcas inferidas a sobres o papeletas en el momento en que son introducidos en la urna y que permiten identificar al votante, sobre todo si se encuentran presentes en el perímetro inmediato del *elector* agentes electorales de candidatos y partidos. Este segundo momento es especialmente delicado, ya que la acción corruptora se manifiesta durante el breve lapso que media entre la distribución de una o más papeletas al *elector* antes de ingresar a la cámara secreta o cuarto oscuro³, y su introducción en la urna (en la que, dependiendo de las legislaciones, puede intervenir un eventual contacto físico de la papeleta —aun

3 Aunque en Argentina las papeletas se encuentran al interior del cuarto oscuro.

cuando debidamente sellada— por parte de los vocales de mesa previo a que el votante la deposite en una urna⁴). Es por todas estas razones que el *voto electrónico* en máquinas en los locales de votación conlleva un ideal de superioridad tecnológica, así como de garantía de imparcialidad y de “limpieza” (lo que no significa que este tipo de votación no esté exento de críticas).

El tercer momento es sin duda el más delicado, en la medida en que puede ser el más invisible ante los ojos del público: el recuento de los *votos*, ya sea una vez cerrada la mesa (en cuyo caso el conteo se realiza en público y a menudo a viva voz) o en un momento posterior en el marco de recuentos en colegios escrutadores.

La *legitimidad* del *proceso electoral* y, sobre todo, la magnitud de la *corrupción electoral* se juega en estos tres momentos, los que pueden teóricamente retroalimentarse negativamente y producir severas distorsiones en los resultados finales. De allí que la corrupción del *voto* suela producirse en la segunda y tercera fase, que es lo que explica la importancia de que en ambas fases predomine un registro de publicidad, es decir, la presencia de *electores*, vocales y apoderados que por la vía del control social y la vigilancia cívica dificulten eventuales distorsiones tanto de la voluntad del *elector* como del propio evento eleccionario.

II. Las transformaciones históricas de la *corrupción electoral*

Como todas las cosas, la definición que es posible ofrecer de la *corrupción electoral* sólo puede ser provisional, puesto que se suele olvidar que en la definición también concurre el paso del tiempo y de la historia. Esto quiere decir que la sensibilidad ante fenómenos de *corrupción electoral* y las expresiones de rechazo que ésta puede provocar mucho dependen de épocas y contextos históricos. ¿Es corruptible la voluntad del *elector* mediante el dinero? Una vez que se universaliza el *sufragio* (en primer lugar masculino y, dependiendo de los países, mucho más tarde con la incorporación de las mujeres) al que todos los ciudadanos concurren teóricamente por igual en regímenes de votación voluntaria, todas las legislaciones tipifican como un delito o un crimen la *compra*

4 Cuya materialidad (visualmente hermética o transparente) también puede ser relevante para los fines de entender posibles actos de *corrupción electoral*.

de votos (lo que se conoce como cohecho). Lo que se olvida es que para que el cohecho haya terminado siendo objeto de convenciones sociales y jurídicas que lo castigan, se requería de ciertas condiciones históricas y materiales de posibilidad: por ejemplo, la incorporación de la cámara secreta en el paisaje familiar del *sufragio* universal, cuya finalidad es preservar la intimidad del votante ante los ojos de quienes buscan incidir en su voluntad. Sin la cámara secreta, la posibilidad de *corrupción electoral* era considerable, puesto que por décadas el *sufragio* universal formalmente secreto se ejerció... en público. Si esto fue posible, es porque los umbrales de tolerancia a la violación de la soberanía del votante son históricamente muy variables, sobre todo si se considera la propia historia de la cámara secreta: ésta fue introducida tan solo en 1890 en Chile... ¡y en 1914 en Francia! Estas diferencias de temporalidades mucho nos dicen acerca de lo aceptable e inaceptable en materias de *corrupción electoral* en distintos momentos del tiempo.

Lo mismo se puede decir sobre temas actuales, como por ejemplo acerca del rol que cumple el dinero privado (especialmente empresarial y de grandes donantes) sobre los votantes y los procesos electorarios. ¿Hasta qué punto es legítimo aportar y donar, y cómo establecer el límite con la *corrupción electoral*? La respuesta reside más en los consensos sociales que en variaciones históricas (aun cuando casos de escándalos político-empresariales pueden tener suficiente poder para producir condiciones políticas y sociales de rechazo al dinero privado). Mientras que en Estados Unidos los aportes de dinero de las empresas a las campañas son asimilados a expresiones de la libertad de opinión (lo que es muy ajeno a la práctica y doctrina latinoamericana), los países que han enfrentado severos escándalos de financiamiento (como Alemania con el caso Flick durante los 80 o Chile en 2015) definen los aportes privados (sobre todo si éstos son reservados) como cercanos o constitutivos de fenómenos de *corrupción electoral*. Esto quiere entonces decir que cualquier definición de la *corrupción electoral* se inscribe en condiciones históricas de pertinencia.

III. El vecindario de prácticas electorales

Sin embargo, la *corrupción electoral* es también tributaria de los límites que la separan (pero que también acercan por las finalidades

involucradas) de otras prácticas. En tal sentido, el dibujo de los distritos (**gerrymandering**) o la selección de reglas de reconversión de *votos* en escaños no son asimilables a prácticas corruptoras. Si en ambos casos se encuentra presente la finalidad de favorecer a determinados candidatos o partidos (aun cuando en su adopción prevalezca una retórica de imparcialidad), lo que los separa de la *corrupción electoral* es el saber “técnico” que actúa como un poderoso dispositivo de justificación de las opciones institucionales, lo que generalmente contribuye a desdibujar la eventual intención maliciosa.

No muy distinto es el caso de prácticas electorales que son masivamente ejercidas por los candidatos: regalos, promesas de favores, servicios profesionales acometidos por candidatos que son médicos, abogados y tantos otros oficios de utilidad pública. En todas estas prácticas, la finalidad electoral es evidente: legitimar a los candidatos mediante interacciones que crean un sentimiento de deuda en los *electores*. Si bien se trata de prácticas muy alejadas del ideal de virtuosismo cultivado por la teoría democrática en su versión republicana, éstas no son punibles en sí mismas. Eso es lo que explica que las legislaciones las aborden mediante regulaciones de los periodos de campaña y del uso del dinero.

En conclusión, no parece razonable entender la *corrupción electoral* en términos estáticos que son tan propios del pensamiento excesivamente legalista. Lo que es importante es estar atentos a las fuentes históricas, políticas y sociales de variación de su significado.

Vocablos de referencia:

Compra de votos - Corrupción política - Delitos electorales - Escrutinio - Financiamiento político - Fraude electoral - Manipulación - Padrón electoral - Trashumancia electoral

Bibliografía:

Ackerman, B., y Ayres, I. (2002). *Voting with Dollars*. Yale University Press.

Garrigou, A. (2002). *Histoire du suffrage universel en France, 1848-2000*. Paris : Seuil.

Contreras, G., Joignant, A., y Morales, M. (2016). The Return of Censitary Suffrage? The Effects of Automatic Voter Registration and Voluntary Voting in Chile. *Democratization*, 23 (3), pp. 520-544.

- Joignant, A. y Godoy, M. C. (2010). La República virtuosa. Honor, desinterés y vocación en los debates parlamentarios sobre las dietas y los fueros en Chile (1812-1925). *Atenea*, 502 (segundo semestre), pp. 25-53.
- Joignant, A. (2013). La democracia y el dinero. Vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos. *Política y Gobierno*, XX (1), p.159-196.
- Joignant, A. (2002). Un sanctuaire électoral. Le bureau de vote et l'invention du citoyen-électeur au Chili à la fin du XIXème siècle. *Genèses, Sciences Sociales et Histoire*, 49, pp. 29-47.
- Lott, J. R. (2000). Empirical Evidence in the Debate on Campaign Finance Reform. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 24 (1), pp. 9-16.
- Posada-Carbó, E. (2000). Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930. *Journal of Latin American Studies*, 32 (3), pp. 611-644.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*. París: Gallimard.
- Scarrow, S. E. (2003). Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election. Paying for Mistakes? *German Politics and Society*, 21 (1), pp.119-137.
- Scarrow, S. E. (2006). Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? *West European Politics*, 29 (4), pp.619-639.

Alfredo JOIGNANT

CORRUPCIÓN POLÍTICA

I. Etimología y reseña histórica

La palabra “corrupción” proviene de la voz latina **corruptio**, asociada al verbo **corrumpere**, literalmente, “romper juntos”.

De la revisión histórica que hace Friedrich del uso del concepto, se puede deducir que hay dos acepciones generales que han transitado la historia de las ideas y la *política*: una puede rastrearse hasta la Grecia clásica, se encuentra en Platón y Aristóteles y se refiere a la perversión de los regímenes de *gobierno*. Esta acepción, con modificaciones, sobrevivió

a través de los siglos y ha sido central en los trabajos de, por ejemplo, Maquiavelo, Montesquieu y Rousseau. La famosa sentencia de Lord Acton —“el poder corrompe, el poder absoluto corrompe absolutamente”— se ubica en esta tradición (Friedrich, 2002, pp. 17-18).

La otra acepción entiende la corrupción como una conducta. Esta podía encontrarse ya en la Roma republicana, donde comportamientos muy similares al cohecho o el peculado estaban legalmente tipificados y sancionados con multas, destierro o muerte. Es famoso el enjuiciamiento de Cicerón contra Cayo Verres por los abusos de *poder* de éste como autoridad en Sicilia. Esta acepción también ha permanecido a través del tiempo y se ha vuelto preeminente en el mundo contemporáneo, plasmándose incluso en convenciones internacionales¹.

La *política* se relaciona con ambas; sin embargo, la fórmula *corrupción política* empieza a ser utilizada académicamente de forma extendida entre las décadas de los 60 y 70 del siglo XX, mientras se empezaba a estudiar los actos de corrupción de los gobernantes de los países recién descolonizados y sus consecuencias (Kahhat, 2005; Huber, 2008).

II. Definición y elementos conceptuales

Actualmente hay una gran cantidad de definiciones de *corrupción política*². La gran mayoría se ubica en la segunda tradición señalada y coinciden en caracterizarla como una acción o conducta de un individuo o de un grupo de individuos. El Informe Global sobre Corrupción 2004 de Transparencia Internacional (TI) está dedicado a la *corrupción política*, y la define de una manera muy sencilla: “el abuso del poder confiado a líderes políticos para obtener beneficios privados, con el objeto de incrementar su poder o su riqueza” (Hodess, 2004, p. 11). Se distingue de otras formas de corrupción, como la pequeña corrupción o la corrupción administrativa, en que es perpetrada por políticos o funcionarios electos

1 Por ejemplo, la Convención Interamericana Contra la Corrupción (vigente desde 1997), la Convención Contra el Soborno Internacional de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (vigente desde 1999) o la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (vigente desde 2005), entre otras.

2 En la entrada sobre *corrupción política* de la edición anterior de este diccionario, Humberto Njaim advertía que la bibliografía sobre corrupción estaba a punto de volverse inabarcable. Hoy en día, podríamos afirmar que los estudios sobre este fenómeno han superado largamente las posibilidades de ser abarcados por parte de cualquier ensayo. Sin embargo, sorprendentemente, se pueden detectar algunos consensos y rastrear ciertas continuidades.

que han sido investidos de autoridad pública y deben representar el interés público. Las conductas específicas son muchas y no necesariamente involucran transacciones económicas ni se reducen al tiempo en que un líder político está en un cargo público (Hodess, 2004, p. 11).

Por su parte, Mark Philp, al revisar los conceptos existentes, señala que estamos ante una conducta de *corrupción política* cuando: 1) es realizada por un funcionario público o autoridad, 2) que traiciona la confianza depositada en él o ella por parte del público, 3) en contra del interés público, 4) intencionalmente aprovecha su cargo para obtener una ganancia personal de una manera contraria a las reglas y estándares de conducta de la función pública dentro de la *cultura política* y 5) para beneficiar además a un tercero, al proveerle a éste acceso a un bien o servicio que de otra forma no hubiera logrado (Philp, 2002, p. 42). Debe notarse una diferencia significativa entre TI y Philp: para la primera, quien protagoniza la acción es un líder político que puede o no estar en un cargo público, mientras que para el segundo, el actor está en la función pública y traiciona a la *ciudadanía* que ha depositado en él o ella confianza. Esta discrepancia no está resuelta todavía.

Como toda conducta, la *corrupción política* debe entenderse dentro de los entornos institucionales en donde ocurre para identificar los factores que la incentivan. Al respecto, hay dos variables que aparecen recurrentemente en un papel protagónico en los estudios sobre *corrupción política*: la concentración del *poder* y el grado de *competencia política*. Así, en aquellos contextos donde el *poder* está menos concentrado y la *competencia política* es más abierta, los incentivos para fiscalizar, denunciar y exponer los actos de corrupción aumentan; luego, la incidencia de actos de corrupción podría reducirse al haber mayor escrutinio público. Friedrich aventura que podría formularse una ley según la cual a mayor ejercicio consensual del *poder*, menores niveles de *corrupción política* (2002, p. 15).

Kahhat invita a detenerse sobre América Latina, donde a primera vista pareciera que tal ley no se cumpliría, pues niveles de corrupción altos han convivido con ejercicios aparentemente democráticos del *poder*. Sin embargo, a continuación llama la atención sobre casos específicos como los de Fujimori en Perú o Chávez en Venezuela, donde las formas democráticas básicas fueron respetadas, pero detrás había procesos

autoritarios (2005, pp. 346-347), concluyendo que, en términos generales, se mantendría la relación inversa entre *democracia* y corrupción.

Finalmente, no podemos dejar de referir una cuestión que está fuertemente asociada con la *corrupción política*: el financiamiento de las *campañas electorales*. Walecki reconoce que las actividades políticas en las *democracias* contemporáneas no pueden funcionar sin dinero; sin embargo, a la vez, el mal uso de ese dinero no sólo amenaza los principios de equidad y justicia, sino que también contribuye a afianzar la desconfianza del público frente a las instituciones y la *política* (2004, p. 19). Este tipo de reflexión se ubica en una línea que se remonta varias décadas atrás, tal como recuerdan Casas y Zovatto al citar el estudio de Pollock sobre las prácticas de *financiamiento político* en Europa publicado en 1932 (2016, p. 17). Tanto Walecki (2004, p. 20) como Griner y Zovatto (2004, p. 299) han sistematizado las principales conductas corruptas vinculadas al *financiamiento político*, como entregar contratos o puestos públicos a financistas al ganar la *elección* o forzar a funcionarios públicos a financiar las campañas oficialistas. Lo que queda claro es que la *corrupción política*, sola o en combinación con otros problemas, como la influencia del crimen organizado, es considerada uno de los principales retos que enfrenta la regulación del financiamiento de campañas en América Latina (Casas-Zamora y Zovatto, 2016).

III. Casos de *corrupción política* en la región

Njaim llamaba la atención con respecto a que, a pesar del uso predominante del término *corrupción política* con referencia a las conductas, lo que se está exponiendo en el fondo es una decadencia más profunda; por lo que la corrupción se ha vuelto “el factor de desestabilización y deslegitimación de los sistemas políticos más virulento” (Njaim, 2000). Su reflexión resuena en los recientes casos de Brasil y Guatemala, que se reseñarán a continuación para ilustrar el concepto. Sumaremos los ejemplos de Nicaragua y Perú, cuyos presidentes fueron incluidos en la lista de TI de los líderes de *gobierno* más corruptos del mundo contemporáneo³.

3 Ciertamente, otros casos sonados quedan fuera de este recuento, como por ejemplo, el de Fernando Collor de Melo, quien se vio forzado a renunciar a su cargo de presidente de

- 1) **Brasil.** Desde inicios de 2014, la operación policial “**Lava jato**” (lavado de autos) viene exponiendo cómo un cartel de empresas constructoras se distribuían licitaciones de la estatal Petrobrás a cambio de sobornos pagados a un grupo de funcionarios de la petrolera que se hacían de la vista gorda para permitir los sobrecostos. Parte de las ganancias eran destinadas a políticos. Se estima que más de 5.3 miles de millones de dólares podrían haber llegado a ser movidos en esta operación (Beauchamp, 2016). El “**Petrolão**” está remeciendo los cimientos políticos del país. Actualmente, el caso está lejos de cerrarse, pero la vorágine política desatada, incluyendo millones de brasileños en las calles, ya le costó a la presidenta Rousseff el inicio de un *juicio político* y ser apartada temporalmente del cargo, aunque por un caso tangencial (CNN, 2016) y a pesar de que muchos de los líderes políticos detrás del *juicio político* están también investigados dentro de “**Lava jato**” (Veja, 2015). El caso ha impactado en varios países latinoamericanos, donde las empresas del cartel han operado, supuestamente, con esquemas similares.
- 2) **Guatemala.** En abril de 2015, miles de guatemaltecos tomaron las calles para exigir la destitución del presidente Pérez Molina y su vicepresidenta, Roxana Baldetti. Días atrás se habían revelado indicios de la participación de ambos en un esquema de corrupción en el sistema de aduanas que favoreció la evasión millonaria de impuestos por parte de empresas importadoras, a cambio de sobornos. La investigación era conducida por la Comisión Independiente Contra la Impunidad (CICIG) y el Ministerio Público⁴. Baldetti renunció en mayo y fue capturada el 21 de agosto. El 1 de setiembre, el Congreso

Brasil en diciembre de 1992, debido a las evidencias de su participación en un esquema de corrupción para obtener sobornos de empresarios, que tenía como operador principal al tesorero de su campaña política, Paulo César Farias. También queda fuera el caso conocido como “Mensalão”, también de Brasil, que generó una crisis política en el primer *gobierno* de Luiz Inacio da Silva, que consistió en un sistema montado por el *gobierno* para pagar mensualmente a parlamentarios de oposición para asegurar su apoyo político a la agenda oficialista y que generó la caída de varios líderes políticos, incluyendo al ministro de la Casa Civil, José Dirceu, conocido como el hombre fuerte del Partido de los Trabajadores, y el tesorero del partido, Delúbio Soares.

4 La CICIG es una entidad independiente creada, a solicitud del *gobierno* guatemalteco, por la Organización de las Naciones Unidas, para apoyar las operaciones del Ministerio Público en las investigaciones de los delitos cometidos por los cuerpos ilegales de seguridad. El Congreso ratificó la creación en agosto de 2007.

le retiró la inmunidad a Pérez Molina, quien renunció a su cargo al día siguiente. Éste fue detenido e incluido en la investigación judicial, mientras nuevas *elecciones* eran convocadas (BBC, 2015).

- 3) **Nicaragua.** En 2003, el expresidente Arnoldo Alemán (1997-2002) fue sentenciado a 20 años de prisión al haber sido encontrado culpable de peculado, lavado de dinero y otros delitos, aunque se le concedió la posibilidad de purgar la pena sin salir del país. En 2009, la Corte Suprema de Justicia revocó su sentencia, argumentando que su participación en los actos identificados no era clara. Hubo sospechas de que esta decisión respondió a un acuerdo político con el *gobierno* sandinista, pero la resolución de la Corte fue definitiva y el expresidente fue liberado (BBC, 2009). Alemán había llegado a ser incluido en la lista de TI sobre gobernantes contemporáneos más corruptos, al calcularse que el monto de lo saqueado por él y su red rondaba los 100 millones de dólares (Hodess, 2004, p. 13).
- 4) **Perú.** El 14 de setiembre del 2000, poco después del inicio del tercer *gobierno* de Alberto Fujimori, una televisora de señal de cable exhibió un vídeo donde estaba registrado el soborno que el asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, pagó a un congresista de la oposición para pasarse a las filas del oficialismo. El vídeo, o “vladivideo”, marcó el inicio de la caída de Montesinos y Fujimori mismo, quien luego de convocar a un procurador independiente, se embarcó en un viaje oficial por el Asia y terminó refugiándose en Japón, desde donde renunció a su cargo. El Congreso de la República, con una nueva correlación de fuerzas, no aceptó su renuncia y, más bien, declaró la incapacidad moral de Fujimori y su destitución del cargo (BBC, 2008). Las investigaciones que siguieron permitieron conocer la gran dimensión de la red de corrupción y sus distintas operaciones (Ames y Rotta, 2005, p. 292). Fujimori ha recibido varias sentencias por violaciones a los derechos humanos y corrupción; entre éstas se cuenta el peculado para entregarle 15 millones de dólares a Montesinos para que se fugue del país, la compra de la línea editorial de medios de comunicación populares con fondos públicos para apoyar su *reelección* el año 2000 y la compra de congresistas de oposición. Actualmente viene cumpliendo su sentencia en un ambiente acondicionado especialmente en una instalación militar

(La República, 2009). Fue incluido en el **ranking** de gobernantes más corruptos de TI por haber saqueado alrededor de 600 millones de dólares (Hodess, 2004, p. 13), pero investigaciones oficiales posteriores sugieren que el desvío de fondos podría haber alcanzado los 6 mil millones de dólares (El Comercio, 2010).

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Competición política - Corrupción electoral - Estado de Derecho - Financiamiento político - Juicio político - Regímenes políticos

Bibliografía:

- Ames, R., y Rotta, S. (2005). Corrupción, sociedad y crisis del Estado en el Perú. En: Ugarteche, O. (comp.). *Vicios públicos. Poder y corrupción*, (pp. 275-306). Lima: Casa SUR.
- BBC (2015, 3 de setiembre). “*La Línea*”: el qué, el cómo y el por qué del escándalo de corrupción que tumbó al presidente de Guatemala. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150507_guatemala_corrupcion_escandalo_vicepresidenta_balchetti_jp.
- BBC (2008, 1 de julio). *Fujimori: cronología*. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4413000/4413648.stm.
- BBC (2009, 17 de enero). *Nicaragua: absuelven a Arnoldo Alemán*. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7834000/7834814.stm.
- Beauchamp, Z. (2016). Brazil’s Petrobras Scandal, Explained. En: *Vox Explainers*. Recuperado de: <http://www.vox.com/2016/3/18/11260924/petrobras-brazil>.
- Casas-Zamora, K., y Zovatto, D. (2016). *The Cost of Democracy. Essays on Political Finance in Latin America*. Costa Rica: International IDEA/Organization of American States/Inter-American Dialogue.
- CNN en español (2016, 12 de mayo). *Juicio político en Brasil: Dilma Rousseff queda apartada del cargo*. Recuperado de: <http://cnnespanol.cnn.com/2016/05/12/juicio-politico-en-brasil-dilma-rousseff-queda-apartada-del-cargo/>.
- El Comercio (2010, 8 de abril). *Balance del Gobierno de Fujimori: desaparecieron 6 mil millones de dólares de las arcas del Estado*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/balance-gobierno-fujimori-desaparecieron-mil-millones-dolares-arcas-estado-noticia-458481>.
- Friedrich, C. (2002). Corruption Concepts in Historical Perspective. En: Heidenheimer, A., y Johnston, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*, (3a ed.) (pp. 15-23). New Jersey: Transaction Publishers.
- Griner, S., y Zovatto, D. (2004). De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en

- América Latina. En: Griner, S., y Zovatto, D. (eds.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, (pp. 297-342). San José: OEA/IDEA.
- Hodess, R. (2004). Introduction. En: *Transparency International, Global Corruption Report 2004*, (pp. 11-18). Londres: Pluto Press.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Proética.
- Kahhat, F. (2005). El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política. En: Portocarrero, F. (ed.). *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, (pp. 333-354). Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- La República (2009, 8 de enero). *Alberto Fujimori: Todas las condenas que recibió*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/08-01-2015/alberto-fujimori-todas-las-condenas-que-recibio>.
- Njaim, H. (2000). Corrupción política. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario Electoral*. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=2585>.
- Philp, M. (2002). Conceptualizing Political Corruption. En: Heidenheimer, A., y Johnston, M. (eds.). *Political Corruption: Concepts and Contexts*, (3a ed.) (pp. 41-58). New Jersey: Transaction Publishers.
- Veja (2015, 6 de marzo). *Lista do petrolão reúne cúpula do Congresso e 5 partidos*. Recuperado de: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/lista-do-petrolao-reune-cupula-do-congresso-e-partidos>.

Samuel ROTTA

CULTURA POLÍTICA

I. Los antecedentes y la importancia de la cultura política

La opinión y comportamiento de los individuos que componen una sociedad han influido en el carácter y devenir de los *sistemas políticos* en diversos países del mundo a lo largo de la historia. Las instituciones políticas se sustentan en una sociedad concreta –no en el vacío– y por lo tanto, las creencias y conducta de los ciudadanos juegan un papel

relevante en la vida política, que no puede obviarse¹. Aunque los filósofos políticos de la antigüedad hicieron referencia a la importancia del papel del individuo y sus creencias y actitudes para la *política* y el desarrollo económico², fue más bien hasta mediados del siglo XX, luego del surgimiento de regímenes autoritarios como el de Hitler en Alemania, que se prestó más atención a las peculiares características de los individuos que en lugar de apoyar la *democracia*, apoyan líderes autoritarios³. El término *cultura política* es más reciente y data de los años 60, más específicamente del estudio seminal de Almond y Verba (1963) acerca de lo que ellos denominaron cultura cívica.

II. Definición y elementos conceptuales

Diversos académicos han propuesto definiciones de *cultura política* pero el concepto original ha sido la base para todas ellas y continúa vigente: la *cultura política* se refiere a las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes acerca del *sistema político* (Diamond, 1999, p. 163). La *cultura política* incluye las orientaciones cognoscitivas (el conocimiento y creencias acerca del *sistema político*), las orientaciones afectivas (los sentimientos acerca del *sistema político*), y las orientaciones evaluativas (las valoraciones acerca del desempeño de las instituciones y *actores políticos*) (Peschard, 2012; Booth y Bayer Richard, 2015). El conjunto de esos elementos que integran la *cultura política* de un individuo condiciona y guía su conducta política. La suma de la *cultura política* de los ciudadanos —las élites y las masas— representa la *cultura política* de un determinado país. Cabe aclarar que en ningún país del mundo existe una *cultura política* homogénea, pero sí una *cultura política* dominante, acompañada de bolsones o enclaves de

1 Booth y Bayer Richard (2015) señalan que existen divergencias entre el enfoque culturalista y el institucionalista. Mientras el culturalista considera que las actitudes de los ciudadanos determinan si un país es democrático o autocrático, el enfoque institucionalista argumenta que los ciudadanos y sus actitudes políticas ejercen poca influencia sobre las reglas del *sistema político*, y que son las preferencias de las élites las que prevalecen y dan forma al *sistema político*. También consideran que existe una relación recíproca entre *cultura política* y el contexto político (pp. 8-10).

2 Esto incluye filósofos como Platón, Aristóteles, Tocqueville y Max Weber.

3 Booth y Bayer Richard se refieren a la obra de Theodor W. Adorno en su libro *The Authoritarian Personality* (2015, p. 4).

una *cultura política* distinta a la dominante (Bratton, Mattes y Gyimah-Boadi, 2005).

Almond y Verba (1963) señalaron que la *cultura política* de un país consiste en la distribución particular entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos. Con base en dicha definición y en las encuestas realizadas en cinco países –Estados Unidos, México, Alemania, Gran Bretaña e Italia– identificaron tres tipos de *cultura política*: la parroquial (cuando los individuos tienen poco conocimiento y participación en el *gobierno* nacional), la de súbdito (cuando los individuos están conscientes de la existencia del *gobierno*, pero son básicamente pasivos con respecto al mismo), y la participante (cuando los individuos conocen el *sistema político* y se involucran en el mismo). En las concepciones más modernas de *cultura política* se simplifica la tipología y se habla de una *cultura política* democrática versus una *cultura política* autoritaria.

Los individuos con una *cultura política* democrática buscan la integración en los procesos políticos, conocen el sistema y su funcionamiento y se interesan en la participación activa para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones; conocen sus *derechos políticos* pero están conscientes de sus obligaciones ciudadanas. Además, dichos individuos valoran y respetan los *derechos políticos* de otros y muestran tolerancia hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas. Finalmente, si bien pueden discrepar con las autoridades de turno o ciertas políticas públicas, valoran la *democracia* como un concepto difuso, pero a la vez otorgan *legitimidad* (apoyo) a las reglas prevalecientes del juego democrático.

En contraposición, los individuos con una *cultura política* autoritaria denotan falta de interés en los procesos políticos, tienen una débil identificación con el sistema democrático, muestran poca tolerancia hacia opiniones de otros y pueden aceptar las acciones no democráticas –incluyendo la violencia social o las intervenciones militares para subvertir el *régimen político* existente o cambiar a las autoridades de turno, o bien para resolver conflictos políticos o sociales– (Azpuru, Blanco, Córdova M., Loya M., Ramos y Zapata, 2007). Fernández recalca que puede hablarse de una *cultura política* autoritaria cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de *regímenes políticos* autocráticos (Fernández, 2000).

Desde los estudios de Almond y Verba (1963), y pese a las críticas de que el concepto de *cultura política* tiene un sesgo occidental determinado por los países industrializados, ha prevalecido la concepción de que la *cultura política* democrática es inherentemente mejor que la autoritaria. Dicha percepción se ha incrementado a partir del fin de la Guerra Fría y la expansión de la tercera ola de la *democracia*, período en el cual la *democracia* liberal ha pasado a ser el *régimen político* más valorado —aunque no necesariamente practicado en todos los países del mundo—. En tal sentido, una de las principales interrogantes de la ciencia política, la cual ha generado amplio debate académico, es cómo lograr establecer una cultura democrática. Inicialmente, en los años 50, académicos como Lipset (1959) señalaron que la existencia de grandes segmentos de personas pobres en los países en desarrollo era un impedimento al establecimiento de la *democracia* porque estos individuos tendían a ser autoritarios. Esta concepción fue perdiendo vigencia con el paso de los años y, en particular, luego de la expansión de la *democracia* en el mundo. Hoy día prevalecen tres enfoques con relación a los factores que desde la perspectiva de la *cultura política*, pueden influir en que un país sea más democrático. Booth y Seligson (2009) señalan que la *legitimidad* de los diversos niveles de la *democracia*, incluyendo las instituciones democráticas, es fundamental para el desarrollo de la misma. Putnam (1993), por su parte, enfatiza la importancia de la confianza interpersonal y la participación en asociaciones cívicas de los ciudadanos. Inglehart y Welzel (2005) resaltan que lo más importante para la *democracia* es que los individuos tengan valores cívicos de autoexpresión, tales como aspiraciones de libertad. Al final de cuentas, es probable que sea una combinación de todos esos factores lo que hace posible el desarrollo de una cultura democrática.

La *cultura política* no es estática, pero tampoco cambia fácilmente. La mera existencia de la *democracia* y su buen funcionamiento pueden coadyuvar a que los individuos que forman parte de una sociedad transformen su *cultura política*, tal como fue el caso de España cuando transitó de un régimen autoritario a uno democrático (Montero, Gunther y Torcal, 1998). Pero se ha demostrado que, en especial en sociedades con poca historia democrática, es también importante reforzar los procesos de socialización política, a través de los cuales los habitantes de un país determinado aprenden a conocer y valorar los principios y

reglas de la *democracia*. El proceso de socialización política puede ser formal, a través del sistema educativo, pero también informal –pasando por la familia y los grupos sociales e incluso religiosos de los cuales un individuo forma parte–.

III. La medición de la *cultura política*

El desarrollo del concepto de *cultura política* se dio paralelamente al avance de lo que se denominó la revolución behaviorista o conductista en la ciencia política en Estados Unidos, la cual introdujo la medición empírica del comportamiento político de las élites y de las masas a través de encuestas de opinión científicamente desarrolladas y el análisis estadístico de los resultados de las mismas. En las *democracias* avanzadas se han realizado numerosos estudios acerca de la *cultura política* desde los años 60. En las *democracias* de la tercera ola dichos estudios son más recientes y menos profusos.

A diferencia de las *encuestas electorales* o encuestas de evaluación del desempeño gubernamental que miden las preferencias políticas de los ciudadanos o el apoyo a las autoridades de turno, las encuestas de *cultura política* contienen preguntas que van más allá de la coyuntura y se enfocan en evaluar diversos aspectos de la misma, fundamentadas en un marco teórico. Así por ejemplo, la ciencia política ha desarrollado a través de los años preguntas relacionadas con lo que se denomina la eficacia interna y externa (las percepciones acerca del rol del individuo en el *sistema político* y la respuesta de los *actores políticos* a las expectativas ciudadanas), preguntas acerca de la *legitimidad* de la *democracia* en sus diferentes niveles (la *legitimidad* de la *democracia* como concepto general, la *legitimidad* de los principios democráticos y la de las instituciones democráticas), preguntas vinculadas a la tolerancia política, la *participación política* y el comportamiento político en general. También se incluyen preguntas que miden la prevalencia de rasgos autoritarios en la cultura democrática, tales como el apoyo a prácticas y medidas antidemocráticas⁴.

4 Los cuestionarios de *cultura política* del Barómetro de las Américas pueden encontrarse en el siguiente sitio: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php>.

Un cuestionario de *cultura política* bien diseñado perdería su utilidad si no va acompañado de un buen análisis de los datos recabados. El análisis estadístico puede ser solamente descriptivo, es decir, limitarse a mostrar la distribución de las respuestas a las diversas preguntas; este tipo de análisis puede ser particularmente útil para observar cambios longitudinales en la *cultura política* de un país determinado. Sin embargo, la ciencia política moderna favorece un análisis inferencial más complejo, que permite determinar factores o variables que ayudan a explicar por qué algunos individuos denotan rasgos de una cultura democrática o de una cultura autoritaria. Es por ello que los cuestionarios de cultura democrática deben incluir preguntas relacionadas con las características sociodemográficas —e incluso psicológicas— de los entrevistados⁵, además de preguntas acerca de factores coyunturales que puedan incidir en la *cultura política*. En las *democracias* avanzadas estos temas coyunturales incluyen, por ejemplo, el temor al terrorismo, la percepción del estado de la economía, las opiniones sobre la inmigración y el cambio climático (en el año 2016). En las *democracias* de la tercera ola (incluyendo la mayoría de países latinoamericanos) entre los temas coyunturales que pueden influir en la *cultura política* se cuentan la percepción y victimización por corrupción, la inseguridad y la victimización por delincuencia, además de las percepciones acerca de la economía nacional (el enfoque sociotrópico) y la economía personal de los entrevistados (el enfoque egotrópico).

Afortunadamente, y a diferencia del período autoritario, hoy día se cuenta en América Latina con diversas encuestas que permiten evaluar la *cultura política* ciudadana, entre ellas encuestas regionales como el Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), el cual también publica informes específicos de *cultura política* por país⁶.

5 La educación destaca entre las variables sociodemográficas que con más frecuencia resultan asociadas a la cultura democrática, pero otras variables, como el género, la edad y la residencia urbana o rural del entrevistado, también son relevantes. Algunos autores han encontrado que características psicológicas como la escogencia de ciertas características como preferibles a la hora de criar hijos, también resultan relevantes (por ejemplo, los estudios de Hetherington).

6 Los informes de *cultura política* por país se encuentran en el siguiente sitio: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studies-country.php>. Los estudios son generalmente publicados en español e inglés.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Democracia - Legitimidad - Participación política

Bibliografía:

- Almond, G. A., Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. N.J.: Princeton University Press.
- Azpuru, D., Blanco, L., Córdova Macías, R., Loya Marín, N., Ramos, C. G., y Zapata, A. (2007). *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Guatemala: IDRC/FG Editores.
- Booth, J. A., Bayer Richard, P. (2015). *Latin American Political Culture, Public Opinion and Democracy*. California: SAGE CQ Press.
- Booth, J. A., Seligson, M. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bratton, M., Mattes, R. B., Gyimah-Boadi, E. (2005). *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy, Toward Consolidation*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Fernández, O. (2000). Cultura Política. En: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Inglehart, R., y Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Democracy and Working Class Authoritarianism. *American Sociological Review*, 24, 482-502.
- Montero, J. R., Gunther, R., y Torcal, M. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección. *REIS*, 83, 9-49.
- Peschard, J. (2012). La cultura política democrática. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. NJ: Princeton University Press.

Dinorah AZPURU

CUOTA DE GÉNERO

I. Concepto

Las cuotas son un mecanismo de *acción afirmativa* que establecen un número o proporción de cargos, lugares o espacios que deben ser obligatoriamente ocupados por un sector discriminado de la sociedad. Pueden ser cuotas mínimas que corresponden al sector especificado, o cuotas que no pueden ser sobrepasadas por ningún grupo determinado. En el plano político se han aplicado específicamente al conjunto de personas aspirantes o electas en cargos de decisión, y se han utilizado principalmente para contrarrestar la discriminación que sufren las mujeres. Se las ha llamado de diversas maneras: cuotas de participación por sexo, cupos femeninos y también *cuotas de género*.

Hasta el momento, en el debate desarrollado, y sobre todo en la *legislación electoral*, las *cuotas de género* en la *participación política* se refieren a medidas para la inclusión de un sexo subrepresentado en el *sistema político*. En ese sentido, se han desarrollado, ya en los años 80 del siglo XX, las dos fórmulas más frecuentes de *cuotas de género*: como cuotas mínimas de participación de mujeres o como cuota máxima de cualquiera de los sexos.

Los mandatos y las relaciones de *poder* basadas en el género son la causa de la subrepresentación de las mujeres, ya que lo público y político se ha construido como masculino, en tanto que lo femenino se ha relegado al ámbito privado. Se puede considerar entonces, también, que las *cuotas de género* son una forma de acción positiva cuyo objetivo es garantizar en las *candidaturas* electorales, en la representación y en los *mandatos*, la efectiva integración del sexo que se encuentra subrepresentado debido a las relaciones sociales de género.

Más concretamente, las *cuotas de género* en la *representación política* se han construido, principalmente en América Latina y en Europa, como una forma de acción positiva, cuyo objetivo es garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los *partidos políticos* y del Estado. Se trata de una medida compulsiva que obliga a incorporar mujeres en *listas de candidaturas* o en *listas de resultados electorales*, y transitoria, puesto que supone una vigencia sujeta a la

superación de los obstáculos que impiden una adecuada participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, de *poder* público y de *representación política*.

Giovanni Sartori (1992, pp. 89-99) diferencia dos maneras de comprender la igualdad de oportunidades: como igualdad de trato y como igualdad de partida. La primera acepción supone igualdad de reconocimiento a igual mérito, la segunda implica condiciones iniciales de igualdad para el acceso y el reconocimiento. Las acciones positivas reconocen las desventajas en el punto de partida en los colectivos sociales que no tienen igualdad real ni acceso igual a los cargos de representación y de *mandatos*, por lo que la garantía de igualdad de trato es insuficiente para hacer realidad la igualdad de oportunidades (Soto, 2009, pp. 65-84).

II. ¿Qué tipo de mecanismo es la cuota?

Las *cuotas de género* son un mecanismo de superación de desigualdades históricas que busca compensar y acelerar la igualdad **de facto**. Algunas denominaciones de este tipo de mecanismos son:

- 1) **Acción afirmativa (affirmative action)**. Fueron las primeras medidas de este tipo, dispuestas por el *gobierno* de Kennedy a inicios de los años 60 del siglo XX para combatir el racismo en los EEUU. Se trataba de una medida de preferencia, según la cual el *gobierno* contrataría única o preferentemente con empresas que podían demostrar que contaban con afrodescendientes entre sus empleados/as y que éstos/as podían hacer carrera en la empresa.
- 2) **Discriminación positiva**. Utilizada principalmente por juristas y en sentido contrario a la definición de discriminación, que consiste en cualquier acción u omisión que menoscaba o conculca derechos de ciertas personas. De esa manera, se trataría de una diferenciación con el objetivo de generar igualdad.
- 3) **Acción positiva**. Es el mecanismo que busca superar las desigualdades de condiciones iniciales para que exista igualdad de oportunidades (Soto, 2009). Algunas características de las acciones positivas son:
a) están dirigidas a superar situaciones de discriminación y/o desigualdad que se mantienen pese a las declaraciones de igualdad legal;

b) son actuaciones concretas, factibles de realizar para enfrentar las desigualdades identificadas; c) son aplicables tanto a la gestión estatal como en la privada; d) actúan en marcos institucionales; e) pueden ser aplicadas en diferentes ámbitos; hasta ahora ha sido más frecuente su utilización en espacios laborales, políticos y educativos; f) buscan resultados comprobables; g) tienen plazos determinados y terminan una vez logrado el objetivo. Se debe señalar, sin embargo, que esta denominación ha llevado a confusiones en el sentido que frecuentemente se la interpreta como cualquier medida buena para las mujeres o realizada con intención de superar desigualdades de género, y no como lo que es: una medida obligatoria en marcos institucionales que se proponen superar discriminaciones.

- 4) **Medidas temporales especiales para acelerar la igualdad de facto.** Es la denominación del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, que dispone en su inciso 1:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

En su desarrollo conceptual, el Comité CEDAW pasó a denominar como igualdad sustantiva a la igualdad **de facto** y a reiterar que la igualdad legal no basta, sino que se precisan medidas concretas para generar la igualdad sustantiva, que lleva a la igualdad de resultado (Recomendación General No. 25, Comité CEDAW, párrs. 8 y 9).

El mecanismo de cuota en *sistemas electorales* se ha aplicado para la igualdad de oportunidades para pueblos indígenas y también para jóvenes. Hasta hoy, pese a su extensivo uso en los *sistemas electorales*, el Diccionario de la Real Academia Española no recoge la acepción *cuota de género* (o de sexo, o de representación de mujeres) aunque sí otras, como por ejemplo cuota de audiencia que es “porcentaje de participación de un medio de comunicación o un programa en el índice general de audiencia”.

III. Aplicación de las *cuotas de género*

A. Cuotas en los *partidos políticos*

Partidos de la Social Democracia de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los 70, el Partido Socialista Noruego aprobó un mecanismo para asegurar un 40% de ambos sexos en toda instancia de decisión, gestión, dirección y representación, y pronto este tipo de medidas se extendió a agrupaciones similares de Europa y América Latina.

En América Latina algunos partidos incluyeron cuotas mínimas de participación de mujeres o cuotas máximas, antes de su promulgación por ley. Actualmente, los partidos deben aplicar cuotas de participación de mujeres en los países que las incluyen en su legislación, tanto para la *elección* de autoridades del propio partido, como para la selección de candidatas y candidatos a *elecciones*. Sin embargo, hay una situación que interesa especialmente en la actualidad y radica en que el partido puede tener una cuota mínima de mujeres mayor que la dispuesta en la legislación. O los casos en que no hay cuotas por ley, pero la cuota voluntaria de un partido con *mayoría* puede hacer superar el 40% de representación de mujeres en el legislativo, como se ha dado en el caso de Nicaragua¹.

Es necesario destacar que en la mayoría de los países de la región la conquista de las cuotas en los partidos se produjo gracias a una alianza entre el movimiento feminista y las mujeres del respectivo partido, principalmente para el desarrollo de argumentos. Las cuotas partidarias de *participación política* de mujeres mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los *resultados electorales*, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino en los parlamentos nacionales.

B. Cuotas de género por ley

Fue Argentina el primer país del mundo en establecer *cuotas de género* por ley, en el año 1991. Notablemente, la Ley 24.012/91 no se llamó

¹ En la página web del Quotaproject se puede revisar qué países en el mundo tienen cuotas por ley y qué partidos tienen cuotas voluntarias, ver <http://www.quotaproject.org>.

ley de cuotas, sino Ley del Cupo Femenino. En este caso se conformó una alianza interpartidaria que apoyó la sanción y promulgación de la Ley, articulada con el movimiento feminista argentino y con el de diversos países de la región.

La formulación actual en el Código Electoral argentino es:

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, de acuerdo a lo establecido en la Ley 24.012 y sus decretos reglamentarios. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. En el caso de la categoría senadores nacionales para cumplir con dicho cupo mínimo, las listas deberán estar conformadas por dos personas de diferente sexo, tanto para candidatos titulares como suplentes (art. 60).

Las cuotas máximas de cualquiera de los sexos tienen su origen en el Partido Socialdemócrata Alemán (FES/CDE, 1990, p. 40) y fueron una propuesta de Willy Brandt a las mujeres del partido. Esa fórmula fue adoptada por varios países latinoamericanos como, por ejemplo, Costa Rica (previo al 2009) y Chile, cuya Ley 20.840² del 2015 dispone:

Del total de candidaturas a diputados o senadores inscritas por los Partidos Políticos o los Pactos Electorales, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60%, lo que asegura que, al menos el 40% será de un sexo diferente. MECANISMO TRANSITORIO que será aplicado en los procesos electorales parlamentarios del 2017, 2021, 2025 y 2029.

Los países de América Latina y el Caribe hispano tienen actualmente las siguientes cuotas por ley: Argentina 30%, Brasil 30%, Chile 40%, Colombia 30%, El Salvador 30%, Honduras 40%, Paraguay 20%, Perú 30%, República Dominicana 30% y Uruguay 30%. En este último caso, la legislación determinaba que el mecanismo sería aplicado por única vez, y actualmente hay diversos proyectos para garantizar representación mayor o igualitaria de mujeres en el legislativo.

2 Ley 20.840 de 2015, que sustituye el *sistema electoral* binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional.

C. Elementos y formulación de cuotas de género

Los ejemplos latinoamericanos expuestos, que cubren 25 años, permiten visualizar elementos básicos de las cuotas:

- 1) Establecen un porcentaje obligatorio en las *candidaturas* para el aumento de la *representación política* de las mujeres.
- 2) Se han mostrado más eficientes en los sistemas de *listas* cerradas y bloqueadas, pero pueden establecerse también para *listas* abiertas e incluso para circunscripciones uninominales y *candidaturas* unipersonales; cuanto mayor es la cuota, mejor funciona en sistemas de *listas* desbloqueadas e incluso abiertas.
- 3) No basta con el porcentaje; además, en un sistema de *listas* debe fijarse la obligación de alternancia y su cumplimiento debe ser condición para la inscripción de *candidaturas*, lo que equivale a decir que debe anularse la inscripción en caso de incumplimiento de la *cuota de género*. En ese sentido, el rol de los órganos electorales ha sido fundamental, ya que en general fueron garantes de la correcta aplicación de las cuotas, aunque en algunos casos luego de numerosos casos litigiosos³.
- 4) Está pensada como una medida temporal para acelerar la igualdad pero, con excepción de Uruguay (por única vez) y Chile (para cuatro elecciones), no se había puesto límite a su aplicación.

La formulación de cuotas puede hacerse de diversas maneras. En algunos casos se establece su obligatoriedad solamente para las internas y primarias, como es en el caso del Paraguay. Sin embargo, en dicho país las *candidaturas* que presenta cada partido están generalmente por encima de la cuota establecida, que es de apenas el 20% mínimo. En la mayoría de los casos, el porcentaje establecido debe ser del total de *candidaturas* en competencia electoral con otros partidos. Existe, finalmente, la posibilidad de exigir cuota de resultado sobre el total de electos/as de un partido. En este caso no se puede diferenciar claramente de la reserva de escaños.

3 Casos de Argentina y de Perú han llegado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En una evaluación de la regulación y aplicación de las cuotas, realizada por el IIDH en el año 2009 a partir de información proveída por los *organismos electorales*, se concluyó que la adopción de mecanismos adecuados al *sistema electoral* es un elemento fundamental para que las cuotas funcionen según lo esperado, pero no el único. Es preciso que haya *Estado de derecho* –es decir, que el Estado garantice la aplicación de la ley–, que haya una *ciudadanía* activa de las mujeres capaz de exigir el cumplimiento de la cuota –incluso ante mecanismos internacionales de derechos humanos, como fue en el caso de la Argentina– y, finalmente, que haya una opinión pública favorable para superar la discriminación política que aún afecta a las mujeres (Bareiro y Torres, 2009).

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Candidaturas - Ciudadanía - Discriminación electoral - Inclusión política
- Listas - Minoría - Participación política - Representación política

Bibliografía:

- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México, D.F.: ONU-MUJERES.
- Bareiro, L., y Torres, I. (eds.) (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2016). *Women, Politics, and Democracy in Latin America*. Palgrave.
- Fundación Friedrich Ebert (FES)/Centro de Documentación y Estudios (CDE) (1990). *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en el Partido Socialdemócrata de la República Federal de Alemania*. Asunción: FES / CDE.
- Htun, M. (2016). *Inclusion Without Representation: Gender Quotas and Ethnic Reservations in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Soto, C. (2009). Acciones positivas: Formas de enfrentar la asimetría social. En: Bareiro, L., y Torres, I. (eds.). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.

Line BAREIRO
Clyde SOTO

D

DEBATES ELECTORALES

Los *debates electorales* son discusiones públicas, formales y estructuradas, entre dos o más candidatos a ocupar un cargo a través de *elecciones* o representantes de una postura antes de un referéndum (Jamieson y Birdsell, 1988). Estos debates suelen tener uno o más moderadores consensuados por los participantes. Las preguntas pueden ser formuladas por los moderadores o por ciudadanos presentes en el encuentro.

El debate político tiene una larga historia (Mill, 2005 [1859]; Habermas, 1981) y el origen etimológico del término es el verbo latino **batuere** (golpear). Los *debates electorales* existen por lo menos desde el siglo XVIII: en 1788, James Madison y James Monroe, candidatos a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos por el estado de Virginia, debatieron ante el público en varias oportunidades durante la campaña. Abraham Lincoln y Stephen Douglas participaron en siete debates cuando competían por un escaño en el senado por el estado de Illinois, en 1858.

Los *debates electorales* en el siglo XX se transmitían por medios masivos de comunicación. En la década del 60 se realizaron los primeros *debates electorales* televisados. En Brasil, el 15 de septiembre de 1960, debatieron los candidatos a presidente Adhemar de Barros y Henrique Teixeira Lott (Ruiz y Alberro, 2012). En los Estados Unidos, el primer debate presidencial televisado fue entre John Kennedy y Richard Nixon, el 26 de septiembre de 1960, y desde 1976 se realizan debates antes de cada *elección* presidencial (McKinney y Carlin, 2004). En Canadá, los candidatos a primer ministro debaten desde 1968, cuando se enfrentaron Pierre Trudeau, Robert Stanfield, Tommy Douglas y Réal Caouette. En

Francia debatieron por primera vez los candidatos a presidente François Mitterrand y Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Hubo debates televisados en todas las *elecciones* subsecuentes, excepto la de 2002. En España, el primer *debate electoral* se realizó en 1993, entre Felipe González y José María Aznar, y a partir de 2008 hubo al menos un debate antes de las *elecciones*.

En América Latina, los debates televisados se convirtieron en una práctica habitual en las décadas de 1980 y 1990, con la *democratización* del continente, y su organización, periodicidad y obligatoriedad varían (Ruiz y Alberro, 2012). Aunque en algunos países, como México, Brasil y Colombia, los debates se encuentran incluidos en las leyes electorales, en la mayoría su realización depende de la voluntad de los candidatos (Otálora Malassis, 2014).

En Chile, el primer *debate electoral* se realizó en 1989, entre los candidatos Patricio Alwyn y Hernán Büchi. En 1993 volvieron a enfrentarse los candidatos de los dos partidos o coaliciones mayoritarias. La Corte de Apelaciones de Santiago, ante el Recurso de Protección presentado por uno de los candidatos excluidos, decidió que, aunque esta exclusión era inconstitucional, como ya había terminado la campaña no había manera de compensar al candidato que no había podido participar. Brasil tuvo su segundo debate presidencial televisado en 1989, entre Fernando Collor de Melo y Luiz Inacio Da Silva, y desde ese año se televisan debates antes de cada *elección* presidencial. Los debates están regulados por las leyes 12.304/09 y 13.165/15, que especifican el tiempo que deben destinar los canales de televisión y la proporción de candidatos que deben estar de acuerdo con las reglas para que se realice el encuentro.

El primer debate presidencial en México se realizó en 1994, entre Ernesto Zedillo, Diego Fernández Ceballos y Cuauhtémoc Cárdenas, y hubo debates antes de las *elecciones* presidenciales de 2000, 2006 y 2012 (Ruiz y Alberro, 2012). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) obliga a la realización de dos debates entre los candidatos, en mayo y junio del año electoral, coordinados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En 2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decidió, a raíz de una petición del candidato Andrés Manuel López Obrador, que la

realización de sólo dos debates y su transmisión voluntaria en lugar de por cadena nacional no eran violatorias de la libertad de expresión (Otálora Malassis, 2014).

En Colombia se realizó un debate entre los candidatos Andrés Pastrana y Ernesto Samper en 1994. El evento se repitió en 1998, 2006, 2010 y 2014, y a partir de 1994, la Ley 130 incluye como un derecho de los candidatos la realización de dos debates antes de la segunda vuelta electoral. En Perú, el primer debate presidencial, entre Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, fue organizado por el diario El Comercio en 1990, y la práctica se repitió en todas las *elecciones* a partir de 2001. En la Argentina, el primer *debate electoral* tuvo lugar en 1984, previo al referéndum por el acuerdo con Chile sobre las islas del Canal de Beagle. No hubo debates presidenciales hasta la *elección* de 2015 y no hay legislación que obligue a los candidatos a participar. En Venezuela, el último debate presidencial se realizó en 1998 (Ruiz y Alberro, 2012).

Los debates han sido criticados por estar ensayados (Auer, 1962) y centrados en la imagen más que en los temas de fondo (Bitzer y Rueter, 1980). Sin embargo, la evidencia indica que los debates son vistos por una gran cantidad de votantes, más que cualquier otro mensaje de la campaña, aumentan la información de los ciudadanos sobre las propuestas de los candidatos (Kaid, et al, 2000), generan discusión entre los votantes sobre los temas tratados (McKinney y Carlin, 2004) y legitiman el proceso democrático (Ruiz y Alberro, 2012).

Vocablos de referencia:

Elecciones - Legislación electoral - Campaña electoral - Información electoral

Bibliografía:

- Auer, J. J. (1962). *The Counterfeit Debates. The Great Debates: Background, Perspective, Effects*. Bloomington: Indiana University Press.
- Bitzer, L. F., y Rueter, T. (1980). *Carter vs. Ford: The Counterfeit Debates of 1976*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Jamieson, K. H., y Birdsell, D. S. (1988). *Presidential Debates: The Challenge of Creating an Informed Electorate*. Nueva York: Oxford University Press.

- Kaid, L.L., McKinney, M. S., y Tedesco, J. C. (2000). *Civic Dialogue in the 1996 Presidential Campaign: Candidate, Media and Public Voices*. New Jersey: Hampton Press.
- McKinney, M. S., y Carlin, D. B. (2004). Political Campaign Debates. En: Kaid, L. L. *Handbook of Political Communication Research*, (pp. 203-234). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Malassis, J. O. (2014). *Debates políticos y medios de comunicación*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mill, J. S. (2005). *Sobre la libertad*. Madrid: Edaf.
- Ruiz, F. J., y Alberro, H. (2012). *Ola de debates electorales en América Latina: Luces y sombras de un avance democrático*. Konrad Adenauer Stiftung.

Eugenia MITCHELSTEIN

DELITOS ELECTORALES

I. Introducción

Delitos y faltas en materia electoral, en su conjunto, son aquellas acciones u omisiones que, de una forma u otra, entrañan la puesta en peligro del *proceso electoral*, vulnerando la normativa que intenta garantizar la *transparencia* y la limpieza del mismo. La diferencia entre uno y otro radica en la materia que debe imponer la sanción. Los delitos son perseguidos por el derecho penal, en tanto que las faltas en materia electoral son, por regla general, resueltas por el derecho administrativo sancionador electoral o, en su caso, por la *justicia electoral* en sentido estricto, a partir del modelo de la nulidad.

El delito es todo acto u omisión contrario a la ley, previsto y sancionado penalmente por la misma. Por su parte, los *delitos electorales* son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del *voto*, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible, así como la equidad en la contienda.

Los sujetos activos de la comisión de ilícitos varían de nación en nación. Aun así, se puede hacer una lista general con los siguientes: cual-

quier persona, funcionarios y exfuncionarios electorales, funcionarios partidistas, precandidatos, candidatos, servidores públicos, organizadores de campaña, fedatarios públicos y ministros de culto religioso.

II. Marco normativo

Son pocos los casos en que la propia Constitución regula directamente aspectos relacionados con los delitos y las faltas electorales. En el caso mexicano, la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 estableció en su artículo 73, fracción XXI, inciso a, así como el 116, base IV, inciso o, la competencia, respectivamente, del Congreso de la Unión para legislar de forma general en materia de *delitos electorales* y de las legislaturas de los estados para hacerlo en el ámbito de cada entidad federativa. Por su parte, el numeral 102 de la propia Constitución convirtió a la Procuraduría General de la República en una fiscalía general de carácter autónomo, con dos fiscalías especializadas: anticorrupción y *delitos electorales*.

En el caso de Honduras, el artículo 57 de la Constitución establece que la “acción penal por delitos electorales es pública y prescribe a los cuatro años”. De igual manera, en el capítulo IV, del título V, se protege penalmente al *sufragio* universal al establecer en su numeral 45 que “se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país”, para finalmente incardinarlo en el artículo 210 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Para su competencia, el artículo 58 señala que “de los delitos y faltas electorales conoce la justicia ordinaria”.

Por su parte, en los artículos 137.4 y 138.3, la Constitución panameña habla de la competencia del Tribunal Electoral para “sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio”, ya que el artículo 138.3 regula las funciones del fiscal electoral, incluyendo “la persecución de los delitos y contravenciones electorales”.

El artículo 9.2 de la Constitución de Uruguay señala que los altos funcionarios del Estado y los militares, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de 2 a 10 años para ocupar cualquier empleo público, de formar parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y,

en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el *voto*.

En otros casos, la Constitución se limita a exigir determinado rango legal para las normas que regulan la materia electoral, dentro de la cual se incluyen los *delitos electorales*.

Respecto al marco legislativo, los *delitos electorales* se regulan en normas para cuya aprobación se exige una *mayoría* parlamentaria reforzada, como en los casos de Nicaragua, Chile y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los países el rango normativo es el de ley ordinaria del parlamento; tales son los casos de Guatemala, Honduras, República Dominicana, Cuba, Uruguay Bolivia, Ecuador, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay, Argentina, Perú y México. Hay que señalar que en algunos de estos casos, concretamente en Guatemala y Ecuador, las normas mencionadas se desarrollan por un reglamento que contiene disposiciones sobre el procedimiento que debe seguirse en estos supuestos.

Como puede verse, en la mayoría de los ordenamientos los *delitos electorales* se recogen en legislación especial, es decir, leyes y códigos electorales que regulan de manera específica toda la materia electoral. Sólo en algunos casos –Colombia, por ejemplo– los *delitos electorales* se regulan, junto con el resto de los delitos, en el Código Penal. En otros países, tales como Honduras, República Dominicana, El Salvador y Perú, algunos tipos de *delitos electorales* se vinculan concurrentemente en la *legislación electoral* y penal.

Cabe destacar que Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay sólo tipifican *delitos electorales* en sus respectivas leyes, omitiendo toda referencia a las faltas. El caso contrario es el de México donde, por una parte, la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) tipifica los *delitos electorales* cometidos por servidores públicos, *funcionarios electorales*, partidistas, candidatos, ciudadanos, ministros de culto religioso y candidatos electos, mientras que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula las “faltas electorales y su sanción” por infracciones al citado texto legal, que sólo pueden ser cometidas por *partidos políticos*, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, ciudadanos, obser-

vadores electorales, autoridades o servidores públicos, *funcionarios electorales*, notarios públicos y extranjeros. En el caso de Cuba se establece el ilícito electoral en el título XI de la Ley Electoral de 1992.

III. Clasificación de los tipos penales

A. Por el sujeto activo

- 1) **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*.
 - a) **Funcionarios públicos en sentido estricto.** En algunos países está tipificada como delito la *participación política* de determinados funcionarios públicos en el *proceso electoral* cuando aquélla va más allá del mero ejercicio de su derecho al *voto*, por ejemplo, el condicionamiento de programas y servicios públicos, la compra de *votos*, el peculado electoral o la coacción a los subordinados.
 - b) **Personas que desempeñan funciones públicas en el *proceso electoral*.** El delito puede consistir en el incumplimiento de funciones o en el abuso de *poder* en el ejercicio de éstas.
- 2) **Partidos políticos.** No existen casi delitos en los que los *partidos políticos* aparezcan como sujeto activo. Sólo se regulan algunos supuestos especiales: propiciar *propaganda electoral* sin respeto a los valores democráticos y la recepción ilícita de donaciones. Lo anterior se debe a que el derecho penal persigue a las personas físicas que cometen los delitos, no así a las instituciones, por regla general.

En otros supuestos se considera sujeto activo del delito a los funcionarios partidistas y candidatos y, en consecuencia, la sanción va dirigida a ellos. Así, se sanciona al funcionario partidista o al candidato que, entre otros supuestos, ejerza presión o induzca a los *electores* a votar o abstenerse de votar por un candidato, *partido político* o coalición, el día de la *elección* o en alguno de los tres días anteriores a la misma, u obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada o con ese fin ejerza violencia sobre los *funcionarios electorales*.

- 3) **Particulares.** Casi todos los países castigan las acciones de los particulares que consisten en la obstaculización del *proceso electoral*, los *fraudes electorales* (destacando los delitos de votar dos o más veces, o votar sin tener derecho a ello), las falsedades electorales, entre otros. Asimismo, se penalizan los actos de *propaganda electoral* ilegal, los desórdenes públicos realizados durante las votaciones y en las cercanías del lugar donde éstas se celebran, y las coacciones dirigidas contra otros *electores* o contra personas con funciones en el *proceso electoral*. Por último, en algunos países se castigan como *delitos electorales* la calumnia, la injuria o determinadas sustracciones.
- 4) **Fedatarios públicos.** Los fedatarios públicos (notarios, secretarios y, antes de la reforma penal, los ministerios públicos) cometen delito cuando estando obligados, se nieguen injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la *elección*.
- 5) **Ex altos funcionarios electorales.** Para salvaguardar la equidad en los *procesos electorales* y la independencia e imparcialidad de los integrantes de los altos cargos directivos de los órganos electorales, se establece como conducta delictiva para dichos funcionarios cuando se desempeñen o sean designados en cargos públicos por los poderes Ejecutivo o Legislativo cuya *elección* hayan calificado o participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de *elección* popular, dentro de los 2 años siguientes a la conclusión de su encargo.
- 6) **Diputados y senadores.** Para aquellos casos en que habiendo sido electos a un cargo de *elección* popular no se presenten, sin causa justificada, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto.
- 7) **Ministros de culto.** Producto de la tradición constitucional y la historia de México, la LGMDE, en su artículo 16, establece que comete *delito electoral* el ministro de culto que presiona o induce el sentido del *voto* o a votar o abstenerse de votar por un candidato, *partido político* o coalición, en ejercicio del culto religioso o en desarrollo de actos propios de su ministerio.
- 8) **Administradores y/o liquidadores de partidos.** En el caso de las personas que administren los recursos de un *partido político* que ha

perdido el registro y se encuentra en proceso de liquidación, se señala como delito cuando se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos, habiendo sido requerido por la autoridad.

B. Por la materia

La legislación latinoamericana en materia de *delitos electorales* contiene gran variedad de tipos delictivos que, sin perjuicio de otras posibles clasificaciones, podrían agruparse de la siguiente manera:

- 1) **Obstaculización del *proceso electoral*.** Impedir la instalación de casillas o el ejercicio de la función electoral.
- 2) **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.
- 3) **Fraude electoral.** Consiste en votar dos o más veces en la misma *elección* o votar sin tener derecho a ello. En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas se regula esta clase de delitos. También incluye la manipulación de resultados.
- 4) **Abandono de funciones.** Cometen este delito las personas que, llamadas a desempeñar funciones electorales, dejan de cumplirlas o las abandonan sin justa causa.
- 5) **Propaganda ilegal.** Infracciones de las normas relativas a la forma o al tiempo en que debe desarrollarse la *propaganda electoral*, así como la celebración de reuniones y otros actos públicos dirigidos a la consecución ilegal de *votos*.
- 6) **Sobornos.** Se comete este delito cuando se solicita directa o indirectamente el *voto* de algún *elector*, o se le induce a la abstención a cambio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesa de las mismas. Puede incluir la compra de *votos* o el condicionamiento de programas sociales.
- 7) **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*.

- 8) **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.
- 9) **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.
- 10) **Sustracciones.** Pueden distinguirse las apropiaciones indebidas de otro tipo de sustracciones. Se considera indebida la apropiación anti-jurídica por el poseedor legítimo de una cosa que la había recibido por un título que produce obligación de devolverla.
- 11) **Financiamiento ilícito y fiscalización.** Con la finalidad de evitar el flujo de recursos de procedencia ilícita en los *partidos políticos* o de entes prohibidos por la ley, se tipifican como delito las acciones de: realizar, destinar, utilizar o recibir aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato o *partido político*, cuando exista una prohibición legal para ello o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

IV. Los delitos electorales y sus sanciones

Las penas por la comisión de un *delito electoral* pueden ser de privación de la libertad o de derechos, o penas pecuniarias.

- 1) **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.
- 2) **Penas privativas de derechos.** Esta expresión está asociada a la inhabilitación para cargos públicos.
- 3) **Penas pecuniarias.** La más habitual es la multa, que puede ser de cuantía fija o variable. En este último caso, la cuantía se puede

establecer con base en diferentes variables, como el jornal mínimo (CE de Paraguay) o por unidades tributarias mensuales, como se hace en Chile.

Excepcionalmente, la determinación de la cuantía de la multa corresponde a un *organismo electoral*, como en el caso de Bolivia, donde la competencia se atribuye a la Corte Nacional Electoral.

Un caso especial es el de Paraguay, cuyo Código Electoral dispone que la cuantía de la multa que corresponde a la infracción de las normas por la fijación de carteles deberá ser equivalente al perjuicio causado, sin establecerse una cuantía fija.

- 4) **La gravedad de las penas.** Diversos ejemplos nos muestran cómo los *delitos electorales* se castigan con mayor rigor que los delitos comunes. En muchas de las legislaciones se produce una agravante de la pena cuando el delito es cometido por determinado sujeto. En México, los *delitos electorales* no son graves, por lo que se adquiere la libertad caucional ante la instancia jurisdiccional.

V. Faltas electorales

Las faltas electorales podrían ser definidas, en general, como el conjunto de conductas (acciones y omisiones) que, aun no revistiendo la gravedad de los *delitos electorales*, atentan contra la obligación de emitir el *sufragio*, constriñen de una u otra forma su libertad de emisión, entrañan el incumplimiento de funciones electorales o, de modo más amplio y general, inciden compulsivamente sobre las garantías con que los ordenamientos electorales democráticos rodean el *proceso electoral* en su conjunto y, muy en particular, el momento vital de la emisión del *voto*.

Las faltas electorales son:

- 1) La omisión de la obligación del *sufragio* es considerada y sancionada como falta electoral en Argentina, Bolivia, Ecuador y Honduras.
- 2) El ejercicio de un *voto* múltiple o ilegal a sabiendas. Así, suplantar a otro votante (Argentina), votar a sabiendas de que no se tiene derecho a ello (Costa Rica, Cuba y El Salvador) o mediando una inhabilitación (Paraguay).

- 3) La violación del secreto del *voto* con ocasión del ejercicio del derecho de *sufragio*. Así, por ejemplo, mostrando el *voto* (Costa Rica).
- 4) El incumplimiento de funciones electorales, bien mediante la inasistencia o no concurrencia al desempeño de tales funciones estando obligado a hacerlo (Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela), bien mediante la omisión de la firma de las actas de *escrutinio* (Bolivia y Colombia) o de la extensión de las credenciales oportunas. Por último, mediante omisión de la preceptiva denuncia de la comisión de un *delito electoral* (Colombia) o por el incumplimiento de la obligación de garantizar el secreto del *voto*.
- 5) La actuación abusiva en el ejercicio de funciones electorales.
- 6) La omisión del deber de inscripción en el correspondiente registro (Bolivia) y la inscripción de manera fraudulenta (Brasil), la inscripción de datos falsos (Venezuela) o la obstrucción deliberada de los actos de actualización de dicho registro (Venezuela).
- 7) Las faltas contrarias a la actuación de los órganos electorales, que oscilan desde la falta de respeto a la actuación de tales órganos (Ecuador) hasta el entorpecimiento u obstaculización de sus actuaciones (Costa Rica y Ecuador) o a prestar el auxilio solicitado (Costa Rica, México y Panamá), sin olvidar el incumplimiento por los partidos de las resoluciones o acuerdos de los órganos electorales (México).
- 8) El incumplimiento de las obligaciones que pesan sobre los funcionarios públicos con relación al *proceso electoral*.
- 9) Por último, todas aquellas conductas que entrañan una restricción a la libertad de *sufragio*.

En íntima conexión con las faltas se ha de ubicar la cuestión de las sanciones con que las mismas son castigadas. Las más comunes son las de pérdida de empleo o suspensión del funcionario público cuando la infracción sea cometida por un empleado público; multa; inhabilitación (en Ecuador, la suspensión de los derechos de *ciudadanía*); clausura de medios de difusión e, incluso, en algunos países, privación de libertad: en Panamá se puede ser arrestado por un periodo que oscila entre diez días y tres meses por perturbar el orden en un acto electoral o concurrir

al mismo portando armas; en Guatemala toda falta electoral puede desencadenar en un arresto de diez a 60 días, y en Bolivia, la negativa a firmar el acta de *escrutinio* es sancionada con quince días de arresto. Las multas son, desde luego, las sanciones más comunes.

VI. Fiscalías electorales

La propuesta política de crear una instancia especializada en la procuración de justicia penal en materia electoral surge como uno de los principales reclamos de los procesos de transición democrática. El Salvador, Panamá, Brasil y México, con diferentes modelos y denominaciones, han construido instituciones encargadas de la persecución de los *delitos electorales*. Este diseño convierte al *sistema electoral* en un conjunto de órganos administrativos, jurisdiccionales y de procuración de justicia penal electoral, en los que la especialización es una constante.

En el caso mexicano, en el contexto del proceso de desmantelamiento del régimen autoritario y la *transición a la democracia*, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Ejecutivo a través del cual se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se adicionó el título vigésimo cuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. El primer cuerpo normativo estableció el *sistema electoral*, la integración de las autoridades electorales, los medios de impugnación y las normas relativas al *proceso electoral* y la construcción del listado nominal de *electores*. El título vigésimo cuarto agregado al Código Penal estableció un catálogo inicial de delitos en la materia.

Derivado de las necesidades políticas y de los cambios en el sistema penal electoral, el 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional que firmaron los ocho *partidos políticos* y sus candidatos a la presidencia de la República. El propósito era otorgar garantías para que el *proceso electoral* federal se realizara en “el marco de la legalidad y credibilidad”. El punto 7 de dicho instrumento menciona la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que se instaló el 19 de julio de 1994.

La FEPADE es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional, lo relativo a los *delitos electorales*. Tanto la expedición de la ley como la transición al sistema procesal penal acusatorio hacen que la fiscalía se encuentre en una época de transición: investiga *delitos electorales* a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias. Su misión es garantizar las libertades del *voto* y equidad en los *procesos electorales*, y generar seguridad, certeza jurídica y paz social en los *procesos electorales* del país.

Para el caso panameño, en 1972 es creada la Fiscalía Electoral, la cual en sus inicios funcionó como parte integrante del Tribunal Electoral y, en este momento, como agencia de instrucción independiente y coadyuvante de este tribunal. El proceso de consolidación de esta fiscalía continúa en 1978, fecha en la que se determina que tiene mando y jurisdicción en toda la República y se eleva la jerarquía del fiscal electoral para hacer coincidir su estatuto jurídico con los de titular del Tribunal Electoral. En 2003, la Fiscalía Electoral vive un proceso de delegación con la creación de sus agencias delegadas, que al año siguiente se denominarían agencias de instrucción. Tenía competencia frente a los juzgados penales electorales en las ciudades de Santiago y David, y en la capital de Panamá. Para el año 2007 se reorganiza la jurisdicción penal electoral. Un año más tarde, la Fiscalía Electoral adquiere autonomía respecto al Tribunal Electoral. Hoy tiene la competencia de vigilar y fiscalizar la *transparencia* de las *elecciones* que se celebran en Panamá, con la finalidad de asegurar que sean reflejo de la voluntad ciudadana.

Vocablos de referencia:

Compra de votos - Corrupción electoral - Equidad electoral - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Justicia electoral

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO J.
Fernando OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO
Santiago NIETO CASTILLO

DEMOCRACIA

I. Definición

La *democracia* es la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia. Su difusión universal a partir de la segunda mitad del siglo XX y primera del siglo XXI, dan fe de su trascendencia para las sociedades de la gran mayoría de los países del mundo.

En el presente siglo, la mayor parte de las veinte naciones de América Latina están regidas por la *democracia*.

El término tiene su origen etimológico en el vocablo **δημοκρατία**, **dēmokratía**, acuñado en la Grecia antigua. Combina dos expresiones: **demos**, que quiere decir pueblo, y **kratos**, que quiere decir *gobierno*. El principio fundamental que contiene es el del *gobierno* del pueblo. El presidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln (1809-1865), precisó el concepto al afirmar que la *democracia* es el *gobierno* del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Es evidente que esta idea ha experimentado una evolución desde que fue concebida. El término “pueblo” tenía en la Grecia clásica un alcance limitado si lo comparamos con lo que significa hoy. La *democracia* como sistema parte en la actualidad de la premisa de que todos los seres humanos nacemos iguales, con los mismos derechos y los mismos deberes, que establece nuestra vida en comunidad. Somos depositarios del *poder* y sólo de nosotros emana la decisión del tipo de administración que nos otorgamos.

No es ocioso recordar que la *democracia* es una de las varias formas de organización social a lo largo de la historia. Más aún, durante largos periodos se consideró que no era un sistema deseable o incluso que era profundamente pernicioso para el buen funcionamiento de la sociedad. Su difusión global es, en consecuencia, un verdadero acontecimiento si consideramos el poco crédito que tuvo durante mucho tiempo.

Probablemente una de las razones que explican la actual situación de la *democracia* tiene que ver con el desenlace de la Segunda Guerra Mundial (1945) y el triunfo aliado, especialmente por la influencia de

los Estados Unidos y el Reino Unido, que abrazaron la *democracia* como modelo propio y de exportación. A este hecho se sumó la crisis del llamado socialismo real que devino en la caída del Muro de Berlín (1989) y el desmoronamiento del bloque soviético.

En este contexto, vale la pena subrayar que hay una relación muy estrecha entre el contenido de los principios vinculados a los derechos y garantías de las personas que reconoce la *democracia* contemporánea (a través de las constituciones de los países que la practican) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por las Naciones Unidas en 1948.

II. Soberanía popular

Para entender la razón que explica y justifica la afirmación de que es posible un *gobierno* del pueblo, es imprescindible desarrollar la idea de la *soberanía* (Bodin, J., 1576; Hobbes, T., 1651; Rousseau, J. J., 1762). Bodin afirmó que soberano es aquel que tiene el *poder* de otorgar las leyes sin recibirlas de otro. Originalmente se pensaba que todos los seres humanos estamos sujetos a Dios y las leyes de la naturaleza. Hobbes estableció la diferencia entre la ley civil y la ley natural, la una como principio y la otra como cualidad humana. Pero fue Rousseau quien dio el salto que tuvo que ver con la ruptura definitiva de la *soberanía* que en el pasado se suponía otorgada por Dios al monarca, o la deificación del Estado planteada por Hobbes. Rousseau acuñó la idea crucial de que la *soberanía*, que tiene su origen en la naturaleza misma, reside en el individuo y a través de él en la colectividad, es decir, el pueblo. Al ser todos libres e iguales, cada ciudadano es a la vez súbdito de sí mismo y, por tanto, soberano.

La palabra pueblo contiene la universalidad que abarca a todos los seres humanos sin excepción. En consecuencia, es el pueblo el que dicta las leyes, decide quien gobierna y quien administra justicia. Esto implica aceptar que, salvo un límite arbitrario que cada sociedad define para calificar la mayoría de edad, se elimina todo tipo de discriminación por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

El pueblo no es una entidad orgánica ni un espíritu colectivo único, es el conjunto de los ciudadanos iguales que pueden participar en las acciones democráticas de una sociedad.

Sobre estos principios, ninguna entidad abstracta, ni aun aquella organizada por la sociedad: el Estado, o aquellas depositarias del mandato popular, pueden restringir los derechos de los ciudadanos ni asumir parcial o totalmente la *soberanía*, cuyo único titular es el pueblo.

III. La persona como ciudadano

Los seres humanos con capacidad de discernir racionalmente aquellas ofertas que se les presentan, contribuir con su opinión, lograr acuerdos, agruparse para participar en *política*, elegir y ser elegidos, gozar de esos derechos y cumplir los deberes establecidos por la norma máxima, son considerados ciudadanos como parte del cuerpo social, como protagonistas de éste y como sujetos habilitados para ejercer los *derechos políticos* que la sociedad reconoce.

IV. Las cartas constitutivas (la Constitución)

La proclamación de los derechos de los ciudadanos es la forma que tiene una colectividad para expresar la voluntad de ejercer su *soberanía*. El ejercicio de esos derechos es reconocido por una Constitución, que es la carta más importante de esa sociedad como expresión de sus derechos y deberes como personas y como ciudadanos, la forma que escoge el pueblo para ejercer su *soberanía*, organizar el Estado y su sistema de *gobierno*.

V. La limitación del *poder*

Una de las premisas fundamentales de la *democracia*, expresada en sus textos constitucionales, es, por encima de todo, la concesión de un *poder* limitado a quien gobierna, cuya base es la obligación de éste de respetar la dignidad y los derechos de cada ciudadano, derechos que no puede restringir. Locke afirmó que el *poder* se detiene ante los derechos naturales del hombre. A su vez, Alexis de Tocqueville advirtió sobre el riesgo de la tiranía de la *mayoría*.

La norma básica de la comunidad defiende a la persona de la *dictadura* de las *mayorías*. Un gobernante elegido por la *mayoría* no puede ejercer el *poder* arbitrariamente, pues está acotado por los límites que establece la Constitución. De ese modo se respeta a la *mayoría* y se protege a la *minoría*. Esa es la razón por la que, como principio central, ninguna persona puede detentar todo el *poder* concentrado o la suma de los poderes a través del control directo o indirecto de estos.

VI. El Estado de derecho

Pilar fundamental de la *democracia*, es el conjunto de leyes y normas cuyo origen es la Constitución, cuerpo jurídico al que se someten todos los ciudadanos, gobernantes y gobernados. Toda acción dentro de la sociedad está sujeta a una norma jurídica aprobada por los representantes del pueblo y es de conocimiento público. El *poder* del Estado está subordinado al orden jurídico vigente.

VII. Referentes históricos de la *democracia*

La conceptualización y ejercicio de la *democracia* tiene su origen en la Grecia de Pericles en el siglo V a.C., en Atenas. Los ciudadanos se asumían iguales entre sí y, en consecuencia, tenían el derecho de gobernar la ciudad que habitaban. Una de las críticas más frecuentes que se le hace a la *democracia* ateniense es la evidencia de que ese modelo no reconocía la *ciudadanía* a las mujeres, los esclavos, los discapacitados y los extranjeros. Sin embargo, es imprescindible juzgar cada época en el contexto de su propio desarrollo y no a partir de los valores e instrumentos de juicio que tenemos hoy. Dicho esto, no se puede menos que aceptar que la *democracia* ateniense es el origen y referente imprescindible de la *democracia* moderna.

Si bien Grecia es el primer ejemplo inequívoco del ejercicio de la *democracia*, y sobre todo de su definición teórica, hay consenso en que organizaciones tribales anteriores ejercían formas de *democracia* con capacidad de decisión entre sus componentes.

La República romana nació en un periodo contemporáneo al de Grecia (509 a.C.), destruyó la monarquía y estableció un mecanismo de *gobierno* regido por el senado y dos cónsules que emergían del propio

senado, una forma de representación de los ciudadanos romanos. Este mecanismo pervivió hasta el nacimiento del imperio (27 a.C.).

En otros continentes, hay ejemplos de *democracia* en la India (500 a.C.) y en América del Norte (siglo XII), a partir de algunos pueblos originarios que estructuraron sistemas de rotación de liderazgo por la vía de decisiones comunales.

El nacimiento de ciudades influyentes e importantes en la Europa medieval (s. XII y XIII) dio lugar a la constitución de mecanismos de representación emanados de la voluntad ciudadana. En España los movimientos comuneros y el establecimiento de los cabildos fueron pasos fundamentales de *democracia* municipal en la base de la sociedad, cuya modalidad pasó a América y fue uno de los motores del proceso de independencia de los países latinoamericanos.

En el siglo XVI se cuestionó el *poder* omnímodo del rey y se buscaron mecanismos para limitarlo. Fue Inglaterra una de las primeras naciones europeas que estableció lo que hoy conocemos como monarquía parlamentaria. Los parlamentos nacieron de los consejos de asesoramiento y ejecución de las decisiones de los reyes, integrados por la nobleza para ir evolucionando progresivamente a cuerpos con *legitimidad* y cierto grado de *soberanía* (la Carta Magna que juró el rey Juan en 1215, se considera el punto de partida de las constituciones de hoy). En el siglo XIV se creó la Cámara de los Comunes (representantes no ligados a la nobleza), que se sumaba a la de los Lores y afirmaba en su composición la esencia de la voluntad de los plebeyos. En 1649, tras la ejecución de Carlos I, se estableció que el parlamento sustituía al rey como la suprema fuente del *poder*. Comenzaba a consolidarse así la monarquía parlamentaria.

En América Latina los levantamientos de fines del siglo XVIII, tanto indígenas (Virreinato del Perú) como criollos (comuneros en el Paraguay), preanunciaban la larga guerra de la independencia y pergeñaban algunos valores referidos a la autodeterminación y a la *soberanía*.

La declaración de independencia de los Estados Unidos en 1776 es, que duda cabe, uno de los pilares basales de la *democracia* que fijó derechos y deberes de gobernados y gobernantes, además de un sistema republicano de *gobierno* que establecía la separación de poderes (sobre las ideas de Montesquieu).

La revolución francesa definió a partir de 1789 (año en que se acuñó la trilogía clásica de libertad, igualdad y fraternidad) la imprescindible necesidad de romper con la idea de los poderes supremos del rey. Los principios de libertad, igualdad y fraternidad (Voltaire, Rousseau, Diderot) se concretaron en la reunión de los estados generales integrados por representantes de todos los estamentos sociales con derecho a *voto* por estamento (nobleza, burguesía y pueblo llano), reunidos en una asamblea nacional.

Para las naciones latinoamericanas, la Constitución sancionada en Cádiz en 1812 (conocida popularmente como “la Pepa”) tiene una importancia fundacional, no sólo por sus principios liberales, sino porque contó entre quienes la redactaron con destacadas figuras americanas (Miguel Ramos, Fernández de Leiva, Vicente Morales, José M. Lequerica, por ejemplo). Es célebre su primer artículo, que reza: “La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios”. Reconoce la *soberanía* en la nación, la separación de poderes, los límites al *poder* real y la fortaleza y poderes de los municipios. Sus principios se encuentran entre los más avanzados de su tiempo. La aprobación de la Constitución tropezó con la realidad de la guerra de independencia de España contra la invasión francesa y la guerra de independencia americana contra el imperio, pero sus valores fueron muy importantes en la construcción constitucional de los nuevos Estados.

La guerra de independencia latinoamericana se inició en 1809 y concluyó en 1830 (excluyendo las islas caribeñas). La totalidad de las naciones surgidas de ese proceso abrazó los principios básicos de la *democracia*. Fue el primer movimiento continental en el mundo que impuso la *democracia* a una veintena de naciones en un periodo de algo más de dos décadas. La primera Constitución fue la de Venezuela (1811). Entre 1820 y 1830 se aprobaron constituciones nacionales en trece de los veinte países de América Latina. En América Central la Constitución centroamericana de 1823 fue sustituida por constituciones surgidas después de la fragmentación de la región. La última Constitución, la de Panamá (1904), tuvo que ver con el tardío nacimiento del país. A pesar de ello, el proceso de consolidación de la *democracia* y su ejercicio fue muy irregular y turbulento, con largos periodos de militarismo, caudillismo y *dictaduras* de diverso corte. La aplicación plena de los

valores democráticos de manera integral comenzó recién en la década de los años 80 del siglo XX.

La independencia de las viejas colonias europeas en Asia y África se produjo recién después de la Segunda Guerra Mundial, apostando la mayor parte de esos nuevos Estados por el modelo democrático. Estos procesos políticos a menudo derivaron en *gobiernos* autoritarios o francamente totalitarios, igual que ocurrió en América Latina en el siglo XIX.

VIII. Valores de la *democracia*

A. Libertad

La libertad es esencial e inherente al ser humano, está basada en la capacidad de cada uno, a través de su conciencia, de pensar y obrar según su propia voluntad. Por ello, no es algo otorgado ni concedido por terceros. El Estado no da libertad, sólo la reconoce, por tanto no puede restringirla ni eliminarla. El reconocimiento, el respeto y la promoción de la libertad son elementos centrales para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

B. Igualdad

Decía Simón Bolívar en 1826, en su mensaje de presentación a la Asamblea de su Proyecto de Constitución para Bolivia: “la ley de las leyes: la igualdad, sin ella perecen todas las libertades, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios”.

Todos los seres humanos nacemos iguales. Esta premisa es la base de la *democracia*. Una comunidad política funciona democráticamente cuando todos los iguales tengan el mismo derecho y el mismo valor a la hora de decidir sobre su *forma de gobierno* en el presente y en su proyección hacia el futuro. La única condición es que la persona sea parte de una comunidad y se sienta parte de ella. Sobre esa idea de igualdad se hace posible en cada sociedad democrática, la participación en la *política*.

C. Pluralismo

Las diferencias de opinión, las diversas visiones espirituales, de mundo y de sociedad, las diversas opciones personales y colectivas, la

discrepancia, las propuestas disimiles sobre múltiples temas, son parte constitutiva del pensamiento y la conciencia individual. No se puede concebir la *democracia* sin *pluralismo*, lo que conlleva inevitablemente a la constitución de *mayorías* y *minorías*. El ejercicio del derecho a la discrepancia y la oposición a las decisiones y acciones del *gobierno* que representa a las *mayorías*, sólo tiene el límite del sometimiento a la ley.

“El respeto al derecho ajeno es la paz” decía el presidente mexicano Benito Juárez (1806-1872).

D. Tolerancia

Consistente con el *pluralismo* está la *tolerancia*, que debe rechazar cualquier dogmatismo y cualquier imposición de una verdad revelada como única e indiscutible. Ningún interés ni demanda puede ser considerado como superior a otros. La disposición a escuchar y estar dispuesto a tomar en cuenta lo escuchado, aun en la discrepancia, es imprescindible para hacer posible una convivencia civilizada y digna de las expectativas de los ciudadanos.

IX. Formas de *democracia*

Si bien es perfectamente posible hablar de una idea-concepto universal de *democracia* que nos permite entender su filosofía y sus valores, se pueden hacer algunas caracterizaciones específicas. Fundamentalmente tres: *democracia directa*, *democracia representativa* y *democracia participativa*.

A. *Democracia directa*

La *democracia directa* en su forma ideal es inaplicable y sería la *democracia* perfecta: aquella que permite al pueblo tomar sus decisiones directas, personalmente y sin intermediarios. La *democracia* ejercida en el ágora, el espacio abierto (la plaza) de los griegos para el ejercicio de la *política*, fue lo más próximo a ese ideal. Es evidente que el crecimiento demográfico, la nueva dimensión de la **polis** (la ciudad), hizo imposible aplicar el principio y lo hace hoy simplemente impensable. Lo más próximo a este objetivo es el mecanismo de las redes sociales con el nacimiento y desarrollo del internet y sus instrumentos (Facebook,

Twitter, etc.) que logra una participación masiva de los ciudadanos en la expresión de demandas, denuncias, convocatorias y organización de movimientos en búsqueda de acciones políticas concretas (2014 en México y Brasil, 2015 en Guatemala). Sin embargo, los mecanismos de *democracia directa* se entienden hoy como aquellos que le dan al ciudadano la potestad de tomar decisiones directas a través del *voto*, más allá de la *elección* de sus representantes. De ese modo, establece instituciones democráticas como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa ciudadana, la *revocatoria del mandato* (aplicable a presidentes, autoridades regionales y autoridades locales), la *elección* directa de asambleístas constituyentes, etc.

B. Democracia representativa

La *democracia representativa* es la que se ha aplicado de manera mayoritaria en las sociedades modernas. El pueblo, a través del mecanismo del *voto* individual, directo y secreto, elige a sus representantes en los poderes del Estado a partir de las ofertas programáticas de quienes ocupan cargos de servicio público y gobiernan a nombre del pueblo que los ha elegido. Las otras formas, la *democracia directa* y la *democracia participativa*, no son contradictorias ni antagónicas con la *democracia representativa*, son mecanismos que complementan y amplían sus alcances.

C. Democracia participativa

La *democracia participativa* busca ampliar las oportunidades de decidir de los ciudadanos. El concepto *democracia participativa* se ha expandido impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la *ciudadanía* en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos es el presupuesto participativo, que se aplica sobre todo en el ámbito de la *democracia* local. En ese nivel encontramos también la organización de consejos comunales y consejos o juntas de vecinos.

En América Latina hay ejemplos interesantes de *democracia deliberativa*, ligada además a experiencias referidas a usos y costumbres indígenas a las que suman la idea deliberativa de la forma sindicato.

La *democracia*, definida como “radical”, tiene que ver con su práctica en las calles, expresada en organizaciones bajo el denominativo de *movimientos sociales* (caso de Bolivia y Venezuela) y la incorporación en la Constitución de mecanismos de control social que fiscalizan a los propios poderes del Estado (Constitución de Bolivia, 2009).

X. *Democracia y república*

Tal como se ha definido, la *democracia* se ejerce normalmente a través del régimen republicano. La *república* es una forma de ejercicio de la *democracia* basada en algunos principios: límites al *poder* a través de la desconcentración del mismo a partir de la existencia tres o cuatro poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, en ocasiones, Electoral (Bolivia, 2009). Estos poderes son separados, independientes y coordinados entre sí. Sus representantes son elegidos por *voto* popular universal, directo y secreto.

Si hay algún elemento que le da un valor especial a la idea republicana es la de la separación de poderes. A través de esa idea transformadora se encuentra una respuesta concreta y efectiva a la administración del *poder*, garantizando un manejo racional basado en balances y contrapesos entre cada uno de los órganos estatales separados, independientes y coordinados (entre sí) que administran el *poder*.

XI. La alternancia en el *poder*

La alternancia en el *poder* es un aspecto esencial de la *democracia* (el único *sistema político* que prevé tal mecanismo), no sólo por la necesaria renovación de liderazgos, tanto **inter pares** como generacional, sino por la responsabilidad en el uso del *poder* que se expresa en la *rendición de cuentas* por lo hecho, ante el pueblo y desde el llano. América hispana tuvo en el periodo colonial un mecanismo muy elocuente de *rendición de cuentas*, el juicio de residencia contra la máxima autoridad, el Virrey, una vez que éste había dejado el cargo.

Se establece también un límite al ejercicio del *poder* a partir de normas que establecen los periodos de *gobierno* y la posibilidad o no de ir a la *reelección*. Las modalidades vinculadas a la alternabilidad del

mando en América Latina son: *reelección* prohibida (Guatemala, México y Paraguay), *reelección* después de dos periodos (Panamá), *reelección* después de un periodo (Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay), una *reelección* inmediata (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana) y *reelecciones* indefinidas (Nicaragua y Venezuela).

XII. Elecciones

La garantía de la alternancia en el *poder* la dan los *procesos electorales*, que son los mecanismos fundamentales para hacer efectivo el derecho ciudadano al *voto* individual, universal y secreto. Las *elecciones* deben ser administradas de modo independiente por un organismo o poder del Estado que garantice dos cosas: absoluta *transparencia* en todo el proceso y la certidumbre de su regularidad y frecuencia. Este es un rasgo que diferencia a la *democracia* de otros sistemas y que garantiza la libertad, la igualdad y el pluralismo.

XIII. Mayorías y minorías

Aunque pueda ser una premisa deseable, la unanimidad en una sociedad compuesta por millones de personas es imposible. Esa es la razón por la que una *democracia* establece el balance entre las *mayorías* y *minorías* a través del *voto*. Las *mayorías* obtienen el derecho de ejercer el *gobierno* y llevar a cabo el programa que los llevó a la conquista del *poder*. A su vez, esas *mayorías* tienen la obligación de respetar, escuchar y eventualmente llegar a acuerdos con las *minorías* que tienen una participación en la vida política de la sociedad y un rol muy importante de fiscalización de quienes administran el *poder*. Esta relación se estructura a través de los *partidos políticos*, que se organizan para lograr la conquista legítima del *poder* por la vía del *voto* ciudadano. Queda claro que un día las *minorías* pueden convertirse en *mayorías* y a la inversa.

XIV. Democracia: Tres requisitos

El desafío más importante referido a la *democracia* es su puesta en práctica. Sobre esa base es imprescindible, a la hora de definir a un *gobierno* como democrático, el cumplimiento de tres requisitos básicos.

A. Legitimidad de origen

Para calificar a un *gobierno* como democrático debe demostrarse su *legitimidad* de origen. Los gobernantes deben ser elegidos por *voto* popular transparente, a través de los mecanismos establecidos por las leyes y la certificación de que el *proceso electoral* fue libre y no sometido a *manipulación* o fraude. El *voto* debe, a su vez, ser el resultado de una campaña preelectoral realizada en igualdad de condiciones, igualdad de oportunidades y libertad plena para todos los participantes en la lid electoral y para todos los ciudadanos.

B. Legitimidad de ejercicio

Una vez en la administración del Estado, los gobernantes deben respetar las reglas de la *democracia* expresadas en la Constitución y las leyes, actuando en el marco del riguroso respeto a la separación de poderes y a la independencia de éstos, respetando las libertades ciudadanas y los derechos humanos, especialmente aquellos referidos a la libertad de expresión, el respeto a las *minorías* y su derecho a la denuncia, y la fiscalización de los actos de *gobierno*.

C. Legitimidad de objetivos

Es una condición indispensable del ejercicio democrático que quienes ejercen el *poder*, producto del *voto* popular, respeten las reglas de la *democracia*, y que ninguna de las modificaciones de su carta fundamental o las leyes de la sociedad tenga como objetivo limitar las libertades y derechos ciudadanos o busque la perpetuación en el *poder* de quien gobierna gracias al *voto* popular, vulnerando el principio de la alternabilidad.

XV. América Latina, el tiempo de la *democracia*

Después de un largo y dramático periodo militar desarrollado entre la segunda mitad de los años 60 y los años 70 del siglo XX, América Latina recuperó la *democracia*. Muchos especialistas piensan que, como región, fue realmente el primer momento de su historia republicana en que la inmensa *mayoría* de los latinoamericanos vivieron y viven a plenitud la experiencia del ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

En 1979 sólo tenían *gobiernos* democráticos Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana. Entre 1979 y 1990 recuperaron la democracia: Ecuador (1979), Perú (1980), Bolivia (1982), Honduras (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Uruguay (1985), Brasil (1985), Guatemala (1986), Haití (1986), Paraguay (1989), Panamá (1989), Nicaragua (1990) y Chile (1990).

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Democracia directa - Democracia participativa - Derechos políticos - Dictadura - Elecciones - Estado de derecho - Fraude electoral - Legitimidad - Mayoría - Minoría - Pluralismo - Poder - Política - Proceso electoral - República - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bodin, J. (1576). *Los seis libros de la República*. Recuperado de: <https://esepuba.files.wordpress.com/2013/10/1er-enc-bodino-jean-los-seis-libros-de-la-republica.pdf>.
- Borea, A. (1994). *La difícil democracia de América Latina*. San José, Costa Rica: Fundación Konrad Adenauer.
- Centro de Estudios Internacionales/Foro Interamericano (1991). *Democracia 2000, los grandes desafíos de América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Dahl, R. (1999). *La democracia, una guía para los ciudadanos*. Barcelona: Taurus.
- Friedrich, C. J. (1966). *La democracia como forma política y como forma de vida*. Madrid: Tecnos.
- Galeana, P. (2010). *Historia comparada de las Américas*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Hamilton, A., et alt. (1957). *El federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan*. Recuperado de: <https://www.gutenberg.org/files/3207/3207-h/3207-h.htm>.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.
- Montesquieu, C. S. (2002). *El espíritu de las leyes*. Madrid: Istmo.
- Nikken, P., et alt. (1990). *Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.
- PNUD/OEA (2010). *nuestra democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rousseau, J. J. (1762). *El contrato social o principios de derecho político*. Recuperado de: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>.
- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Alianza Renacimiento.
- Sartori, G. (1995). *teoría de la democracia. el debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Subieta, L. (1975). *Bolívar y Bolivia*. La Paz: Editorial Universitaria.
- Tocqueville, A. (2001). *La democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Carlos D. MESA GISBERT

DEMOCRACIA DIRECTA

I. Etimología y breve génesis del concepto

La palabra *democracia* proviene del griego (**demos**, traducido como pueblo, y **cracia**, equivalente a *gobierno*; esto es, *gobierno del pueblo*). Aunque posteriormente siguieron caminos diferenciados, el origen de la *democracia* y del particular sistema definido como *democracia directa* es el mismo, y se remite a la breve experiencia ateniense, vigente desde mediados del siglo V hasta su fin, en el año 322 a.C. Durante este período, el *sistema político* se regía a partir de la deliberación y toma de decisiones por parte de los ciudadanos reunidos en asambleas, de ahí la noción de *democracia directa*. Además de la asamblea de ciudadanos (que excluía a las mujeres y a los esclavos), el sistema incluía otros dos órganos, un consejo consultivo y deliberativo compuesto de ancianos y los cargos del Poder Ejecutivo.

Muchos siglos pasarían hasta que, con la formación de los Estados Unidos de América (1776) y la Revolución Francesa (1789), comenzara a tomar forma el ideario de la *república*, en que los ciudadanos habrían de ejercer la *soberanía* mediante el *voto*, delegando la gestión de los asuntos

públicos en representantes sometidos a la ley y obligados al rendimiento de cuentas. En este proceso, unos pocos Estados incluyeron mecanismos de *democracia directa* en sus regulaciones. El caso emblemático es el de Suiza, que lo hizo con la primera Constitución de la Confederación en 1848 (Auer, 2008). En este sentido, la *democracia directa* en su acepción clásica nunca ha convivido con la *democracia* representativa, sino que ha sido contemporánea de la autocracia. En su definición moderna cabe hablar de mecanismos de *democracia directa* compatibles con diferentes regímenes y no de un *sistema político*.

II. Definición y elementos conceptuales

Los mecanismos de *democracia directa* (MDD) se definen por permitir que la *ciudadanía* tome directamente una decisión a través de las urnas, más allá de la *elección* de representantes (Lissidini, Welp y Zovatto, 2014). Aunque pueden inscribirse entre los mecanismos que incluye la *democracia participativa*, con la que comparte el énfasis en la *participación política* ciudadana, los MDD presentan especificidades que permiten tratarlos como un subgrupo de instrumentos. Entre éstas, cabe mencionar que los MDD canalizan la participación a través de las urnas, las decisiones derivan de la sumatoria de voluntades individuales y no incluyen la deliberación en el procedimiento. Esto último no implica que las condiciones para la formación de la *opinión pública* no sean componentes fundamentales para evaluar la calidad de un proceso de este tipo, junto a las que refieren a la correcta realización del acto electoral: esto es, el *acceso a la información*, la libertad de expresión y la competencia justa entre partidarios de diferentes opciones.

Los MDD no son una novedad en América Latina, ya que fueron convocados en numerosas ocasiones desde el siglo XIX hasta la actualidad. En el pasado, las consultas fueron mayoritariamente iniciadas por el Poder Ejecutivo, a menudo **ad hoc** (sin regulación previa) y se dieron tanto en *democracias* como bajo regímenes autoritarios. En las últimas décadas se han observado cambios cualitativos –mayor regulación y diversificación de los mecanismos regulados (Negretto, 2009)– y cuantitativos –predominan los contextos democráticos, se ha ampliado el número de países que los ha activado alguna vez y, en algunos de ellos,

como Uruguay, Venezuela, Ecuador, Colombia y Bolivia, se han activado en varias ocasiones (Welp, 2010; Zovatto, 2014).

Aunque el concepto “plebiscitarismo” tiene una connotación negativa, asociada a los referendos convocados por Napoleón III o Adolf Hitler, que se ha trasladado al rechazo de algunos analistas a los mecanismos de *democracia directa*, el plebiscito (sin ninguna connotación negativa sino como definición de procedimiento) se encuentra regulado en varias constituciones de América Latina. Así, por ejemplo, en Brasil la Ley 9709 de 1998 diferencia el plebiscito –convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo, para apoyar o rechazar la propuesta en discusión– del referéndum –convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, para ratificar o vetar la decisión tomada–. También en Chile y Uruguay se registra el vocablo plebiscito. En Chile el plebiscito es un mecanismo regulado para superar bloqueos interinstitucionales, ya que según el artículo 128 de la Constitución de 1980:

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

En este país nunca se han activado consultas de acuerdo con este requisito constitucional, aunque si se realizaron en otras circunstancias, como las convocadas por Augusto Pinochet en 1978 y 1980, además de la de 1988 (cuya convocatoria se contempló al aprobar la Constitución de 1980). En Uruguay, el plebiscito es un mecanismo por el cual los *electores* son convocados para decidir si aprueban o no un proyecto de reforma constitucional (art. 331 de la Constitución de 1967), mientras el referéndum es un mecanismo por el cual la *ciudadanía* puede manifestarse en contra de una ley previamente aprobada por el parlamento (art. 79). Ambos instrumentos se han utilizado desde la *transición a la democracia*. En Argentina, el término con que se define a los MDD es el de consulta popular (art. 40 de la Constitución de 1994). La Ley 25.432 de 2001 establece que:

El Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de

ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.

Cabe destacar que en los países federales difiere la regulación nacional de la subnacional. En Argentina, por ejemplo, los mecanismos de *democracia directa* fueron incorporados en numerosas constituciones provinciales con anterioridad a su introducción en la Constitución Nacional, en 1994. La diversidad de mecanismos también es mayor, aunque las prácticas son escasas (Welp y Serdült, 2009).

III. Clasificación

Más allá de las denominaciones que figuran en las distintas constituciones y leyes de los países, provincias y Estados de la región, los MDD se distinguen según su objeto. Esto es, las consultas populares pueden orientarse a políticas (por ejemplo, la política educativa) o a instituciones (por ejemplo, avalar una nueva constitución), y pueden ser reactivas (como el referendo abrogativo, para derogar una ley) o proactivas (como las iniciativas populares para introducir una ley o reforma constitucional). El caso de la *revocatoria de mandato* se trata aquí como una figura especial de *democracia directa*, orientada a la remoción de autoridades por decisión popular antes de la finalización del período para el que fue electa.

Los MDD se distinguen también de acuerdo a su origen; se registran tres fuentes de activación: la primera refiere a la ley y conduce a clasificar esta figura como automática u obligatoria; la segunda refiere a las autoridades (normalmente, el presidente y/o el parlamento o un grupo del mismo); la tercera a la activación mediante recolección de firmas, entre otros requisitos de forma o tiempo. A continuación se describen en forma sucinta.

A. Referendos obligatorios

La consulta obligatoria es comúnmente estipulada para ratificar reformas constitucionales, aunque algunos países también la regulan para ratificar acuerdos internacionales que impliquen cesión de *soberanía*. Este

es el caso de El Salvador, donde el referendo obligatorio es el único MDD regulado, y sólo corresponde cuando se trate de acuerdos de integración centroamericana (art. 89 de la Constitución de 1982).

En la actualidad, al menos siete países de América del Sur regulan el referendo obligatorio, principalmente para ratificar cambios constitucionales (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) (Welp, 2016).

B. Referendos de autoridades (“desde arriba”)

Los referendos pueden ser convocados por las mismas autoridades (“desde arriba”), sea el presidente, el parlamento o con el acuerdo de ambos. En el caso de Brasil, por ejemplo, plebiscitos y referendos deben ser convocados a propuesta de al menos un tercio de los miembros de cualquiera de las cámaras. En Ecuador, según el artículo 104 de la Constitución de 2008, el presidente tiene la potestad de convocar consultas populares. Esto no ocurre en Argentina y Brasil (en que el Ejecutivo requiere del apoyo del congreso). Tampoco en Paraguay o Uruguay tiene el presidente esta potestad. En Uruguay, dos quintos del parlamento pueden iniciar una consulta (art. 331, Constitución de 1967).

C. Referendos activados por recolección de firmas (“desde abajo”)

Los MDD también pueden ser activados por iniciativa ciudadana, a partir del cumplimiento de ciertos requisitos. Entre éstos destaca la recolección de un número o porcentaje de firmas en un plazo y una forma determinadas. Entre las regulaciones más avanzadas permitiendo a la *ciudadanía* activar estos mecanismos destaca la uruguaya, la colombiana, la venezolana y la boliviana. En Argentina, como en Brasil y a diferencia de Uruguay, la *ciudadanía* no puede activar MDD ni existen mecanismos de activación obligatoria o automática, por ejemplo, para ratificar reformas constitucionales. En Costa Rica la *ciudadanía*, dos tercios del congreso o el Ejecutivo con el respaldo de la mayoría del parlamento, pueden iniciar consultas sobre reformas constitucionales (arts. 105, 124, 129 y 195 de la Constitución de 2002, Ley 8492 de 2006).

En cuanto a los resultados, las consultas pueden ser vinculantes (la decisión es de obligado cumplimiento) o consultivas (las autoridades no están legalmente obligadas a actuar en consecuencia de las preferencias manifestadas por los ciudadanos en las urnas). Los referendos obligatorios y los iniciados por la *ciudadanía* suelen tener carácter vinculante, mientras los iniciados por las autoridades pueden ser consultivos o vinculantes, aunque hay varianza entre los casos.

IV. Mecanismos de *democracia directa* y representación

La representación es definida como el acto por el que una persona adquiere un derecho para actuar en nombre de otros, y en *democracia* se consigue a través del *voto* (ver *Representación política*). En las *democracias* representativas, las autoridades electas adquieren este derecho por un período determinado, mientras los comicios funcionan como un mecanismo de *rendición de cuentas*. La introducción de MDD altera este esquema de varias maneras.

Por un lado, estos mecanismos permiten a los ciudadanos mostrar su aprobación o no a la actividad del *gobierno* sin necesidad de esperar a las *elecciones*. Los MDD permiten también ampliar la agenda cuando los ciudadanos o partidos menores pueden presentar propuestas legislativas o constitucionales directamente en las urnas (dicho derecho está regulado en constituciones como la uruguaya, la colombiana, la venezolana o la boliviana, entre otras). En este sentido, la introducción de MDD puede ayudar a solventar dos limitaciones de la *democracia* representativa porque, cuando hay dispositivos que permiten a los ciudadanos proponer iniciativas y someter al *escrutinio* general decisiones particulares del *gobierno* (por ejemplo, a través del referéndum abrogativo o los referendos de ratificación), la iniciativa ya no está exclusivamente en manos de los que gobiernan y las decisiones particulares del *gobierno* pueden ser sometidas a control. Adicionalmente, el cumplimiento de esta voluntad manifestada en las urnas incrementaría la capacidad de respuesta del *gobierno*.

Pero, por otro lado, y esto ha sido tema de especial debate en América Latina, los MDD en manos del Ejecutivo podrían contribuir, en ocasiones, a alterar el equilibrio entre poderes. Esto habría ocurrido en

Venezuela en 1999 y en Ecuador en 2007, cuando ejecutivos sin *mayorías* o incluso sin representación parlamentaria, recurrieron a la consulta directa a la *ciudadanía* (avalada por la corte) para impulsar reemplazos constitucionales no regulados por la Constitución vigente al momento de convocar la asamblea constituyente y resistidas por los parlamentos (Massüger y Welp, 2013). En ambos casos, los analistas coinciden en destacar tensiones entre la legalidad y la *legitimidad* (López Maya, 2014; Pachano, 2010).

La observación de las prácticas latinoamericanas muestra que, aunque la regulación se ha diversificado, siguen siendo las autoridades, y los presidentes en particular, los principales actores activando referendos. Sin embargo, éstos no siempre responden a la expectativa de erosionar el *poder* de un parlamento controlado por la oposición, de ampliar el período de *mandato* o introducir la *reelección*, y no siempre son exitosos (Altman, 2010). Por ejemplo, en 2007 en Costa Rica, la consulta directa a la *ciudadanía* fue la solución planteada por las autoridades para superar la polarización a que había conducido el debate sobre la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Raventós, 2014), experiencia que queda fuera de los patrones descritos.

En el panorama regional, los mecanismos obligatorios han ganado peso introduciendo nuevas formas de contrapoder. Así, la consulta de febrero de 2016 impidió al presidente de Bolivia, Evo Morales, cuyo partido tenía *mayoría* en el parlamento, pasar una reforma orientada a ampliar la *reelección*, para poder postularse nuevamente. En cuanto a los mecanismos activados por recolección de firmas, la experiencia emblemática es la uruguaya, con una larga tradición de uso (Lissidini, 1998) y una reciente ampliación de las prácticas (Monestir, 2011).

V. Características a considerar en el proceso de activación

Algunos elementos son especialmente relevantes para analizar las activaciones concretas. Destacan los siguientes:

- 1) **El control de constitucionalidad.** Los MDD difieren en cuanto al actor que puede activarlos, como se ha visto, y también en lo que refiere a los temas excluidos (no hay restricciones en casos como el suizo, mientras la regulación latinoamericana tiende a prohibir

la consulta sobre cuestiones presupuestarias o impositivas) (Welp, 2016). Los aspectos que refieren a la legalidad de una consulta son inicialmente una cuestión a dirimir por las instituciones competentes (tribunales constitucionales, *organismos electorales*).

- 2) **La definición de la pregunta.** Esto ha sido controvertido en numerosas ocasiones, ya que la formulación de la pregunta podría influir sobre la determinación de las preferencias ciudadanas. Cabe considerar también el número de temas sometidos a *voto* en una determinada consulta, que puede generar dificultades para el ejercicio de un *voto* informado. Por ejemplo, Italia, Colombia o Ecuador han consultado sobre más de una decena de cuestiones en un día.
- 3) **La validación de firmas.** Los mecanismos activados por recolección de firmas incluyen el proceso de control y validación de las mismas. En América Latina, los procedimientos de verificación de firmas muestran escasa profesionalización y no parecen aportar suficientes garantías de *transparencia* al proceso. Hay países en que se contrasta que el nombre y el documento de identidad concuerden (Perú), otros en que se verifica una muestra de firmas (por grafólogos, como ocurrió en Bogotá en 2014) y otros en que ante la dificultad de contrastar las firmas se procede a un *prereferéndum* en que, si se alcanza un determinado umbral, se procede a la convocatoria del *referéndum* (Uruguay).
- 4) **La fecha en que se produce una consulta.** Esto ha sido objeto de debate por su posible efecto sobre el proceso de formación de la *opinión pública*. Especialmente controvertidos son los casos en que el *gobierno* tiene una postura que permite asociar el tema sometido a referendo con un partido determinado, y la consulta coincide con una *elección* convencional. Como solución a esta cuestión, Suiza, con su larga tradición de ejercicio de MDD, fija cuatro fechas al año en que son votadas, de existir iniciativas ciudadanas que han superado todos los requisitos. No existen soluciones de este tipo en América Latina.
- 5) **La campaña.** La regulación de campañas muestra al menos dos aspectos cruciales y específicos de la activación de MDD con relación a campañas convencionales. Por un lado, la financiación; por otro, la regulación de los actores y contenidos de la campaña. A diferencia

de una *elección* de representantes, que tiene actores específicos (normalmente los *partidos políticos*) y un determinado acceso a recursos públicos, el proceso de una consulta popular es o puede ser más diverso. La experiencia comparada muestra opciones disímiles.

Otras cuestiones a considerar, que a menudo tienen gran influencia sobre la campaña, refieren a los umbrales de participación requeridos. En Colombia e Italia, donde los umbrales de participación requeridos son altos, esto parece alentar a los opositores a optar por no hacer campaña y desmovilizar con la intención de que se invalide la consulta. En Italia, desde los años 90, el boicot a las convocatorias se ha convertido en parte de la lucha política. Esto ha conducido a la paradoja de que consultas en las que un resultado se impone por el 90 por ciento de los *votos* no tienen validez debido a que no alcanzan el requisito de participación del 50 por ciento del *electorado*.

- 6) **La implementación de las decisiones tomadas.** Así como una *elección* de representantes debe culminar en una renovación de *mandatos*, una consulta popular vinculante deriva en una decisión que debe implementarse. Aquí es relevante que la pregunta pueda dar lugar a una política o reforma clara y que la misma se haga efectiva. Experiencias como la de Bolivia en 2004 pusieron en evidencia las múltiples posibilidades de interpretación que dejaban abiertas algunas preguntas (Mayorga, 2006). En otros casos, como en el rechazo a la reforma constitucional presentada en Venezuela en 2007, se ha observado que no se respetó cabalmente la decisión ciudadana pasando numerosas reformas por otras vías.

Vocablos de referencia:

Democracia - Democratización - Democracia participativa - Participación política - Representación política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 35, pp. 9-34.
- Auer, A. (2008). Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

- Lissidini, A. (1998). Una mirada crítica a la democracia directa: El origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos*, 12, pp. 169-200.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.) (2014). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- López Maya, M. (2014). Venezuela: de la democracia participativa al Estado Comunal. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Massüger, N., y Welp, Y. (2013). Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador. En: Méndez, F., y Wheatley, J. (eds.). *Constitution-Making and Popular Participation*. Reino Unido: Ashgate.
- Mayorga, F. (2006). Referéndum y Asamblea Constituyente: Autonomías departamentales en Bolivia. *Colombia Internacional*, 64, pp. 50-67.
- Monestir, F. (2011). *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004)*. CLACSO.
- Negretto, G. (2009). Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy*, 1 (1), pp. 38-54.
- Raventós, C. (2014). Democracia directa en Costa Rica: El referendo sobre el TLC. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung/ILDIS.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 228, pp. 26-42.
- Welp, Y. (2016). El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿Solución o síntoma del problema? En: Tuesta Soldevilla, F. *Partidos Políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: PNUD/JNE/PUCP.
- Welp, Y., y Serdült, U. (2009). *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En: Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IIJ-UNAM.

Yanina WELP

DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

I. Definición y elementos conceptuales

La *democracia electrónica*, también conocida como e-democracia (del inglés, **electronic democracy**) ciberdemocracia o *democracia digital*, refiere a la introducción de las *tecnologías de la información* y las comunicaciones (TIC) en los procesos democráticos, especialmente para el ejercicio y ampliación de los *derechos políticos*. En otras palabras, la *democracia electrónica* se define como la utilización de las TIC por parte de los *gobiernos* y la *ciudadanía* para facilitar el control de la gestión pública mediante el fortalecimiento de la *transparencia* del proceso político (difusión de y *acceso a la información*), mejorar las instancias de formación de la *opinión pública* y ampliar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Pese a ser un concepto muy difundido, a veces se usa de forma intercambiable con otros términos como *gobierno electrónico*, administración y participación electrónicas. El *gobierno electrónico* refiere a los procedimientos administrativos (lo que es registrado más específicamente dentro de la administración electrónica), incluyendo también las dimensiones de *transparencia* y *acceso a la información* (aspecto compartido con la *democracia electrónica*). La participación electrónica cubre un aspecto de la *democracia electrónica* ya que se circunscribe a los procedimientos que permiten la intervención directa de la *ciudadanía* en los asuntos públicos, sean estos impulsados por los *gobiernos*, por las *organizaciones de la sociedad civil* o por la *ciudadanía* en general (Borge, 2006) (véase *Redes sociales digitales y política*). El marco general en que estos procesos se inscriben es el de la sociedad de la información o sociedad red (Castells, 1996, 2007).

En el plano de las actuaciones, la distinción entre unos términos y otros a menudo no es tan nítida. Así, si la lucha contra la corrupción y el acceso ciudadano a la información contribuyen a mejorar la *calidad de la democracia*, muchas de las experiencias que la promueven hunden sus raíces en la administración y la gestión pública. Un ejemplo de ello lo ofrecen los sistemas de compras del Estado, incluidos de forma destacada entre los proyectos de *gobierno electrónico*, pero con consecuencias

indiscutibles para la *calidad de la democracia*. El incremento de la rapidez y *transparencia* de la justicia también se explica como un proceso combinado en el que ganar eficiencia tiene consecuencias sobre la legitimación general del sistema. Los usos políticos de las TIC se dirigen a promover la *transparencia* y el *acceso a la información* y abrir espacios de deliberación y definición de políticas públicas que incluyan a la *ciudadanía*.

II. Factores promotores e iniciativas

La *democracia electrónica* ha sido impulsada por diferentes actores que incluyen tanto a *gobiernos* como a organismos internacionales y a *organizaciones de la sociedad civil*. Se le identifica con una solución a algunos de los problemas que enfrentan las *democracias* contemporáneas (apatía política y/o desconfianza ciudadana) y como una herramienta para mejorar procesos. Es decir, se le atribuyen potencialidades tanto para producir cambios sustantivos como incrementales (Ortiz del Amo y Welp, 2013). Entre los segundos puede mencionarse la incorporación de tecnología con la intención de mejorar los *procesos electorales*, esperando que la digitalización permita incrementar la calidad de los *padrones electorales*, la velocidad de conteo de resultados y la difusión de los mismos (Thompson, 2014) (ver *Voto electrónico*). Entre los primeros destaca la expectativa de ampliar las esferas de participación de la *ciudadanía*.

Si los *gobiernos* son fundamentales en la promoción de la *democracia electrónica*, su accionar a menudo se ha producido bajo el incentivo o incluso la presión de organismos internacionales. Los proyectos orientados a la *transparencia* se destacan en este sentido. Las nuevas tecnologías podrían permitir poner a disposición de la *ciudadanía* gran cantidad de información, incluso en formatos reutilizables, que permitan la colaboración, por un lado, y, por otro, faciliten el control (Fumega y Scrollini, 2012; Lizcano y Villoria, 2013). Las principales actuaciones en esta línea refieren a la aprobación de leyes de *transparencia* y *acceso a la información*.

La demanda ciudadana (a veces impulsada por nuevos *partidos políticos*) de ampliación de los canales de participación ciudadana tam-

bién es una fuente de desarrollo de la *democracia electrónica*. Si uno de los principales argumentos frente a la posibilidad de abrir el proceso de toma de decisiones a la *ciudadanía* residía en las dificultades de tiempo y coordinación presentes en sociedades de masas, las TIC aportan una posible solución. Experiencias en este sentido incluyen las consultas en línea, el *voto electrónico*, las posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc. Esto se vincula especial, aunque no exclusivamente, con formas de participación directa (véanse *Democracia directa* y *Democracia participativa*).

III. Balance provisorio

En las últimas décadas se ha observado un crecimiento vertiginoso de la adopción de medios digitales para la promoción de la *democracia*. Los *gobiernos* han desarrollado actuaciones muy diversas, que van desde la implementación de **websites** orientadas a la *transparencia* como la de políticas orientadas a la alfabetización digital y la promoción de foros de diálogo. Los *partidos políticos* han adoptado diversas estrategias, especialmente evidentes en períodos de campaña. Desde la sociedad civil se observa la proliferación de organizaciones orientadas a reclamar mayor acceso a la información y datos abiertos, mientras la *ciudadanía* se ha mostrado activa utilizando las redes para publicar y difundir información (Breuer y Welp, 2014). Estas iniciativas muestran un cambio profundo. Hace un lustro, quien hablaba de *democracia electrónica* en América Latina era mirado con escepticismo, hoy es evidente que la región se ha subido a la era digital y que es necesario comprender estos procesos y sus consecuencias.

Si el campo de la sociedad civil es el que se ha mostrado más fértil (Breuer y Welp, 2014), los *gobiernos* se han enfrentado con que las grandes promesas de los 90 no eran tan fáciles de alcanzar. Diversos retos que tienen que ver con la fractura digital (dificultades de acceso) y las limitaciones de las iniciativas implementadas, han mostrado magros resultados (OCDE, 2003). Algunos analistas también han resaltado las tensiones observadas entre los procedimientos predominantes en el mundo virtual y los procedimientos democráticos (Barber, 2006; Subirats, 2002).

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Democracia directa - Democracia participativa - Gobierno abierto - Redes digitales y política - Tecnologías de la información - Voto electrónico

Bibliografía:

- Barber, B. (2006). ¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación? *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3, pp. 17-27.
- Borge, R. (2006). La participación electrónica: Estado de la cuestión y aproximación a su clasificación. *Papeles sobre la Democracia*, 46.
- Breuer, A., y Welp, Y. (eds.) (2014). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. Reino Unido: Routledge.
- Castells, M. (1997). *La era de la información*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (ed.) (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Madrid: Alianza.
- Fumega, S., y Scrollini, M. (2012). El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina. En: *La promesa del gobierno abierto*. Recuperado de: <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/index.php>.
- Lizcano Álvarez, J., y Villoria Mendieta, M. (2013). Corrupción y transparencia: Aspectos contextuales, metodológicos y empíricos. *Revista de Responsabilidad Social de la Empresa*, 14, pp. 13-48.
- OCDE (2003). *Promise and Problems of e-democracy*.
- Ortiz del Amo, M., y Welp, Y. (2013). *Sociedad red. Estado, economía y sociedad en la era de la información*. Barcelona: UOC.
- Subirats, J. (2002). *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*. Recuperado de: <http://www.democraciaweb.org/subirats.PDF>.

Yanina WELP

DEMOCRACIA INTERNA

I. Concepto

Democracia interna se refiere a la aplicación del paradigma de *democratización* en el funcionamiento interno de los *partidos políticos*,

que se manifiesta en su organización interna, en las formas de seleccionar sus *candidaturas*, en los mecanismos para decidir políticas y elaborar las propuestas programáticas, en la participación equitativa por género, en la representación de *minorías* y en la *rendición de cuentas* a las bases partidarias.

II. De estructuras oligárquicas a la participación democrática interna

Apenas en los albores del siglo XX, Mosei Ostrogorski (1902) señaló el peligro de que los *partidos políticos* se convirtieran en instrumentos de tiranía y corrupción en manos de intereses de grupos dominantes alejados de los intereses populares. Robert Michels (1911) utilizó la expresión “Ley de hierro” para subrayar la tendencia oligárquica de los *partidos políticos* en tanto posibilitan la dominación de los elegidos sobre los *electores*. Más de 100 años después, la teoría contemporánea admite que los partidos son entidades internamente complejas de relaciones asimétricas, donde compiten militantes, afiliados, burócratas y políticos organizados en grupos, facciones y tendencias (Alcántara y Cabezas, 2013). Resulta paradójico que los partidos, actores indispensables en todas las poliarquías del planeta, en algunos casos se hayan caracterizado a lo interno por la dominación oligárquica, la opacidad de sus mecanismos de decisión, la exclusión de diversos sectores y la verticalidad de las estructuras.

A principios del nuevo milenio, los *partidos políticos* estaban experimentando cambios en sus estructuras (Diamond y Gunther, 2001) y en sus funciones (Schmitter, 2001). La baja calidad de la representación y la pobre participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones partidarias comenzó a ser objeto de críticas desde la *política*, la cooperación internacional y la academia. Mediante la *democracia interna* se introdujo un nuevo paradigma de participación, deliberación, inclusión y *transparencia* en la vida partidaria (Katz, 2001; LeDuc, 2001; Lundell, 2001; Rahat y Hazan, 2009).

La corriente de *democratización* interna se encuentra en expansión en las *democracias* occidentales, en general, y en las latinoamericanas, en particular (Field y Siavelis, 2009). La paulatina adopción de mecanismos

de *democracia interna* constituye una respuesta a nuevas expectativas sociales, reflejada tanto en las normas que los propios partidos han ido adoptando en ejercicio de su facultad de autorregulación, como en reformas al ordenamiento jurídico electoral que conminan a los partidos a adaptarse a nuevos modelos de organización (Freidenberg y Muñoz-Pogossian, 2016).

En los últimos años, los *sistemas de partidos* latinoamericanos muestran una tendencia a adoptar mecanismos de *democratización* interna (Siavelis y Morgenstern, 2009): en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, existen normas legales para regular *elecciones* internas abiertas o cerradas. Además, en Chile, El Salvador y Guatemala, existen mecanismos, como plebiscitos de ratificación o convenciones. En otros casos, como Costa Rica, la utilización de primarias es potestativa, pero los partidos están obligados a aplicar el principio democrático al designar sus órganos internos y sus *candidaturas* (Sobrado, 2007).

III. ¿Qué impulsa a partidos y parlamentos a adoptar reglas de *democracia interna*?

La paulatina adopción de mecanismos de *democracia interna*, sea por voluntad de cada partido o por disposición legislativa, está precedida de negociaciones complejas, cálculos racionales y experiencias de prueba y error (Picado, 2009). Las razones para adoptar medidas de *democracia interna* se pueden clasificar en externas, internas y competitivas:

- 1) **Razones externas.** Obedecen a la necesidad de los partidos de adaptarse a las transformaciones del entorno político. Los partidos son sensibles cuando se les señala como instituciones jerárquicas, cerradas y oligárquicas, pues las críticas se traducen en bajos niveles de confianza ciudadana en los partidos. Además, desde la última década del siglo pasado, las agencias de cooperación internacional identificaron a los partidos oligárquicos como obstáculos para la profundización democrática.
- 2) **Razones internas.** Dentro de los propios partidos aparecen exigencias de las bases partidarias y de facciones no hegemónicas para incidir en las estructuras internas, en la definición de los objetivos progra-

máticos, en la selección de candidatos y en la repartición de cuotas de *poder*.

- 3) **Razones competitivas.** Para los *partidos políticos* es prioritario competir y maximizar beneficios en las urnas, ya que de ello depende su supervivencia y su capacidad de influir en las decisiones políticas y en el reparto del *poder*. El interés por mejorar el rendimiento electoral frente a otros partidos les condujo a adoptar medidas de *democratización* interna como estrategia electoral.

IV. Dimensiones de la *democracia interna*

Desde sus inicios, la corriente que promueve *partidos políticos* más participativos, deliberativos, inclusivos y transparentes se ha manifestado en múltiples formas, de manera dinámica y progresiva. Por ende, advirtiéndolo que el catálogo aún no se encuentra cerrado, es posible identificar al menos seis dimensiones o manifestaciones de la *democracia interna*:

- 1) **Organización interna.** Tiene que ver con la composición, la periodicidad y las formas de elegir las estructuras internas de los *partidos políticos*. La conformación de las asambleas, como de los demás órganos internos de los partidos, debe ajustarse a criterios participativos y de visualización de la diversidad propia de la colectividad partidaria. En su relación con esa colectividad, la dirigencia partidaria ha de sujetarse a los principios de alternancia, *transparencia* e interdicción de la arbitrariedad.
- 2) **Selección de candidaturas.** Se han impulsado mecanismos, como convenciones o primarias, que garanticen la participación de las bases, los afiliados e, inclusive, del *electorado* en general, para definir sus *candidaturas*.
- 3) **Toma de decisiones y elaboración de programas.** En lugar del modelo de decisiones verticales tomadas por un líder o por una pequeña cámara, se prefieren esquemas participativos que involucren a un número mayor de delegados y militantes.
- 4) **Participación equitativa por género.** Se adoptan mecanismos de acción afirmativa, cuotas o *paridad*, tendientes a garantizar la participación efectiva de las mujeres en la vida interna partidaria, así como en la conformación de las *listas* electorales.

- 5) **Representación de minorías.** Se incorporan similares mecanismos para promover la participación activa de jóvenes, grupos étnicos y otras minorías.
- 6) **Rendición de cuentas.** Se establecen fórmulas para que los candidatos, las autoridades partidistas y los designados en cargos públicos, rindan cuentas a las bases partidarias sobre sus actuaciones.

V. Garantías de la *democracia interna*

En términos prácticos, la *democracia interna* se traduce en la adaptación de las estructuras partidarias y sus procedimientos internos a nuevas exigencias sociales que, a su vez, se materializan en un catálogo de derechos y sus obligaciones correlativas, ligados a la vigencia de reglas, valores y principios democráticos. Para hacer valer esos derechos operan mecanismos tutelares de tres tipos:

- 1) **Garantías procedimentales internas.** Dentro de los *partidos políticos* deben establecerse órganos de control y procedimientos recursivos para impugnar actos que contravengan lo reglado sobre *democracia interna*.
- 2) **Garantías administrativas.** Existen medidas que deben aplicar los órganos de la *administración electoral* en los procesos de registro de *partidos políticos*, registro de asambleas partidarias y registro de *candidaturas*. En algunos países es posible que se sancione al partido que quebrante las reglas de *democracia interna* mediante la no inscripción de sus registros, asambleas o *candidaturas*.
- 3) **Garantías jurisdiccionales.** Finalmente, el interesado o afectado podría recurrir ante la jurisdicción electoral por las vías dispuestas en cada país. La *jurisprudencia electoral* juega un papel clave en la profundización de la *democracia interna* de los partidos (Sobrado, 2010).

VI. Efectos y limitaciones

La adopción de mecanismos de *democracia interna* influye en la dinámica interna de los partidos, en las relaciones entre sus miembros, en la distribución de recursos de *poder* y en el rendimiento partidario. Entre

sus efectos positivos se ha señalado que los mecanismos de *democracia interna* favorecen la *transparencia* y el diálogo de los partidos con la sociedad, en tanto el flujo de información permite recibir insumos de militantes, afiliados y *electores* (Alcántara y Cabezas, 2013).

Sin embargo, en determinadas circunstancias los mecanismos de *democracia interna* podrían erosionar apoyos electorales debido a fracturas internas profundizadas en convenciones internas para la selección de *candidaturas*, en procesos de nombramiento de cargos partidarios o en debates ideológicos sobre los programas partidarios. La *democratización* interna supone sacar a la superficie las luchas intestinas del partido, lo cual en ciertos casos podría perjudicar su imagen, acentuar el fraccionamiento y dificultar la *governabilidad* (Freidenberg, 2006).

Es importante advertir que la adopción de mecanismos de *democracia interna* no produce modificaciones automáticas a la *cultura política*. A menudo los arreglos formales chocan con la persistencia de prácticas informales que dificultan o retrasan el resultado esperado.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Cuota de género - Democracia - Derechos políticos - Elecciones primarias - Gobernabilidad - Institucionalización de los partidos políticos - Justicia electoral - Jurisprudencia electoral - Legislación electoral - Paridad - Partidos políticos - Representación política - Selección de candidaturas

Bibliografía:

- Alcántara, M., y Cabezas, L. (2013). *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Diamond, L., y Gunther, R. (2001). Types and Functions of Parties. En: Diamond, L., y Gunther, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Field, B., y Siavelis, P. (2009). Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En: Sánchez, F., y Thompson, J. (eds). *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia*. Serie Cuadernos de CAPEL, 50. San José: IIDH.
- Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds) (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

- Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2016). *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: PUCP/OEA/IIJ-UNAM/ Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Katz, R. (2001). The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. *Party Politics*, 7 (3).
- LeDuc, L. (2001). Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, 7, (3).
- Lundell, K. (2004). Determinants of Candidate Selection. The Degree of Centralization in Comparative Perspective. *Party Politics*, 10 (1).
- Michels, R. (2003) [1911]. *Los partidos políticos I y II. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ostrogorski, M. (2008) [1902]. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta.
- Picado, H. (2009). Cuando las primarias son secundarias. Causas y efectos de los modos de selección de candidatos en el PLN y en el PUSC (1990-2006). En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2009). Selección de candidatos: métodos y consecuencias. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Siavelis, P., y Morgenstern, S. (2009). Reclutamiento y selección de candidatos en América Latina: un marco para el análisis. En: Freidenberg, F., y Alcántara, M. (eds). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Sobrado González, L. A. (2007). Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, 146. San José: FLACSO.
- Sobrado González, L. A. (2010). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista Derecho Electoral*, 10. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Schmitter, F. (2001). Parties Are Not What They Once Were. En: Diamond, L., y Gunther, R. (eds). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Luis Antonio SOBRADO GONZÁLEZ

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

I. Definición y elementos conceptuales

El concepto *democracia participativa* se ha expandido, impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la *ciudadanía* en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos y practicados es el presupuesto participativo. En teoría, la *democracia participativa* no se contrapone a la *democracia* representativa, sino que surge como un paliativo frente a algunos de los problemas que acosan a las *democracias* contemporáneas, como la creciente desafección ciudadana.

En ocasiones, el concepto se ha utilizado de forma intercambiable con otros, como *democracia* deliberativa, *democracia* radical, *democracia directa* o innovación democrática. Todos ellos comparten el énfasis por otorgar mayor centralidad a la *ciudadanía*, sin embargo, difieren en aspectos puntuales. Por ejemplo, la *democracia* deliberativa otorga un valor central a la deliberación en el proceso de formación de la opinión pública, como instrumento para incrementar el capital social y político, y con relativa independencia de su incidencia directa en la definición de políticas (Fishkin, 2009). Las experiencias destacadas de *democracia* deliberativa son las denominadas mini-públicos, en las que se promueve la deliberación en grupos pequeños de personas. La *democracia participativa* incluye estos mecanismos, pero también otros.

La *democracia* radical se expandió asociada a la organización política de los movimientos indígenas, ya sea formando sus propios partidos, como Pachakutik en Ecuador, o sumándose a movimientos transversales, como el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia (Van Cot, 2007). En este sentido, la *democracia* radical trasciende las instituciones de participación para centrarse en los actores y procesos de lucha por la ampliación de la *democracia*. La *democracia directa*, en el contexto de expansión de la regulación de instituciones orientadas a la participación ciudadana, refiere al grupo específico de mecanismos que culminan con la toma de una decisión directa a través de las urnas (Welp y Schneider, 2015).

La *democracia participativa* promueve la participación ciudadana incorporando mecanismos que incluyen el *voto*, pero también otros que

promueven la *transparencia*, el *acceso a la información* y la deliberación, aun cuando no conduzcan a la toma de decisiones vinculantes. En similar sentido se define la innovación democrática (Seele y Peruzzotti, 2009).

II. Regulación y prácticas

América Latina se ha convertido en un referente mundial cuando se habla de *democracia participativa* debido a la cantidad de países y el gran número de instituciones reguladas en la región (Welp y Whitehead, 2011). La *democracia participativa* tiene raíces en las experiencias locales surgidas a fines de la década del 80, en el contexto de transición a la *democracia*, impulsadas en ciudades como Porto Alegre en Brasil, Montevideo en Uruguay o Rosario en Argentina (Welp y Schneider, 2015; Goldfrank, 2011; Zaremborg, 2013). También se ha extendido hacia el *gobierno* nacional, ampliando cualitativa y cuantitativamente los actores que participan en la arena política y otorgando mayor centralidad a los *movimientos sociales*.

La experiencia emblemática es la de Brasil. En 1988, en Brasil se aprobaba la conocida como “Constitución ciudadana”, después de un amplio proceso de intervención de la *ciudadanía* presentando propuestas y participando en comisiones de debate. Los presupuestos participativos comenzarían a implementarse en algunas ciudades del país en ese período, en un proceso que iría profundizando su alcance a lo largo del tiempo, incorporándose también otros mecanismos, como las conferencias de políticas públicas (Wampler, 2015).

Como en Brasil, otras constituciones regionales siguieron el mismo derrotero, regulando instituciones de participación en sus nuevas cartas fundamentales. Fue el caso de Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998 y nuevamente en 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009), que otorgaron un amplio reconocimiento a la *democracia participativa* a través de la “constitucionalización” de la participación. A continuación se describen algunas de las instituciones más relevantes en el nivel local.

A. Presupuesto participativo

Los presupuestos participativos comparten el objetivo de discutir y priorizar proyectos y realizar propuestas a implementarse en el territorio

(plazas, renovación de edificios, limpieza, etc.). Existen definiciones generales y particulares del presupuesto participativo (Goldfrank, 2011, Baiochi y Ganuzza, 2014). Las generales lo describen como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir a la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental. En esta definición amplia, diferentes procedimientos y niveles de intervención son incluidos. En cambio, las definiciones particulares están fuertemente asociadas al modelo de origen, Puerto Alegre, y hacen énfasis en que el proceso esté abierto a cualquier individuo que desee participar, combine *democracia participativa* y representativa, implique deliberación (no sólo consulta, como ocurre por ejemplo, en la experiencia de Ciudad de México), busque la redistribución y se autorregule, en la medida en que los participantes ayuden a definir las reglas que rigen el proceso. El nivel local es el más común adoptándolo, aunque también existen casos, como Perú, en que la regulación proviene del nivel nacional.

B. Consejos comunales

Los consejos comunales se originaron en la reforma de un proyecto fallido: el de los consejos locales de participación introducidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que no tuvieron éxito por la falta de voluntad de implementarlos de las autoridades locales y por la baja participación ciudadana (Welp y Schneider, 2015). En 2006, fueron reemplazados por los Consejos Comunales (CC) y desde entonces fueron reformados en numerosas ocasiones. En 2009 se promulgó la nueva Ley Orgánica de los Consejos Comunales, que vinculó los consejos a las milicias bolivarianas. Los consejos comunales son organizados por los mismos ciudadanos para presentar y gestionar proyectos y, por tanto, gestionan presupuesto. Para formar un CC se requiere un grupo promotor que ejecute un censo, orientado a fijar los límites geográficos de la comunidad (entre 150 y 400 familias en áreas urbanas), luego se eligen los delegados en una asamblea pública en la que debe participar al menos el 30 por ciento de los adultos mayores de 15 años. El registro, obligatorio, se realiza ante autoridades nacionales. En 2007, una encuesta registraba que un 36 por ciento de entrevistados manifestaba haber participado alguna vez en el CC de su comunidad (Hawkins, 2010). Más allá de la elevada participación, los CC han sido

cuestionados por diversas razones, entre las que destacan la corrupción, la falta de formación de los ciudadanos involucrados (necesaria, dado que tienen responsabilidad de gestión), la *manipulación* política de la institución por parte del partido en el *gobierno* central y la falta de una mirada coordinada sobre los asuntos locales (Álvarez y García Guadilla, 2011).

C. Concejos vecinales

Montevideo fue una ciudad pionera implementando los concejos vecinales como parte de su propuesta de descentralización participativa de la capital uruguaya, impulsada por el Frente Amplio desde su llegada al *gobierno* de la ciudad en 1989 (Ferla et al., 2014). En 1993, tras un acuerdo entre los principales partidos, la ciudad se dividió en dieciocho zonas en las que se crearon los centros comunales zonales, encargados de la administración, las juntas locales, como órgano ejecutivo, y los concejos vecinales, compuestos por vecinos electos por sus convecinos, en *elecciones* organizadas por la intendencia. Esta estructura organizativa ha sufrido modificaciones, entre las que cabe destacar las derivadas de la Ley de Descentralización (Ley 18.586 de 2010) que condujo a la división de la ciudad de Montevideo en ocho alcaldías (aunque se mantuvieron los dieciocho concejos vecinales) y a la *elección* directa del nuevo órgano ejecutivo (antes eran nominados por el intendente). El concejo vecinal se plantea como un organismo consultivo (incidencia indirecta) con la función de ser portavoz de las necesidades, demandas y propuestas de los barrios ante las autoridades de *gobierno*, estimular la participación de los ciudadanos en la gestión municipal, promover la solidaridad a nivel zonal, asesorar a los actores de *gobierno* y generar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la gestión (Serdült y Welp, 2015). Instituciones similares existen en otras ciudades, como Buenos Aires o Bogotá (Welp y Schneider, 2015).

D. Silla vacía

La *silla vacía* fue introducida en Ecuador en la Constitución de 2008. La Constitución señala que las sesiones de los *gobiernos* autónomos descentralizados serán públicas y en ellas existirá la *silla vacía* que ocupará un representante ciudadano en función de los temas a tratarse,

con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones (art. 101). Si bien la Constitución aporta un marco general, cada territorio puede adaptar la institución y generar sus propios criterios de implementación. En su estudio sobre el tema, Ramírez y Espinosa (2012) señalan que esta institución no había ocupado un lugar central en las discusiones de Montecristi durante la asamblea constituyente; sin embargo, con la entrada en vigencia de la Constitución, fue una de las que más atrajo la atención de ciudadanos y *organizaciones de la sociedad civil* que se activaron para ocupar la *silla vacía*.

Esta breve aproximación a la *democracia participativa* y a algunas de las las instituciones que la caracterizan muestra la diversidad de mecanismos, alcances y resultados de los mismos. Dicha revisión sugiere que la incidencia de su aplicación sobre la *democracia* representativa y los *sistemas políticos* en general, requiere del minucioso estudio de los casos.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Ciudadanía - Cultura política - Democratización - Democracia directa - Participación política

Bibliografía:

- Álvarez y García Guadilla, P. (2011). Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela. *Politeia*, 34 (46), 175-207.
- Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42 (1), 29-50.
- Ferla, P., Marzuca, A., Serdült, U., y Welp, Y. (2014). Corriendo de atrás: Análisis de los Concejos Vecinales de Montevideo. *Iconos*, 48, 121-137.
- Fishkin, J. (2009). *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Hawkins, K. (2010). Who Mobilizes? Participatory Democracy in Chavez's Bolivarian Revolution. *Latin American Politics and Society*, 52 (3), 31-52.
- Seele, A., y Peruzzotti, E. (2009). *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- Ramírez, F., y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del Cendes*, 81, 109-140.

- Serdült, U., y Welp, Y. (2015). How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo. *Journal of Politics in Latin America* 2, 131-148.
- Van Cott, D. (2007). *From Movements to Parties in Latin America, The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wampler, B. (2015). *Activating Democracy in Brazil. Popular Participation, Social Justice and Interlocking Institutions*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Welp, Y., y Whitehead, Y. (2011). *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: Flacso.
- Welp, Y., y Schneider, C. (2015). Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: Las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60 (224), 15-43.
- Zaremborg, G. (2013). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, I. México: Flacso.

Yanina WELP

DEMOCRATIZACIÓN

I. Etimología y génesis del concepto

Democratización es un concepto que tiene una trayectoria relativamente corta. Se lo comenzó a usar solamente en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, cuando las luchas sociales se orientaban a ampliar los espacios de inclusión de los grupos menos favorecidos tanto en lo social como en lo político. Más adelante, su uso se generalizó con los procesos de construcción de las *democracias*, especialmente a partir de la denominada tercera ola de *democratización*.

Cabe destacar que ha recibido escasa atención en el debate conceptual, a pesar de ser frecuentemente utilizado y al contrario de conceptos que guardan estrecha relación con éste y que comparten su condición de componentes básicos de la *democracia*. Una explicación posible es la propia complejidad del proceso al que alude, ya que al abarcar derechos, libertades, individuos, instituciones y largos momentos históricos, su utilización presenta el riesgo de englobar en un solo término, un gran

conjunto de condiciones y cualidades que usualmente presentan desarrollos desiguales.

Una de las enunciaciones más tempranas del concepto se encuentra en Tocqueville (1835) que, al mirar lo ocurrido en la sociedad norteamericana, considera que similares procesos se estarían produciendo en Europa y, de manera particular, en Francia. Sin embargo, su alusión es básicamente a las características de la sociedad y solamente en menor medida al ámbito legal e institucional. La *democratización* sobre la que el autor llama la atención es la que se manifiesta en las relaciones entre las personas, no necesariamente entre éstas y el *poder* político.

Más adelante, Huntington (1979; 1980; 1994) utilizó esta denominación para calificar a los procesos de transición desde un régimen autoritario. Dentro de una visión predominantemente sociológica, la considera como uno de los factores explicativos del surgimiento de la *democracia*, junto a la modernización.

II. Definición

En el ámbito estrictamente político, por *democratización* se entiende al proceso de ampliación y profundización de las condiciones, instituciones y procedimientos que hacen posible la plena vigencia de las libertades y los derechos, así como la participación social, en un *régimen político*.

Según O'Donnell y Schmitter (1994, p. 22),

(...) la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y los procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (...) o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones.

Se debe añadir que la *democratización* alude también a la ampliación y profundización de derechos ya existentes, como ha ocurrido con las respectivas trayectorias de la libertad de expresión y del derecho a la privacidad.

La noción de *democratización* tiene estrecha relación con el concepto de *transición a la democracia*, ya que al pasar de un régimen autoritario a uno democrático, en ocasiones se lo asimila como un sinónimo. Sin

embargo, algunos autores lo consideran como uno de los componentes de la transición, junto a la liberalización y la socialización (O'Donnell y Schmitter, pp. 20 y ss). Adicionalmente, es posible utilizar esta noción en el campo social y en el económico para señalar avances en aspectos como la participación comunitaria o la distribución del ingreso. Sin embargo, es recomendable evitar esta acepción ya que puede inducir a equívocos debido a que, si bien inciden sobre la *democracia* y a la vez son parte de sus resultados, lo económico y lo social no son elementos constitutivos de ésta.

III. Componentes de la definición

De lo señalado antes se desprende claramente que la *democratización* tiene como componentes básicos a los derechos, las libertades, las instituciones y los comportamientos de las personas. Es en esos aspectos en donde ella se materializa y, debido a que se trata de un proceso, en donde se pueden hacer evidentes los avances y retrocesos. Ciertamente, como insisten numerosos autores (Dahl, 1989; Huntington, 1994; Morlino, 2013; O'Donnell, 1988; Sartori, 1999), todos esos componentes no muestran una dinámica homogénea o sincrónica. Por el contrario, pueden advertirse avances en uno o varios de ellos, mientras se encuentran déficits o retrocesos en otros.

Tilly (2010) desarrolla una perspectiva de análisis en la que este concepto ocupa el lugar central. El autor identifica cuatro dimensiones o componentes básicos de la *democracia*, en los que pueden ocurrir procesos de avance (*democratización*) o de retroceso (*desdemocratización*). Los componentes son: amplitud, referida a la proporción de ciudadanos que disfruta de la plenitud de los derechos; igualdad, que considera las diferencias existentes entre los ciudadanos; protección, entendida como la capacidad de los Estados para amparar a los ciudadanos; consulta vinculante, referida a la capacidad de receptividad y respuesta del Estado. Por consiguiente, este autor combina la dimensión social y la política, señaladas antes.

Es importante insistir en que el concepto de *democratización* alude a un proceso. Es un movimiento desde una situación determinada a otra diferente en objeto (adopción de nuevos derechos, creación de nuevas

instituciones), en grado (ampliación de un derecho existente a nuevos grupos sociales) o intensidad (incorporación de nuevos criterios a un derecho existente).

IV. Utilización del concepto en América Latina

De la misma manera que se observa en otros continentes, en América Latina se ha usado este concepto para calificar tanto a procesos sociales como políticos. En la primera acepción, con este término se alude a cambios en las relaciones sociales, especialmente al debilitamiento de las estructuras jerárquicas que han predominado a lo largo de la historia de la mayor parte de países de la región. La segunda acepción, que apunta a los fenómenos políticos, tuvo amplia difusión en el análisis de las *transiciones a la democracia* y la mantiene en la actualidad en los análisis de *calidad de la democracia*.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Democracia - Transición a la democracia

Bibliografía:

- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De Tocqueville, A. (1835 [1985]). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo*. Madrid: Paidós.
- Huntington, S. (1980). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Huntington, S. (1971). The Change to Change: Modernization, Development, and Politics. *Comparative Politics*, 3, 283-322.
- Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina*. Maryland: IDEA-LUISS.
- O'Donnell, G. (1988). Introducción a los casos latinoamericanos. En: O'Donnell, G., y Schmitter, P. (eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2: América Latina, (pp. 15-36). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (eds.) (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. Buenos Aires: Paidós.
- Sartori, G. (1999). *Elementos de teoría política*, cap. 2: Democracia, (pp. 29-69). Madrid: Alianza.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.

DERECHO ELECTORAL - PRIMERA ACEPCIÓN

I. Concepto

El concepto de *derecho electoral* tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes para asambleas legislativas o personas para los cargos públicos. El *derecho electoral* es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la *elección* de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones del *proceso electoral*, desde el *sufragio* (derecho a *voto* activo y pasivo) hasta el *escrutinio*, la verificación de la *elección* y la publicación de su resultado. Hay una creciente cantidad de estudios nacionales del *derecho electoral* (para México, p. ej., Andrade Sánchez 2010; Galván Rivera 2013) y el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” (Nohlen, Picado, Zovatto 1998 y ediciones posteriores) que comparan y evalúan las regulaciones nacionales para encontrar experiencias, tipos y modelos que pueden servir para la ingeniería institucional en materia electoral. Dentro de este concepto amplio de *derecho electoral* es correcto considerar, por ejemplo, cuestiones del *sistema electoral* como cuestiones jurídico-electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal, a lo mejor dentro de su contexto.

El concepto estricto de *derecho electoral* alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concretiza el derecho de *sufragio* y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la *elección* y de la configuración de este derecho de participación. El *derecho electoral* en el sentido estricto señala, en concreto, quién es *elector* y quién es elegible, y trata de determinar, además, si el derecho de *sufragio* es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de *derecho electoral* se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico-constitucional.

Los principios clásicos del *sufragio* tienen el contenido siguiente:

- 1) **Universal.** Todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y a ser elegidos sin importar su sexo, raza, idioma, ingreso y propiedad, profesión, estamento o clase, educación, religión o convicción política. Este principio no sufre merma por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles, como una cierta edad, la nacionalidad, el estar en posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica. También se ha de considerar, como condición formal para poder ejercer el derecho a *voto*, el estar inscrito en los *registros electorales*. La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una edad mayor a la del *sufragio activo*, el ejercicio efectivo de un *mandato* representativo por la incompatibilidad con el de otros cargos públicos. Asimismo, no constituye lesión al principio del *voto* universal la exigencia de hecho o de derecho de que la *candidatura* sea respaldada por la pertenencia a un *partido político*, condición que se ha cuestionado y a veces suprimido en el último tiempo.
- 2) **Igual.** Todos los *votos* son iguales en cuanto a su valor numérico. No es lícito diferenciarlo en razón de propiedad, ingreso, pago de tributos, educación, religión, raza o posición política. Para que la igualdad cuantitativa de los *votos* permanezca garantizada, se debe tener cuidado en el diseño de las *circunscripciones electorales* con el fin de lograr una relación equitativa entre la población (o *electorado*) y el número de diputados que se deben elegir en una circunscripción, de acuerdo con la proporción nacional.
- 3) **Secreto.** Este principio se opone a la emisión pública o abierta del *voto*, así como al *voto* “al dictado”, por aclamación o por mano alzada. Se debe garantizar jurídica y organizativamente (mediante cabinas electorales, papeletas oficiales opacas, urnas selladas, etc.) que la decisión del votante no puede ser conocida por nadie.
- 4) **Directo.** Este último de los principios clásicos establece la no existencia de intermediarios entre el votante y el elegido, que hayan de ser previamente elegidos por los *electores* (compromisarios) y que, posteriormente, realicen la *elección* de los representantes. Son los propios ciudadanos *electores* los que determinan a los titulares de los escaños o de los cargos a elegir. No afecta al principio del *sufragio* directo la *elección* por *listas* de tipo cerrado o bloqueado. Sin

embargo, son incompatibles con ese principio los cambios arbitrarios que puedan introducir los partidos en el orden de sucesión y en la selección de los candidatos de una *lista*, una vez realizada la votación.

En cuanto a las *elecciones* indirectas, habrá que distinguir entre *elecciones* mediatas, formales e informales. *Elecciones* formalmente indirectas son aquellas en las que aparece una instancia de intermediarios entre los *electores* y los elegidos, pero en las que el *elector*, sin embargo, determina la orientación del *voto* del compromisario. En oposición a esto, las *elecciones* materialmente indirectas, son aquellas en las que el intermediario procede a elegir –sin vinculación alguna– a los titulares definitivos de los cargos públicos de *elección* popular.

Existen dos criterios de *derecho electoral* que ocasionalmente aparecen junto a los clásicos ya señalados, aun cuando su función e importancia son controvertidas.

- 1) **Libre.** Delimitar con claridad este principio resulta bastante complejo. El concepto puede entenderse como que el derecho al *sufragio* ha de ejercerse sin coacción o cualquiera otra influencia externa ilegal. Este sentido del concepto afirma el carácter subyacente cualitativo de la *elección*, consistente en ofrecer al *elector* la posibilidad de elegir libremente entre diferentes ofertas políticas. Si así no ocurriera, no sería *elección* libre y, por lo tanto, no sería *elección*, en su sentido más cabal. La protección del libre ejercicio del *sufragio* y la ausencia de control en la emisión del *voto* ya están cubiertas con la exigencia del *voto* secreto. No obstante esto, hay autores que conciben el criterio libre como un requisito complementario-sustancial del *derecho electoral* democrático, delimitando así, con mayor claridad, la diferencia con *elecciones* autoritarias o totalitarias de tipo semi o no competitivas.
- 2) **Obligatorio.** Los *electores* inscritos deben ejercer su *derecho electoral*. La justificación teórico-jurídica de la obligatoriedad del *sufragio* reside en la tesis de que la realización del *derecho político* de participar en la *elección* de la *representación política* es sinónimo de deber cívico. Sin embargo, la introducción del *voto obligatorio* en varios países ha sido motivada por otras razones. Entre ellas se destaca la de contrarrestar riesgos de *manipulación* electoral mediante

un abstencionismo forzado de los estratos bajos, promovido por los sectores sociales poderosos. Así, paradójicamente, el *voto obligatorio* podría ser presentado como una contrapartida de la ampliación del *sufragio* en función de un libre ejercicio del derecho a *voto*.

II. Significado

El *derecho electoral* se vincula en forma estrecha y vital con el *sistema político*. Es más, el carácter del *sufragio* determina, en buena medida, el carácter del *sistema político*. En la actualidad, para que un *sistema político* sea reconocido como democrático es imprescindible que el *sufragio* sea universal, igual, directo y secreto –según la norma y en la práctica–. Así, el desarrollo de la *democracia* moderna es inconcebible sin su componente electoral, es decir, la extensión permanente del *sufragio* hasta materializarse el *derecho electoral* conforme a los principios clásicos mencionados. Por otro lado, es notorio en cualquier proceso de *democratización* de un *sistema político* el postulado de las *elecciones* libres.

III. Historia

La lucha por el *sufragio* universal, libre, igual, directo y secreto, lo que se ha denominado la *democratización* fundamental de los *sistemas políticos* con órganos representativos, llevó más de un siglo. En los países industrializados, la extensión del *sufragio* democrático estuvo inserta en el proceso de industrialización y de los fenómenos sociopolíticos que lo acompañaron. Existe pues, un vínculo estrecho entre la revolución industrial, el desarrollo de las fuerzas productivas, la formación de un movimiento obrero fuerte y el *derecho electoral* democrático. Sin embargo, no se trata de una evolución simultánea o automática. El *sufragio* democrático y, por consiguiente, la *participación política* masiva, fueron producto de la lucha de las organizaciones políticas y sociales del movimiento obrero y de los sindicatos y de los partidos obreros. Así se explican las diferencias significativas entre los países en la evolución que se describe. No obstante los aspectos específicos, el *sufragio* democrático fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes durante y después de las dos guerras mundiales (Nohlen y Stöver, 2010). Se puede

afirmar que la mayoría de las *democracias* occidentales introdujeron el *sufragio* universal después de la Primera Guerra Mundial. En Francia, Italia y Bélgica, el *voto* femenino se introdujo después de 1945. En Estados Unidos las discriminaciones raciales formales se abolieron en la década de los 70.

Ya a principios del siglo XIX, en América Latina hubo *elecciones* esporádicas basadas en el *sufragio* universal para hombres (Colombia, Haití, República Dominicana). Pero en general, este derecho democrático se materializó sólo después de haberse impuesto en los países industrializados, en el último tercio del siglo XIX. Conviene considerar, sin embargo, que los analfabetos eran excluidos, y gran parte de la población era analfabeta. Además, la inscripción en los *registros electorales* era voluntaria y, en este sentido, expuesta a presiones. Las mujeres obtuvieron el derecho a *sufragio* en la mayoría de los países sólo a partir de la década del 40 del siglo pasado. El primer país fue Ecuador en 1929; le siguieron Uruguay, El Salvador, Brasil y Cuba durante los 30. En el decenio siguiente, fueron Chile, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Venezuela los que otorgaron el derecho a *sufragio* femenino. En los 50 lo introdujeron Colombia, Bolivia, Honduras, México, Nicaragua y Perú.

La edad para ejercer el *sufragio* activo fue en un principio, generalmente, de 21 años; hoy es de 18 años, salvo en Argentina, Cuba, Brasil, Ecuador y Nicaragua, que lo bajaron a 16, al igual que República Dominicana, para los casados menores de 18 años. La edad requerida para el ejercicio del *sufragio* pasivo es en todos los países mayor de 18 años, y oscila entre los diferentes *mandatos* o puestos públicos, entre 21 y 30 para órganos legislativos, y entre 30 y 40 para cargos presidenciales. Casi todos los países han introducido el *voto* en el extranjero, que hay que entender como extensión de la posibilidad del ciudadano nacional de ejercer su derecho a *voto* a partir de que se levantó como condición del mismo la exigencia de ser residente en su país. Conviene diferenciar entre las *elecciones* a las que se aplica: siempre para las presidenciales, a veces también para las legislativas y consultas populares. Además, varían las formas de su realización, distinguiéndose principalmente entre *voto* por correo y *voto* en consulado.

Los datos reunidos en el Cuadro 1 se refieren al establecimiento jurídico-legal de los principios del derecho a *sufragio* universal para hombres, mujeres, analfabetos; *voto* secreto, obligatorio y *voto* en el extranjero. No se han tomado en consideración las interrupciones producidas por regímenes **de facto**.

Cabe considerar que, a menudo, el *sufragio* universal (masculino) sólo figuró en la letra de las constituciones, sin que las *elecciones* desempeñaran ningún papel importante en el proceso de la conquista del *poder*. Al respecto podría mencionarse como ejemplo el caso de Venezuela, donde desde 1864 existió el derecho a *sufragio* universal masculino. A pesar de ello, recién a partir de la segunda mitad del siglo pasado pudo decidirse sobre las relaciones de *poder* a través de *elecciones*.

IV. Problemas actuales

A. La variable *sufragio* universal

Mientras que en el pasado el problema central ha sido la restricción del *sufragio* en forma de que solamente los integrantes de ciertas capas de la sociedad gozaban del derecho a voto, porque reunían los requisitos establecidos por ley para ser *electores*, hoy rige el *sufragio* universal y el problema se ha trasladado a garantizar el libre ejercicio del derecho a *voto*. Los problemas radican en el censo o *registro electoral*, cuya idoneidad técnica es fundamental para merecer la confianza del *electorado*. Han sido históricamente muy altos cuando el ejercicio del derecho a *voto* se supedita a la inscripción en el *registro electoral* (o *padrón electoral*), declarada requisito obligatorio. En varios países latinoamericanos los *registros electorales* todavía ofrecen errores. Ha resultado difícil mantener al día un registro cuando el movimiento demográfico es alto y la capacidad administrativa de los Estados reducida, especialmente la de los ayuntamientos o entidades locales.

En general, no está empíricamente bien documentado el problema de la inscripción electoral. Un caso histórico sólidamente documentado, es el de Chile. Allí, en el año 1965, de los 4,2 millones de personas en condiciones de ser *electoras*, solamente 2,9 millones, o sea 69%, cumplieron con el requisito decisivo. En las *elecciones* anteriores a

**Cuadro 1: Desarrollo del *derecho electoral*
en América Latina**

<i>Derecho electoral</i> de acuerdo con la introducción de sus dimensiones						
País	Voto universal			Voto secreto	Voto obligatorio	Voto en el extranjero
	Hombres	Mujeres	Analfabetos			
Argentina	1912	1949	1912	1912	1912	1991
Bolivia	1952	1952	1952	n.d.	1952	2009
Brasil	1932	1932	1988	1932	1932	1986
Chile	1925	1949	1925	1925	n.d.*	2016
Colombia	1853/1936	1957	n.d.	1853	n.d.*	1961
Costa Rica	1913	1949	n.d.	1925	1893	2013
Ecuador	1861	1929	1978	1861	1945	2002
El Salvador	1883	1939	n.d.	1950	1961	2013
Guatemala	1865	1945	n.d.	1956	1946	2016
Honduras	1894	1954	n.d.	1894	1960	2001
México	1857	1958	n.d.	n.d.	n.d.	2005
Nicaragua	1893	1957	n.d.	1962	1984	2010
Paraguay	1870	1967	n.d.	1967	1990	2010
Perú	1931	1955	1979	1931	1931	1979
República Dominicana	1865	1942	n.d.	1962	1924	2004
Uruguay	1918	1934	n.d.	1918	1924	—**
Venezuela	1857	1946	n.d.	1946	1958*	1993

*Mientras tanto voluntario.

** Rechazado en 2009 por consulta popular.

Fuente: Elaboración propia.

esa fecha, el porcentaje de *electores* efectivos sobre los potenciales, nunca llegó a superar el 50%. Esta situación ha sido motivo para que un autor borrara a Chile del mapa de las *democracias* en América Latina, suponiendo que sólo recién con la *elección* de Salvador Allende en 1970, Chile cumplía con las condiciones mínimas de una *democracia* moderna: el *sufragio* universal. Ese juicio pareciera basarse en criterios poco adecuados para América Latina, pues desconoce por completo la realidad política de los demás países de la región. Otros países –casi fortuitamente– han tenido el desarrollo de la relación entre *electores* potenciales y *electores* efectivos menos documentado y por esto no han tenido que enfrentar el mismo juicio. Por ejemplo, en Bolivia, para las *elecciones* de 1985, el porcentaje de inscritos sobre los potencialmente con derecho a *voto* llegó a un 80%, con un sesgo regional bastante marcado en desmedro de las zonas rurales. Mientras que la inscripción en las ciudades llegó a un 91,5%, en el campo no alcanzó más que a 61,0%. Venezuela –a pesar de su muy buena organización electoral en esa época– contó en 1983 con una diferencia de 400.000 entre las que tenían derecho a voto y las inscritas en el *registro electoral*, es decir, un 95,9% de correspondencia. Estos problemas históricos pueden ser mitigados en teoría por la inscripción automática en los *registros electorales*, que Chile introdujo en 2012 y existe en la mitad de los países latinoamericanos. Sigue siendo un problema, debido a su depuración efectiva. En la práctica, ella depende mucho de la modernización tecnológica y profesionalidad de las instituciones electorales encargadas, así como de la voluntad política de las autoridades implicadas.

B. La variable *sufragio* igualitario

El criterio de reparto de escaños entre las diferentes *circunscripciones electorales* pone de relieve la relación entre escaños y población, para averiguar cuántos habitantes corresponden a un diputado. Esta relación, llamada “clave de representación”, es importante de tomarse en cuenta, y vale tratar de comprobarla empíricamente en cada caso, porque tiene que ver con un principio fundamental muchas veces establecido en la propia constitución: la igualdad del *voto*. A través de la repartición de los escaños entre las circunscripciones o se consigue la materialización del principio de la igualdad del *voto* (igualdad en cuanto al valor numérico), o se admite su lesión o quiebra de forma sistemática. Mediante la

variación de la relación entre población y escaños se puede manipular la *representación política* a favor de ciertos *partidos políticos* o segmentos sociales. La igualdad del *voto* se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o *electores*, en algunos casos también de los *votos* válidamente depositados) en todo el territorio electoral. Hay formas de ponderación de los *votos* dentro del concepto de representación territorial, que como concepto ha precedido al de representación nacional per cápita, y lo encontramos vivo como principio constitutivo para la conformación de los senados o cámaras federativas. Hay argumentos políticos, que se consideran justificados, que permiten desviaciones del principio de igualdad del *voto* o un desequilibrio en la representación en las cámaras de diputados (para cuya conformación rige hoy en día el principio del *voto* igualitario).

Finalmente, vale llamar la atención sobre si se toma como punto de referencia para el análisis de la igualdad de la representación, la población o el *electorado*. Esto tendrá implicaciones de *sobre-* o *subrepresentación*, según el padrón demográfico de las regiones de un país. Un caso a mencionar a ese respecto es el de Brasil, donde está bien marcada la diferencia en el comportamiento generativo de la población según las regiones de mayor o menor industrialización y desarrollo. Esa disyuntiva tiene tal importancia que, por supuesto, está en el debate sobre la futura normativa electoral de ese país.

C. La variable libre y honesto

A pesar de aparecer como un criterio añadido a los clásicos del *derecho electoral* en su sentido estricto, la variable libre y honesto es de importancia clave para el ejercicio pleno del *sufragio* democrático. Conviene recordar que se generó en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, para diferenciar entre *elecciones* en regímenes democráticos versus regímenes autoritarios o totalitarios. La exigencia de *elecciones* libres y honestas enseñaba que no basta tener establecido en el derecho positivo un *sufragio* universal, igualitario, directo y secreto, sino que tenía que existir un régimen que permitía el ejercicio pleno de estos *derechos políticos* fundamentales. Las ciencias sociales, por su parte, han añadido como condición previa de su realización el desarrollo de una cierta *cultura política*, no sólo entre los *actores políticos*, sino

también en la mayor parte de la sociedad. Esta consideración se integra a la preocupación por la *justicia electoral* o la *integridad electoral*, que ha alcanzado un alto estándar en la agenda internacional relacionada con el desarrollo y la *consolidación de la democracia* en el mundo. El pleno ejercicio del derecho a *voto* como derecho humano depende de condiciones que él, por sí solo, no puede garantizar.

Vocablos de referencia:

Representación política - Sistemas electorales - Sistemas políticos - Sufragio - Voto

Bibliografía:

- Andrade Sánchez, J. E. (2010). *Derecho electoral*. México: Oxford University Press.
- Galván Rivera, F. (2013). *Derecho procesal electoral mexicano*, (2a. ed.). México: Porrúa.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1988). *Legislación electoral comparada*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Mackenzie, M. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (ed.) (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (eds.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE.
- Nohlen, D., y Sabsay, D. (2007). Derecho electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 27-38). México: FCE.
- Nohlen, D., y Stöver, P. (eds.) (2010). *Elections in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ríos Vega, L. F. (ed.) (s/f). *Tópicos electorales. Un diálogo judicial ente América y Europa*. Madrid/México: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Santos Jiménez, R. (1946). *Tratado de derecho electoral*. La Habana: Lex.
- Universidad Autónoma de México (UNAM) (1993). Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. *Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. México: UNAM/Cámara de Diputados et al..
- UNAM (1987). *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM/IIJ.

DERECHO ELECTORAL - SEGUNDA ACEPCIÓN

Más allá de la acepción de *derecho electoral* como la titularidad concedida a una persona, un grupo de personas o determinadas entidades de ejercer facultades derivadas de los *derechos políticos*, puede entenderse que la expresión refiere a una rama jurídica con características propias, que le otorgan especificidad y autonomía relativa.

Se trata, en este supuesto, de una rama del derecho público, ya que regula actividades relativas a la determinación (por vía de legitimación y proclamación de autoridades) y actuación de autoridades (electorales propiamente, *partidos políticos* e instancias relacionadas) y cuerpos (unipersonales o colegiados) estatales y a la atribución de derechos y la exigencia de deberes a individuos, en general, a partir de su condición de ciudadanos.

No podemos hablar de un consenso internacional acerca de si el *derecho electoral* es un segmento especializado del derecho constitucional o si es una rama con entidad propia en el marco más amplio del derecho público.

Sin embargo, en América Latina hay una mayor tendencia a otorgar autonomía conceptual y funcional al *derecho electoral*, propiciando la producción de doctrina e investigación específicas y la formación universitaria, superior y de postgrado, por medio de cursos o programas, en esta materia. Factores que han incidido en esta tendencia son el carácter mismo de los *organismos electorales* en la región, por tratarse de instancias permanentes, especializadas y autónomas, y con *mandatos* que, en general, rebasan el ámbito estricto de la administración y la *justicia electoral*, así como la existencia generalizada de legislación especial para regular los temas electorales.

Las fuentes del *derecho electoral* en esta región se derivan, en primer lugar, de la constitución política, que suele sentar las bases del régimen para la determinación de autoridades y la conformación de los *organismos electorales*. Con frecuencia existe una ley o código electoral, legislación especial sobre *partidos políticos* y legislaciones especiales sobre aspectos tales como el uso y control del financiamiento en el marco de la actividad política, o la aplicación de cuotas o mecanismos afirmativos

de representación de sectores (mujeres, pueblos indígenas). De acuerdo con una visión integral de la materia electoral como marco de ejercicio de los *derechos políticos*, los tratados internacionales de derechos humanos son también fuente del *derecho electoral*.

Principios tales como la preservación de la voluntad del *electorado*, la interpretación democrática de las normas, la celeridad como elemento determinante en las decisiones que afectan el *ciclo electoral* o la unidad (integridad) del acto electoral son frecuentemente citadas, con variaciones, como propios del *derecho electoral*.

Puede llegar a distinguirse entre un *derecho electoral* de fondo y un *derecho procesal electoral*. El régimen de inscripciones e impugnaciones informa buena parte de la faceta procesal y en algunos países (Costa Rica) incluye la creación de recursos para la defensa de los ciudadanos en su relación con los *partidos políticos*, en la forma de amparo electoral, por ejemplo (Matarrita, 2016). Resoluciones de instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen incidencia en ambas facetas.

El *derecho electoral* latinoamericano ha tenido una especial influencia en los últimos años, del derecho constitucional, en particular de lo que se conoce como neoconstitucionalismo (Carbonell, 2010). Por una parte, en el ámbito normativo se han fortalecido las disposiciones tendentes a reconocer los *derechos políticos* de los/as ciudadanos/as y, sobre todo, a reforzar sus garantías, así como las reglas relativas a la naturaleza y funciones de los *partidos políticos*, en particular las vinculadas con la *democracia interna*, el financiamiento y la *transparencia*.

En el campo de la jurisprudencia electoral, tanto nacional como interamericana, la tutela judicial efectiva se ha expresado a través de las nuevas técnicas de interpretación jurídica de matriz constitucional, tales como la ponderación, el efecto irradiación o el principio pro persona, que se han constituido en los fundamentos de los amparos electorales y otras disposiciones tendentes a garantizar el *sufragio activo y pasivo* de las personas, así como la *democracia* intrapartidaria. El surgimiento de jurisdicciones contencioso-electorales especializadas, como sucedió en México (1987), Perú (1993) y República Dominicana (2002), junto a la creación de diversas redes latinoamericanas de jurisprudencia electoral,

han conferido a esta fuente del *derecho electoral* un dinamismo sin precedentes (Hernández-Iglesias, 2015).

Por otra parte, se ha ampliado el ámbito de influencia del *derecho electoral*, en la medida en que sus normas se aplican en otras esferas de *participación política*, particularmente en la regulación y funcionamiento de los institutos de *democracia directa*. En algunos casos, como es el del referéndum revocatorio (Bolivia, Venezuela, Perú), *democracia directa* y derecho de *elección* confluyen en una íntima relación.

Finalmente, el *derecho electoral* se extiende al campo de las corporaciones gremiales, profesionales y de otra naturaleza, en aquellos países (por ejemplo, Perú y Uruguay) en los que los órganos electorales tienen competencia para intervenir en la organización de los procesos comiciales correspondientes a este nivel y en la solución de las eventuales controversias derivadas de los mismos.

Vocablos de referencia:

Administración Electoral - Derechos políticos - Justicia electoral - Organismos electorales

Bibliografía:

- Álvarez Conde, E. (1991). Los principios del derecho electoral. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (9). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: [Dialnet-LosPrincipiosDelDerechoElectoral-1050875%20\(1\).pdf](#).
- Carbonell, M. (2010). El Neoconstitucionalismo: Significado y niveles de análisis. En: Carbonell M., y García, L. (eds.) *El canon neoconstitucional*. Madrid: Trotta.
- Corona Nakamura, L., y Miranda Camarena, A. (comps.) (2012). *Derecho electoral comparado*. Madrid: Marcial Pons.
- Gonçalves Figueiredo, H. (2013). *Manual de derecho electoral principios y reglas: Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos*. Buenos Aires: Di Lalla.
- Hernández, J. M., e Iglesias, L. M. (2015). *Anuario Latinoamericano de Jurisprudencia Electoral 2015*. Lima: TSE/JNE/OEA.
- Matarrita Arroyo, M. (2016). *La gestión del recurso de amparo electoral*. San José: Tribunal Supremo Electoral/Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE.
- Orozco Rodríguez, J. (2014). *Control de la convencionalidad en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

José THOMPSON
José Ángel AQUINO

DERECHO PROCESAL ELECTORAL

I. Título y origen

Si bien en la actualidad es común e indiscutible aludir al *derecho procesal electoral*, ello no fue así en todo el siglo XX, porque este apartado del derecho público era inexistente, incluso hasta la década de los 80. Fue hasta el decenio siguiente cuando se empezó a hablar del tema y a realizar los primeros estudios especializados, sin unidad conceptual y todavía sin propuesta de sistematización.

Antes del *derecho procesal electoral*, cuando se hacía referencia a los medios jurídicos de solución de conflictos de intereses, emergentes de los procedimientos electorales, se usaba el vocablo recursos electorales o la expresión de lo contencioso electoral, a imagen y semejanza de la justicia administrativa, a la cual se aludía con la frase de lo contencioso administrativo.

Tal forma de identificación obedece precisamente a la naturaleza jurídica de las vías de impugnación electoral que, por regla, son recursos administrativo-electorales, lo cual permite diferenciarlos de los medios políticos de solución de las controversias emergentes de las *elecciones*, caso en el cual se habla de lo contencioso político-electoral o bien de la función específica y exclusiva de los *colegios electorales*, como última o única instancia en la calificación política de las *elecciones* y de sus resultados definitivos, ya con la intervención de terceros o sólo de los mismos representantes populares electos, supuestos estos últimos en los cuales se hacía referencia a la heterocalificación y a la autocalificación política de las *elecciones*.

Con el transcurso de las décadas —pocas, por cierto—, a partir de la década de los 90 del siglo XX se empezó a hacer alusión a la *justicia electoral*, también a semejanza de la justicia administrativa, para evidenciar que la solución de las controversias electorales es conforme a derecho, con fundamento en la constitución y en la legislación ordinaria aplicable, no sólo de acuerdo con los intereses y pactos de naturaleza política, como era antes, con la intervención exclusiva de los políticos y los *partidos políticos*.

En México, con el uso de esta expresión (*justicia electoral*) se quiso destacar la participación del primer tribunal electoral federal en la historia

de dicho país, instituido con la reforma constitucional de diciembre de 1986, creado legalmente en febrero de 1987, bajo la denominación de Tribunal de lo Contencioso Electoral, en términos del Código Federal Electoral (CFE), expedido en ese mes de febrero.

En este movimiento evolutivo del lenguaje jurídico de los Estados de derecho democrático o constitucional, finalmente se ha utilizado la frase “sistema de medios de impugnación en materia electoral”, que incluso en México dio título, con la *reforma electoral* legal de noviembre de 1996, a la aún vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹, primera ley federal procesal electoral en México. Todo para evidenciar que tanto el procedimiento de impugnación como la solución de las controversias jurídico-electorales es conforme a derecho, cumpliendo las reglas y los principios del debido proceso legal.

El autor de este trabajo propuso la existencia, definición, contenido, sistematización y autonomía del *derecho procesal electoral* mexicano al solicitar, en 1992, en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el registro del protocolo de investigación para obtener el grado de Doctor en Derecho. El título propuesto fue *derecho procesal electoral* mexicano. Después de cumplir su objetivo académico, la tesis de doctorado, con las adecuaciones necesarias, dada la *reforma electoral*, tanto constitucional como legal, de agosto y noviembre de 1996, respectivamente, fue publicada como libro en agosto de 1997.

El tema, en su origen, corresponde al desarrollo de las *elecciones* populares en sentido estricto, es decir, al acto jurídico-político de votar y ser votado el día de la *jornada electoral*, así como al cómputo de los *votos* emitidos-recibidos en las mesas receptoras, a fin de definir qué candidato es el triunfador en el procedimiento electoral para, finalmente, determinar si la *elección* es válida y si el candidato triunfador cumple o no los requisitos de elegibilidad.

1 La Ley fue expedida por decreto del Congreso de la Unión de 19 de noviembre de 1996, sancionada y promulgada por el presidente de la República mediante decreto de la misma fecha, publicada en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día 22, vigente a partir de su publicación oficial, según lo dispuesto en su artículo primero transitorio.

Actualmente se trata de garantizar que toda la materia electoral, en sentido estricto y amplio, esté regida invariablemente por el principio de legalidad **lato sensu**, es decir, que todo hecho, acto, resolución y procedimiento electoral, tanto de los particulares, incluidos los *partidos políticos*, como de las autoridades, electorales y no electorales, se ajusten invariablemente a la regularidad normativa, constitucional, convencional, legal, reglamentaria y estatutaria.

II. Contencioso electoral en Iberoamérica

Los cuatro sistemas vigentes en Iberoamérica para la solución de los conflictos electorales de trascendencia jurídica, emergentes de los procedimientos de *elección*, para designar, por voluntad de los ciudadanos, a quienes han de ocupar los cargos de representación popular son: 1) *justicia electoral* especializada, a cargo de un órgano jurisdiccional instituido **ex profeso**; 2) justicia administrativa electoral, a cargo de órganos administrativo-electorales; 3) justicia administrativa electoral jurisdiccional, a cargo de los tribunales administrativos del Estado, y 4) justicia constitucional electoral, caso en el cual la solución de las controversias electorales se encomienda a los tribunales de justicia constitucional.

En cuanto al sistema enunciado en primer lugar, cabe advertir que acorde a las reformas legislativas expedidas en años recientes en Chile, Ecuador, Perú y República Dominicana, como sucedió en su momento en México, se ha instituido a dos órganos de autoridad electoral, al diferenciar la función administrativa-electoral, consistente en organizar y llevar a cabo las *elecciones*, de la función jurisdiccional-electoral, para resolver las controversias o litigios electorales por un órgano especializado del Estado, además de garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad y profesionalización del respectivo tribunal electoral.

En Ecuador, la nueva etapa es a partir de la Constitución de la República, expedida por la Asamblea Constituyente de Montecristi, vigente a partir de octubre de 2008, de la cual deriva la Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, el Código de la Democracia.

Desde el texto de la Constitución se establece la dualidad de órganos y funciones estatales electorales, a cargo del Consejo Nacional Electoral

y del Tribunal Contencioso Electoral. La Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional, en Ecuador, no tienen competencia en materia electoral, excepción hecha de la atribución de esta última para resolver conflictos de competencia entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Con este movimiento sistematizador de la administración y la jurisdicción electoral, que puede continuar en la República de El Salvador, se ha fortalecido la existencia del *derecho procesal electoral* como apartado autónomo del derecho público, con instituciones propias y principios diferentes a los que prevalecen en otras áreas del derecho.

III. Motivos determinantes o justificación

La causa, razón o motivo determinante de la existencia del *derecho procesal electoral* no es más, pero tampoco menos, que la necesidad de sistematizar la función estatal de naturaleza administrativa, consistente en organizar y llevar a cabo las *elecciones*, indispensables para elegir a quienes han de ocupar los cargos monosubjetivos o colegiados de representación popular, para el ejercicio del *poder* público, en los Estados de derecho democrático representativo, así como de la función jurisdiccional del Estado, que estriba en resolver las controversias de intereses de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del derecho, respetando en todo caso y tiempo las reglas del debido proceso legal.

IV. Definición

Sin abandonar la terminología tradicional, a pesar de haber aceptado la existencia del *derecho procesal electoral* a partir de un análisis iuspositivista, local y funcional, congruente con la normativa constitucional y legal vigente en México, el profesor Cipriano Gómez Lara (1996, p. 507) clasificó al contencioso electoral en tres especies: administrativo, jurisdiccional y político.

Héctor Fix-Zamudio, quien fuera presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), manifiesta que el *derecho procesal electoral* es una disciplina nueva en el sistema jurídico mexicano, que se ha venido conformando paulatinamente y que es factible definir como la “que estudia los principios, conceptos e instituciones que

se han establecido poco a poco en los ordenamientos contemporáneos, con el objeto de solucionar los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales” (1992, p. 5).

El magistrado del Tribunal Electoral de Michoacán, México, Gregorio Sánchez León, ha sostenido que el *derecho procesal electoral*:

Es la rama jurídica que regula el proceso jurisdiccional, mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales, y que se deciden por un tribunal autónomo cuyos fallos, por regla general, no admiten recursos o medios de impugnación (1993, p. 121).

El profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, también presidente de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, ha sido categórico al afirmar que ante el Tribunal Federal Electoral

(...) se desarrolla, propiamente, un proceso: el Tribunal dispone de absoluta autonomía para la emisión de sus fallos y está dotado de jurisdicción, que se pone en movimiento mediante acción impugnativa esgrimida por un sujeto legitimado para actuar; con ella se combate un acto de la autoridad administrativa electoral; las decisiones del Tribunal, adoptadas en única instancia, son inatacables (1992, pp. 54-55).

Con un criterio formalista o iuspositivista, conforme a la corriente académica tradicional y reduccionista, el autor de este opúsculo ha afirmado que “el Derecho Procesal Electoral es el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral” (Galván Rivera, 1993, p. 679). Sin embargo, resulta evidente que el derecho, en su concepción integral, unitaria, totalizadora, no debe ser confundido o asimilado sólo con alguna de sus partes, como es la legislación o, en general, con su sentido objetivo, considerado como un sistema normativo, con normas legisladas, consuetudinarias y jurisprudenciales.

Siempre se debe tener presente que el derecho también es ciencia, tratado o estudio y técnica o arte, inclusive, además de ser derecho subjetivo, facultad o posibilidad de observar una conducta determinada o de exigir de otro una determinada conducta.

A partir de esta múltiple acepción de la voz derecho, teniendo como premisa que el proceso es, por excelencia, el concepto jurídico fundamental del derecho procesal, cabe proponer la siguiente definición: *derecho procesal electoral* es la rama del derecho público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al *proceso electoral*.

A pesar de su sencillez, o precisamente por esta razón, dada la tan genérica definición, resulta conveniente aclarar que por *proceso electoral* se entiende al conjunto sistematizado de hechos, actos y procedimientos jurídicos, de las partes directamente interesadas en la controversia (actor o impugnante y responsable o demandado), de los terceros, ajenos o vinculados (tercero interesado y coadyuvante) a la relación jurídica sustancial, así como del correspondiente órgano jurisdiccional del Estado (tribunal electoral), cuya finalidad consiste en resolver, mediante la aplicación del derecho, un conflicto de intereses jurídicos de trascendencia político-electoral, calificado por la pretensión del actor y la resistencia de la demandada o responsable.

V. Conceptos fundamentales

Como en todo apartado del derecho adjetivo, en el *derecho procesal electoral* existen los ineludibles conceptos jurídicos fundamentales: acción, jurisdicción, proceso, sentencia, partes, terceros, pretensión, resistencia, defensa o excepción, pruebas y muchos más, que el breve espacio impide desarrollar.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Jurisprudencia electoral - Justicia electoral - Proceso electoral

Bibliografía:

- Acosta Romero, M. (1989). Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México. *Cuadernos de CAPEL*, 29. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Baca Mancheno, P., y Cárdenas Cedillo, I. (2014). *Derecho Electoral ecuatoriano: Guía didáctica sobre el recurso ordinario de apelación*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Baca Mancheno, P., y Coloma Peralta, V. (2014). *Derecho Electoral ecuatoriano: Preguntas y respuestas*, (2a. ed.) Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Carrancá y Rivas, R. (1988). *La protección jurisdiccional de los derechos políticos*. Distrito Federal, México: Autor.

- Castillo González, L. (2004). *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*. Distrito Federal, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Castillo González, L. (2006). *Reflexiones temáticas sobre Derecho Electoral*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. En: *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Distrito Federal, México: LV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión/IFE/Tribunal Federal Electoral/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2008). *La Justicia Electoral mexicana y su impacto en la calidad de la democracia*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2011a). *La jurisprudencia electoral en México*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2011b). *Lecciones de la reforma electoral en México 1996-2011*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2013). *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, (2a. ed., 1a. reimp.) Distrito Federal, México: Porrúa.
- Galván Rivera, F. (2014a). *Democracia y Justicia Electoral en los pueblos indígenas de México*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2014b). *Derecho Procesal Electoral. Concepto, génesis y autonomía*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Galván Rivera, F. (2014c). Derecho Procesal Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F., y Figueroa Mejía, G. A. (coords.). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, (I). Distrito Federal, México: Poder Judicial de la Federación/Consejo de la Judicatura Federal/UNAM/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2014d). Justicia Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., Martínez Ramírez, F., y Figueroa Mejía, G. A. (coords.). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, (II). Distrito Federal, México: Poder Judicial de la Federación/Consejo de la Judicatura Federal/UNAM/IIJ-UNAM.
- Galván Rivera, F. (2015). *Independencia de los tribunales electorales y profesionalización de los jueces electorales, variables para una eficaz, oportuna e imparcial Justicia Electoral*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- García Ramírez, S. (1992). La apelación en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Gómez Lara, C. (1996). Derecho Procesal Electoral. En: *Temas de Derecho Procesal: Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*. Distrito Federal, México: IIJ-UNAM.

- Instituto Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (1992). *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Distrito Federal, México: IFE/IIJ-UNAM.
- Lara Ponte, R. (2016) *Derechos humanos, derechos políticos y Justicia Electoral*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Montoya Zamora, R. (2011). *Derecho Procesal Electoral*. Distrito Federal, México: Flores.
- Mora Ortega, D. (1994). *Derecho Procesal Electoral*. México: Triana.
- Nieto Castillo, S., y Espíndola Morales, L. (2012). *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Orozco Henríquez, J. J. (coord.). (2001) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y perspectivas*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Sánchez León, G. (1993). Principios de Derecho Sustantivo y Procesal Electoral estatal y municipal. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Federal Electoral*, II (2).
- Taruffo, M. (2003). *Cinco lecciones mexicanas: Memoria del Taller de Derecho Procesal*. Distrito Federal, México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México: TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2004). *Justicia Electoral. Ética, justicia y elecciones, partidos políticos: Democracia interna y fiscalización: Memoria del Primer Curso Iberoamericano*. Puebla, México: TEPJF.

Flavio GALVÁN RIVERA

DERECHOS POLÍTICOS

I. Concepto

Los *derechos políticos* son una categoría dentro de los derechos humanos. Sin embargo, los recorridos históricos de la *democracia* (y los atributos de la *participación política* en que ella se manifiesta) y los derechos inherentes a la persona, no se entrecruzan realmente sino hasta que la Escuela Clásica del Derecho Natural (siglos XVI y XVII) postula con una claridad antes inédita, que la *legitimidad* de un *régimen político* se halla en la voluntad de los ciudadanos y en el respeto a los derechos “naturales” de todo individuo, al punto que se ve en un “contrato social

originario” la base misma del sistema de *gobierno* y de coexistencia social.

La Escuela Clásica logra, además, servir de inspiración para nuevos movimientos políticos que, a la postre, se transformarán en verdaderas revoluciones, instalando regímenes democráticos liberales, consagrados en instrumentos tales como la Declaración de Virginia en Estados Unidos y la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano en Francia.

La vinculación entre *democracia* y derechos humanos se potencia en función de la progresiva constitucionalización que acompaña a los movimientos independentistas en diversas partes del mundo, en particular en América Latina. En efecto, las cartas magnas no sólo incluirán una descripción del sistema de *gobierno*, sino una lista de derechos reconocidos a toda persona y facetas de la *participación política* reconocidas también como derechos, pero, en este caso, con los ciudadanos como titulares.

Conforme la constitucionalización avanzó gracias a la progresiva independencia de nuevos Estados en Asia y África, el nexo entre *democracia* y derechos humanos fue materializándose más claramente en la figura de los *derechos políticos*, categoría que adquiere mayor proyección a partir de la “internacionalización” de los derechos humanos.

Si bien hay antecedentes importantes en el marco de instancias tales como la Sociedad de las Naciones, lo cierto es que este proceso se concreta a partir de las grandes declaraciones de 1948: la Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Universal de Derechos Humanos, adoptadas en abril y diciembre, respectivamente, de ese año. Y en ambas se establece un grupo de derechos relacionados con el ejercicio de la *democracia* como parte del listado de atributos del ser humano que son reconocidos por estos instrumentos declarativos.

Los tratados que fueron estableciendo con mayor precisión la obligatoriedad de los derechos humanos, en especial a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el desarrollo de los sistemas universal y regionales de protección a estos derechos, configuraron finalmente a los *derechos políticos* como parte de los derechos humanos, aunque su titularidad quedó restringida a la condición de

ciudadanía, sustancialmente más acotada que la de toda persona. Los derechos que conforman esta categoría son el de elegir, el de ser elegido y el de desempeñar funciones públicas, aunque hay, sin duda, conexiones de otros derechos (civiles, económicos, sociales y culturales).

II. Evolución de la relación entre *democracia* y derechos humanos en los instrumentos del Sistema Interamericano

Sin remontarnos más atrás en el tiempo, la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), suscrita en 1948, postula, desde su Preámbulo, la relevancia de los derechos de la persona y de la promoción y consolidación de la *democracia* representativa como propósitos de la OEA.

Lo anterior demuestra que, desde los fundamentos mismos del Sistema Interamericano, había conciencia del reconocimiento de los derechos humanos pero, además, un inédito consenso acerca de la *democracia* representativa, como elementos clave para generar y mantener una asociación de Estados.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XX, indica lo siguiente:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Es de notar que esta disposición es pionera de los postulados que señalan ciertas características como esenciales para que las *elecciones* puedan ser consideradas como tales. En este sentido, la relación entre *democracia* (representativa) y derechos humanos se consagra no sólo en la *participación política* en general, sino en que los ejercicios electorales deben estar dotados de determinadas condiciones para ser válidos.

Un mayor desarrollo se presenta en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (CADH o Pacto de San José), que establece la categoría de *derechos políticos* en su art. 23, que se transcribe a pesar de su extensión:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) 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

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de 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 penal.

Este artículo representa un avance considerable en la precisión de los *derechos políticos* en el Sistema Interamericano, al distinguir sus diversas manifestaciones: el derecho a participar en los asuntos públicos directamente (*democracia participativa*) o por medio de representantes (*democracia representativa*), el de elegir, el de ser elegido y el de ejercer funciones públicas (los cuales hallan paralelismos en la gran mayoría de constituciones latinoamericanas); al incluir el concepto de “oportunidades” además del de “derechos”, y al determinar una serie de causales que funcionan como posibles limitaciones a su ejercicio, las cuales, en la actualidad, pueden parecer excesivas y deben ser interpretadas restrictivamente.

La inclusión de los *derechos políticos* en el Pacto de San José representa también la concreción de la viabilidad del conocimiento de casos relacionados con posibles violaciones a la *participación política* en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Más adelante, la relación entre *democracia* y derechos humanos intentaría consolidarse con la adopción de la Carta Democrática Interamericana en septiembre del 2001. Este instrumento es, por una parte, el resultado de un proceso que arrancó con progresivas declaraciones (Compromiso

de Santiago, 1991, la “cláusula democrática” aprobada en la Cumbre de las Américas de Quebec en 2001) que buscaron convertir la vigencia del régimen democrático en una condición ineludible para la permanencia activa de un Estado en el Sistema Interamericano y, por otra, un intento por vincular explícitamente la *democracia* con los derechos humanos y también con condiciones jurídicas y sociales determinadas, como ser el *Estado de derecho*, el espacio para los *partidos políticos*, la actuación de los medios de comunicación y aun el respeto los derechos de los trabajadores.

Por lo anterior, la Carta postuló la posibilidad de que un Estado solicite ayuda a la OEA o que ésta se interese, en caso que considere que hay una amenaza a la estabilidad democrática (arts. 17 y 18) y aun la exclusión de un *gobierno* si hay ruptura del orden democrático (arts. 19-20).

III. El contenido de los *derechos políticos* y las limitaciones a ellos aplicables

Como ha quedado establecida en instrumentos obligatorios, la postulación de los *derechos políticos* incluye al menos tres grandes vertientes: el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas.

El derecho a elegir, para ser real, debe darse en un marco institucional y procesal que permita su ejercicio. Por ello, el art. 23 de la CADH exige que las *elecciones* sean periódicas, esto es, que ocurran en lapsos determinados que permitan establecer con anterioridad los *mandatos* para las autoridades electas; que sean auténticas, es decir, que exista una incertidumbre relativa acerca de su resultado y que haya posibilidad de una competencia real entre distintas opciones; que se den por *sufragio* universal e igual, lo que representa la concreción del principio “una persona, un voto” y la superación de la visión de la *ciudadanía* como privilegio y no como derecho; con *voto* secreto, lo que se materializa en una serie de medidas e instituciones que blinden de seguridades la emisión del *sufragio* para evitar que se conozca cuál ha sido la opción escogida por el votante, y la garantía de libre expresión de la voluntad de los *electores*, lo que supone no sólo que se proteja al sufragante de

posibles coacciones o presiones, sino también que se establezcan condiciones que impidan la alteración de los resultados, es decir, las formas de fraude.

Cada una de las condiciones exigidas para las *elecciones* en el contexto de la vigencia del derecho a elegir conlleva el establecimiento de normativa, estructuras y procedimientos que conforman un *sistema electoral* y también el sustrato para la concreción de estándares internacionales para la materia electoral en esta parte del mundo.

Llama la atención la cantidad de limitaciones que el texto del Pacto de San José permite al ejercicio de los *derechos políticos*, lo cual se debe, en parte, a la tradición histórica que ha distinguido entre la condición de ciudadano y la de titular de derechos fundamentales. Por ello, requisitos como el de una edad determinada o el de nacionalidad suelen exigirse para alcanzar el goce de los derechos a elegir o ser elegido. Sin embargo, el texto del art. 23 de la CADH resulta extremadamente amplio, al consentir limitaciones por factores de idioma o instrucción, las cuales deben ser interpretadas restrictivamente, en concordancia con los avances doctrinarios y jurisprudenciales producidos en materia de derechos humanos.

Finalmente, cabe notar que las disposiciones relativas a los *derechos políticos* no sólo incluyen “derechos” en sentido estricto, sino también “oportunidades”, lo cual significa que debe existir una opción para que tengan materialización o concreción. Y esto alimenta uno de los debates más complejos de nuestros tiempos: cómo dotar a la contienda electoral de “condiciones de equidad”.

IV. Consecuencias de la materialización del vínculo entre *democracia* y derechos humanos en la figura de los *derechos políticos*

Si los *derechos políticos* son derechos humanos les es aplicable el carácter doble de la protección internacional, tal como lo postulan los tratados en la materia. En efecto, si observamos la CADH, en su art. 1 dispone que “los Estados Partes (...) se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. En otras palabras, hay una

obligación de “respeto” y otra de “garantía”. La primera entraña el deber de no impedir o tornar nugatorio el ejercicio de un derecho, mientras que la segunda implica crear las condiciones requeridas para que sea efectivo, así como la previsión de recursos (específicos, idóneos y eficaces) para rectificar cualquier violación posible a la primera.

También importa considerar la trascendencia del principio de no discriminación, tan determinante que figura como regla general previa a la enumeración de los derechos protegidos en los tratados internacionales de derechos humanos: el Estado está obligado al reconocimiento, respeto y garantía de los derechos “a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (CADH, art. 1).

Relacionada directamente con el principio de no discriminación, la pretensión de universalidad caracteriza a los derechos humanos y, por tanto, debería extenderse a los *derechos políticos*. Sin embargo, debemos conciliar esta universalidad con una lista más bien larga de restricciones y limitaciones autorizadas por los textos internacionales en materia de *derechos políticos*. En todo caso, debates acerca del *voto* de los nacionales en el extranjero o la disminución en la edad requerida para ejercer el *sufragio* suelen relacionarse con una búsqueda de mayor universalidad en la vigencia de los *derechos políticos*.

La pertenencia de los *derechos políticos* a los derechos humanos implica también relaciones con otras libertades y derechos protegidos. Es bastante evidente el vínculo con la libertad de expresión (CADH, art. 13), puesto que resulta casi imposible pensar en la difusión del pensamiento político o en la conducción de una *campana electoral* sin pleno uso de este derecho fundamental. Dado el papel determinante de los partidos y los movimientos en la época electoral, la libertad de asociación (CADH, art. 16) adquiere un valor particular. Y ¿cómo imaginar la *política* sin los mítines y manifestaciones que se hacen al amparo del derecho de reunión (CADH, art. 15)? Por supuesto, que relaciones de diverso tipo pueden hacerse de los políticos con otros derechos civiles y aun económicos, sociales y culturales.

Por otro lado, uno de los principios fundamentales en derechos humanos, que debe entenderse extendido a los *derechos políticos*, es el que guía la aplicabilidad de las distintas interpretaciones de una norma determinada, de modo que se escoja aquella más extensiva y se deseche la más restrictiva. Conocido como interpretación **pro homine** o pro persona, este enfoque es de la mayor importancia, puesto que zanja el debate acerca de cuáles criterios preferir y con qué fundamento, a la hora de hallar diversas interpretaciones de una norma cuya aplicación incide en la vigencia de derechos humanos.

Quizá la implicación práctica más significativa de la pertenencia de los *derechos políticos* (y los actos electorales que les dan contenido) al ámbito de los derechos humanos, es la posibilidad que se abre de que disposiciones y resoluciones que se consideren violatorias de estos derechos pueden ser atacadas con uso de los recursos y acudiendo a los órganos (nacionales e internacionales) previstos para la defensa de los derechos fundamentales. Como bien se comprende, esto abre un abanico de opciones procesales muy importante.

Para evidenciar las anteriores precisiones y sin pretender agotar el tema, ofrecemos a continuación, ejemplos de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en que ha habido referencia específica a los *derechos políticos*.

V. Algunas alusiones a los *derechos políticos* en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El máximo tribunal en derechos humanos del Sistema Interamericano se refirió a la *democracia* y los *derechos políticos* desde la emisión de sus primeras opiniones consultivas, un referente obligado a la hora de analizar el contenido de los derechos protegidos en las Américas. Así, en la OC-5/85, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas, la Corte halló la oportunidad para una lúcida afirmación: la libertad de expresión es consustancial a la *democracia*.

Aunque el fondo del caso Canese contra Paraguay involucró más la libertad de expresión, el contexto de los hechos en el marco de una campaña previa a las *elecciones* permitió a la Corte reforzar la tras-

cendencia de este derecho y su plena vigencia para el debate político en una sociedad contemporánea.

De especial significado para resaltar la condición de los *derechos políticos* como categoría dentro de los derechos humanos fue el caso Yatama contra Nicaragua, en donde la Corte concluyó que la imposición de la figura del *partido político* a una comunidad indígena o autóctona que ha conocido otras manifestaciones de organización y representación resulta violatoria del Pacto de San José por infringir, entre otras, la prohibición de no discriminación. En consecuencia, advirtió que el régimen electoral de un país sometido a su jurisdicción, puede ser revisado y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la forma en que ellas han sido interpretadas por la Corte.

Al fallar en el caso Castañeda contra México, la Corte señaló la pertinencia de la doble obligación de los Estados cuando suscriben la CADH, en tanto no sólo se trata de “respetar” tales derechos, sino también de “garantizarlos”. Fue la ocasión para que este Tribunal pudiera hacer una reflexión más general sobre lo que implica el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en el marco del Sistema Interamericano, en materia de *derechos políticos*.

Finalmente, el caso López contra Venezuela permitió que la Corte recordara la complejidad de los *derechos políticos*, en especial en cuanto al concepto de “oportunidades”, además de la relación con las garantías y el debido proceso.

Es de prever que, conforme se expanda la dimensión internacional de la materia electoral por vía de nuevos casos ante los órganos de protección, se producirá nueva doctrina y jurisprudencia que seguramente revelarán otras facetas derivadas del carácter de los *derechos políticos* como derechos humanos.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Constitucionalización - Democracia - Democracia participativa - Derecho electoral - Elecciones - Elector - Equidad electoral - Estado de derecho - Legitimidad - Participación política - Partidos políticos - Política - Sistemas electorales - Sufragio

Bibliografía:

- Abregú, M., y Courtis, C. (1997). El principio pro homine: Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. En: Pinto, M. (ed.). *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Aguilar, N. I. (2015). La igualdad, jurídica y política del hombre y la mujer: Mujeres construyendo sus propios derechos políticos-electorales. *Quid Iuris*, 29 (9).
- Bareiro, L. (2012). Avances importantes y persistentes discriminaciones: los derechos políticos de las mujeres. *Cuadernos de CAPEL*, (57). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29277.pdf>.
- Cabreja, J. (2012). Acceso a los derechos políticos: Papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes. *Cuadernos de CAPEL*, (57). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29276.pdf>.
- Carta Democrática Interamericana*. Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Lima, Perú, (2001). Recuperado de: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.
- Cippitani, R. (2015). *Derechos que derivan de la "Libertad de Conocimiento". Libre circulación en Europa de investigadores, docentes, estudiantes y operadores de la innovación*. Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34240.pdf>
- Carta de la Organización de Estados Americanos*. Organización de Estados Americanos, 1948. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf.
- Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile* (2012). Serie C 239. (Corte IDH). Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf.
- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008). Serie C 184. (Corte IDH). Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf.
- Caso López Mendoza vs. Venezuela* (2011). Serie C 233. (Corte IDH). Recuperado de: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf.
- Caso Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004). Serie C 111 (Corte IDH). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf.
- Caso Yatama vs. Nicaragua* (2005). Serie C 127 (Corte IDH). Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, D. C.: CIDH. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>.
- Dalla Via, A. (2011). *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>.

- Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: Un Nuevo Compromiso de Gobernabilidad para las Américas*. Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 1991. Recuperado de: www.oas.org/xxiiiiga/spanish/docs/agdoc4224_03rev3.pdf.
- Declaración de Quebec*. Organización de Estados Americanos, 2001. Recuperado de: <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/Declaration%20of%20Quebec%20City%20-%20Span.htm>.
- García, J., Fernández, P., Santolaya, P., y Canosa, R. (2012). Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático. En: García, J., y Dalla Via, A. (eds.). *El diálogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos*, (pp. 222-251). Pamplona, España: Thomson Reuters.
- IIDH/CAPEL (2016). *Derechos políticos de las mujeres: Avances y buenas prácticas en El Salvador, Costa Rica y Panamá*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2012). Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL* (57). San José, Costa Rica: IIDH.
- Monteiro, V. (2015). Direitos humanos e direitos políticos: Perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista IIDH*, 61. San José, Costa Rica: IIDH.
- Nikken, P. (2013). Los derechos políticos como derechos humanos. *Revista IIDH*, 58. San José, Costa Rica: IIDH.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado*, (2a. ed.) (pp. 48-57). Ciudad de México, México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE.
- Roa Roa, J. (2015). *La aplicación nacional de la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre derechos políticos*. Bogotá: Univesidad Externado de Colombia. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r34204.pdf>.
- Sabine, G. H. (1981). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Madrid, España: Taurus.
- Thompson, J. (2001). Democracia, participación y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35. San José, Costa Rica: IIDH.
- Torres, I. (2008). *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Revista IIDH, 47. San José, Costa Rica: IIDH.

DICTADURA

Ver TOTALITARISMO y AUTORITARISMO

DISCRIMINACIÓN ELECTORAL

I. Etimología y breve génesis del concepto

El término discriminación proviene de la voz latina “**discriminatio**, -**ōnis**,” que deriva del verbo “**discriminare**” (distinguir) compuesto del prefijo “**dis**” para referirse a separación, y de la raíz “**crimin-**” señalando el acto de distinguir. En una primera acepción del término, su connotación es, si se quiere, neutra, para referirse a la distinción o separación de objetos y/o sujetos. En una segunda, y como producto de fenómenos sociológicos, el término discriminación hace referencia al trato desigual y, por lo general, inferior que se le da a una persona o a un grupo de personas con base en atributos que pueden ser adscritos o adquiridos (Rial, 2000). Estado socioeconómico, raza, género, discapacidad física o psicosocial, identidad u orientación sexual, entre otros, son algunos de los atributos más comunes que históricamente han sido usados como argumentos con fines discriminatorios.

En este marco, la *discriminación electoral* puede ser definida como la condición en la cual a una persona o un grupo de personas no se les permite gozar plenamente, y en igualdad de condiciones con sus conciudadanos, de sus *derechos políticos* en sus dos facetas, pasiva y activa –derecho a elegir y derecho a ser electo o electa– debido a su pertenencia a uno de los grupos históricamente marginados (tales como las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, entre otros). El resultado de esta condición es una *democracia* con una representación imperfecta o desigual, que equivale a una *democracia* que no es del todo incluyente.

II. Definición y elementos conceptuales

Un marco de referencia para una definición conceptual de *discriminación electoral* lo constituyen los diversos instrumentos jurídicos

internacionales en materia de derechos humanos (ver IV. Marco normativo interamericano). Aunque con variaciones, estos instrumentos jurídicos regionales entienden la discriminación como cualquier distinción, exclusión o restricción que busca anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada de las personas. Según estos instrumentos, las bases de la discriminación son varias e incluyen, entre otros motivos, los de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra¹. De igual manera, las convenciones en materia de derechos humanos evidencian el concepto de “discriminación múltiple”, entendida como cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados anteriormente, y que tenga por objetivo o efecto anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales.

III. *Discriminación electoral en América Latina:*

Dos facetas de los *derechos políticos*

A. Derecho a elegir

En lo que respecta a la esfera vinculada al *elector* (faceta activa), aunque en algunos países persisten restricciones al *voto* para militares en ejercicio, policías y el clero, así como para ciudadanos condenados o en espera de juicio, cada vez son menos los que mantienen esas limitaciones. Más aún, mientras que hace 10 años los países de América Latina no garantizaban esta faceta del derecho a la *ciudadanía* en el exterior,

1 Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp.

actualmente sólo un país, Uruguay, prohíbe el *voto* de sus ciudadanos en el exterior, mientras que Chile, el otro país que aún restringía este derecho, recientemente aprobó una ley para permitirlo. Hay, sin embargo, algunos impedimentos legales para ejercer al *voto*. Uno de ellos incluye la minoría de edad, siendo el límite más comúnmente aceptado en América Latina el de tener 18 años de edad como mínimo para poder votar (Rial, 2000), exceptuando algunos países, como Nicaragua, que han bajado el límite a los 16 años². Otros impedimentos están asociados, por un lado, a las limitaciones para votar que pueden sufrir las personas con discapacidad mental o psicosocial, aunque este es un fenómeno actualmente en discusión³, y por el otro, los que sufren los extranjeros con residencia en países como México, donde no se les permite gozar de todos sus *derechos políticos* una vez arraigados en su nuevo país.

Sin embargo, la *discriminación electoral* también hace referencia a la situación de grupos en situación de vulnerabilidad y su posibilidad de acceder a mecanismos e instrumentos efectivos para que tengan acceso a las mesas de votaciones y, así, poder hacer ejercicio de su derecho a elegir. No es sorpresa, entonces, que los datos disponibles indiquen que las sociedades donde se reportan altos niveles de participación electoral, también son las que cuentan con mayor equidad económica (Hinton, Moseley y Smith, 2012).

En este marco, grupos como la población afrodescendiente e indígena enfrentan impedimentos para ejercer su derecho al *voto*, especialmente dado el hecho que abrumadoramente, forman parte de los estratos socio-económicos de bajos ingresos. En efecto, la evidencia sugiere que los afrodescendientes se encuentran “desproporcionalmente en las áreas residenciales más pobres” y “padece(n) una situación de discriminación estructural” (CIDH, 2011). Sin embargo, no todas las noticias son

2 En algunos países el mínimo de edad queda sin efecto si ese ciudadano tiene el estado civil de casado.

3 La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce, en su artículo 12, el derecho de este colectivo a la capacidad jurídica, y hace un llamado a los Estados parte a levantar las interdicciones que afectaban la capacidad de hecho y de derecho de las personas con discapacidad para gozar plenamente de sus derechos civiles y políticos. Actualmente varios países de la región se encuentran impulsando acciones para lograr reformas legales en este sentido. En el caso particular del derecho al *voto*, bajo esta normativa el Estado debería asegurar a las personas con discapacidad psicosocial y/o intelectual las salvaguardas jurídicas que las protejan contra el abuso y permitan, en la medida de lo posible, el ejercicio de su voluntad.

negativas. A diferencia de la persistente desigualdad en la *participación política* según niveles socioeconómicos y de educación, la brecha de género se ha cerrado. En 2012, por ejemplo, más mujeres votaron que hombres, a diferencia del 2004, cuando las cifras favorecían ligeramente a los hombres (Hinton, Moseley y Smith, 2012).

Rial (2000) también advierte sobre una discriminación más sutil que se puede producir manipulando los procesos de inscripción electoral, teniendo ésta diversos orígenes. Puede darse en países donde prevalece la discriminación racial que hace que un sector social esté excluido en los hechos, aunque no lo esté legalmente. Las dimensiones de pobreza y pobreza extrema también juegan un papel ya que en los hechos pueden implicar exclusión política al no ser estos grupos parte del cuerpo de ciudadanos inscritos. Usando el concepto de “discriminación múltiple”, el caso de las poblaciones indígenas en situación de pobreza es ilustrativo. La mayoría de estas poblaciones con frecuencia no se encuentran inscritas en los *registros electorales* y, aun estándolo, su participación en los *procesos electorales* se ve dificultada por problemas de logística o falta de interés sobre decisiones que suponen muy alejadas de su interés cotidiano. Vinculadas a esta realidad, las dificultades para obtener documentos probatorios de identidad y/o su costo son otra causa de discriminación efectiva del *electorado* (Rial, 2000).

Finalmente, y producto de recientes discusiones, se encuentra el caso de las personas trans e intersex, a quienes por motivos de prejuicios sociales con frecuencia no se les garantiza su derecho a votar en *elecciones* por discrepancias entre su identidad de género y la que muestran los documentos de identidad⁴. En efecto, el derecho a la identidad civil se encuentra entre los principales tipos de discriminación que enfrentan las personas trans⁵, teniendo esto consecuencias directas en su capacidad de acceder al *registro electoral* y ejercer su derecho al *voto*.

4 Para más información sobre la situación de las poblaciones LGTBI en las Américas, ver CIDH (2015). *Violencia contra las personas LGTBI*. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>.

5 Un estudio llevado a cabo en Perú, titulado “Estado de violencia: Situación de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer en Lima Metropolitana” documenta que la principal vulneración de derechos que experimentan las personas trans es el derecho a la identidad. Para más información, ver <http://descarga.notengomiedo.pe/archivo/No%20Tengo%20Miedo%20-%20Estado%20de%20Violencia.pdf>.

B. Derecho a ser electo

En la faceta pasiva de los *derechos políticos* –el derecho a ser electo o electa– los retos son más complejos y tienen que ver con desigualdades materiales, desigualdades sociales y desigualdades producto de percepciones y estereotipos que aún persisten hacia grupos históricamente marginados. En el caso de las *candidaturas*, los impedimentos que pueden presentarse suelen ser los mismos aplicables a los votantes, más aquellos especificados por cada *legislación electoral*, que pueden indicar una edad mínima para postular a ciertos cargos electivos o impedir la presentación de *candidaturas* a quienes ejerzan ciertas funciones (militares en actividad suele ser el ejemplo clásico) que se consideran incompatibles con la posibilidad de hacer campañas políticas (Rial, 2000). Sin embargo, hay una serie de manifestaciones de la *discriminación electoral* que tienen que ver con características inherentes de las personas. Así, por ejemplo, a pesar de que en los últimos 20 años los grupos indígenas y afrodescendientes han avanzado considerablemente hacia una mayor inclusión en el sistema democrático, éstos continúan enfrentando profundas desventajas para su *participación política*. En México, Nicaragua, Ecuador y Perú, por ejemplo, con poblaciones indígenas considerables, el porcentaje de asambleístas, diputados y congresistas que son indígenas no sobrepasa el 7% (2,8% en México, 3,3% en Nicaragua, 5,6% en Ecuador y 6,9% en Perú); en Guatemala este promedio alcanza apenas el 12%, y en Bolivia para 2015, Estado en el cual los indígenas son la mayoría de la población, el panorama era aún peor: de los 130 diputados en la Cámara, solo 41 eran indígenas (31,5%) (Casas Zamora, Muñoz-Pogossian y Vidaurri, 2015).

Las poblaciones afrodescendientes enfrentan igualmente barreras para disfrutar de su derecho a ser electo. En Brasil, por ejemplo, en 2013 sólo 8,6% del total de legisladores eran afrodescendientes, en un país donde este grupo representa el 50,9% de la población. En Colombia, donde los afrodescendientes representan el 10,5% del total de la población, su representación parlamentaria apenas llega al 4,6%. En Costa Rica, con 7,8% de población afrodescendiente, al 2013 no había ningún legislador con este origen. En Venezuela, con 10% de la población de origen afrodescendiente, apenas 2,40% de la Asamblea Nacional en 2013 eran personas afrodescendientes (Htun, 2014).

En el caso de las mujeres, las cifras regionales revelan nuevamente una continua falta de *representación política*, pero también evidencian un esfuerzo más constante de mejora. En cuanto a las posiciones ministeriales, por ejemplo, estudios reportan que en los años 90 la presencia de mujeres aumentó solamente un 9% en los gabinetes latinoamericanos (Duvinic y Roza, 2004). Sin embargo, en cuanto a puestos ejecutivos, es innegable la tendencia creciente hacia la *elección* de más mujeres. Mientras que en los años 1990 y 2000, sólo tres mujeres eran jefes de Estado⁶, actualmente seis países de la región han tenido una mujer a la cabeza de la jefatura de *gobierno*⁷. Los gabinetes ministeriales en la región oscilaban, para 2015, entre el 13% y el 38%, exceptuando el caso de Nicaragua que lideraba las cifras con un 57% de mujeres en el gabinete. En cuanto a representación legislativa, en 2016, sólo un 27,7% de los parlamentarios nacionales eran mujeres⁸. Aunque aún limitado al peso relativo de las mujeres en los *padrones electorales* en la región (aproximadamente 50%), esto representa un logro importante como resultado de la aprobación de leyes de cuotas y *paridad*.

En lo concerniente al acceso a *candidaturas*, y eventualmente a posiciones de toma de decisión en el *sistema político*, y las situaciones de discriminación que enfrentan ciertos grupos de la sociedad, también es válido hacer referencia a la relación entre el dinero y la *política*. Esto puesto que, particularmente durante las *elecciones*, la competitividad con frecuencia se pone en riesgo como resultado de la incapacidad de los marcos legales para generar condiciones para que todos los candidatos/candidatas puedan competir con un piso mínimo de igualdad. Al mismo tiempo, y dada la imperante necesidad de contar con financiamiento para la organización de *campanas electorales*, aquellos candidatos con menos recursos económicos y con menos acceso a las redes de financiamiento experimentan una desventaja. Son usualmente estos grupos históricamente marginados los que no tienen acceso a recursos y redes.

6 Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004), Janet Jagen en Guyana (1997-1999), Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1997).

7 Cristina Fernández en Argentina, Dilma Rouseff en Brasil, Michelle Bachelet en Chile, Laura Chinchilla en Costa Rica, Portia Simpson-Miller en Jamaica y Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tobago.

8 Para más información, visitar: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.6WWTQBf0.dpuf>.

En esta medida, la *democracia* pierde su habilidad de cumplir su función central de romper las grandes concentraciones de *poder* y no permite que los grupos, bien sea económicamente subordinados o socialmente discriminados, participen de manera igualitaria y sin desventaja alguna en ella.

IV. Marco normativo interamericano

Existe un marco normativo interamericano amplio que protege los *derechos políticos* de la *ciudadanía*, incluyendo la prohibición y/o eliminación de acciones u omisiones con la intención de excluir a personas o grupos de personas. Los principales ejes que constituyen esas protecciones contra la *discriminación electoral* incluyen el derecho de igualdad ante la ley, el derecho a *elecciones* libres y un *sufragio* universal y equitativo, así como el derecho a participar directamente en el *gobierno*, y el derecho al acceso al *poder*, entre otros. Más recientemente, estos instrumentos hacen referencia directa al derecho a la no discriminación, así como a la garantía y promoción de la participación completa e igualitaria de las mujeres. A este último se agregan también grupos históricamente marginados, como los afrodescendientes, las personas indígenas, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gay, bisexuales e intersex (LGTBI). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969) constituyen la base de estas protecciones. Por su parte, y más recientemente, la Carta Democrática Interamericana (2001) expresamente llama a los Estados firmantes a eliminar toda forma de discriminación (ver Cuadro 1).

Existe también un entramado jurídico que atiende la realidad de estos grupos (ver Cuadro 2). Aunque de manera específica no hace referencia a la *discriminación electoral* que sufren estas personas, estos instrumentos sí establecen el compromiso internacional de los Estados parte a garantizar el pleno goce de los derechos humanos, incluyendo los *derechos políticos* de todos sus ciudadanos, especialmente con el objetivo de asegurar la necesaria diversidad en sus *sistemas políticos* y legales a fin de atender las necesidades legítimas de todos los sectores de la población.

Desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se producen estándares internacionales en materia del derecho a la igualdad y no discriminación. A través de sus relatorías⁹, informes de países, informes temáticos, así como opiniones consultivas y decisiones de fondo sobre casos específicos, incluyendo sentencias, la Corte y la Comisión continúan construyendo jurisprudencia en materia de *derechos políticos*, incluido el fenómeno de la *discriminación electoral*.

**Cuadro 1: Marco jurídico interamericano:
Una mirada desde la discriminación electoral**

Derechos	Declaración Americana de los Derechos y Deberes Humanos del Hombre (1948)	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Carta Democrática Interamericana (2001)
Derecho de igualdad ante la ley	Art. II		
Elecciones libres	Art. XX		Arts. III & XXIII
Derecho al sufragio universal y equitativo	Art. XX	Art. XXIII	Art. III
Derecho a participar directamente en el <i>gobierno</i>	Art. XX	Art. XXIII	
Derecho al acceso al poder			Art. III
Derecho a la no discriminación		Art. I	Art. IX
Participación completa e igualitaria de mujeres			Art. XXVIII

Fuente: Elaboración propia para este trabajo.

⁹ Algunas relevantes son: Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1990), Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres (1994), Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes (1996), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Afrodescendientes y contra la Discriminación Racial (2005), Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (2011).

**Cuadro 2: Instrumentos jurídicos interamericanos
para grupos específicos**

Grupos	Instrumento jurídico	Año de aprobación en el Sistema Interamericano(*)
Mujeres	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”	1994
Personas con discapacidad	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	1999
Personas afrodescendientes, indígenas y LGTBI	Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia	2013
Personas afrodescendientes, indígenas	Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia	2013
Adultos mayores	Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Adultos Mayores	2015

(*) Según normas internacionales, una vez aprobados a nivel interamericano, estos instrumentos deben ser firmados y ratificados por al menos dos o tres países (varía según el instrumento) para su entrada en vigencia. El número de firmas y ratificaciones por instrumento también varía.

Fuente: Elaboración propia para este trabajo.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Cuota de género - Inclusión política - Minoría - Paridad - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografía:

Bowman, K., Lehoucq, F., y Mahoney, J. (2005). Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America. *Comparative Political Studies*, 38 (8), 939-70.

Casas Zamora, K., Muñoz -Pogossian, B., y Vidaurri, M. (2015). Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas. OEA. *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas: 13 Ensayos*. Washington, D.C.: OEA.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). La situación de las personas afrodescendientes en las Américas. Washington, D.C.: OEA.
- Dahl, R. A. (1989). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.
- Duvinic, M., y Roza, V. (2004). Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America. *Sustainable Development Department Technical Papers Series*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hinton, N., Moseley, M., y Smith, A. E. (2012). Equality of Political Participation in the Americas. En: *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*. LAPOP, Vanderbilt University.
- Htun, M. (2014). Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America. En: Escobar-Lemmon, M. C., y Taylor-Robinson, M. M. (2014). *Representation: The Case of Women*. Oxford University Press.
- Mainwaring, S., y Perez-Liñan, A. (2014). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall*. Cambridge University Press.
- Munck, G. L., y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35 (1), 5-34.
- Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Nuestra democracia*.
- Real Academia Española (2014). Discriminación. En: RAE. *Diccionario de la lengua española*, (23a. ed.). Madrid.
- Rial, J. (2000). Discriminación electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Thompson Jiménez, J. (2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Derecho Electoral*, 20.
- Smith, B. G. (ed.) (2008). Suffrage. En: *The Oxford Encyclopedia of Women in World History*, (v. 1) (p. 171). Oxford University Press.

Betilde MUÑOZ-POGOSSIAN

DOBLE VUELTA ELECTORAL, SEGUNDA VUELTA ELECTORAL (*BALLOTAGE*)

I. Concepto y antecedentes

El *ballottage* es el mecanismo por el cual se impone al candidato a un cargo la necesidad de obtener la *mayoría* absoluta de los *sufragios* para lograr el cargo en disputa. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en la primera vuelta, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos más votados. Por lo tanto, no basta con la simple pluralidad de *sufragios* ya que se incorpora una regla mayoritaria que personaliza la *elección* y que no se compadece con el sistema de *listas*.

El instituto aparece en Europa, en Francia, y luego es utilizado por otros países del viejo continente. Curiosamente, desde este lado del Atlántico la *elección* a dos vueltas es incorporada a la normativa electoral de varias naciones a partir de fines de la década del 70: Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia, Argentina, República Dominicana y Uruguay.

G. Belaúnde y P. Manchego (1988, p. 59) expresan que el *ballottage* es fruto y creación del siglo XIX. Recuerdan que apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, para recién en la III República volver a ser aplicado y reaparecer nuevamente en la V República francesa. Los citados autores concluyen que se trata de una institución típica del derecho constitucional francés. Sin embargo, recogen los casos de Bélgica, en 1899, y de Holanda, en 1917, entre otros países europeos, donde también se aplicó el *ballottage* para luego ser dejado de lado. A estos ejemplos se agregan los casos de Austria, Portugal, Croacia, Rusia, Polonia, entre otros.

II. Finalidad del instituto

La razón de ser responde a distintos motivos que pueden ser englobados dentro de dos rubros. El primero se relaciona con el *sistema de partidos políticos*, el segundo, apunta al logro del mayor consenso y *legitimidad* a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen a través del *ballottage*.

El instituto tiende a reducir el número de partidos de un determinado país, o al menos a hacerlos más disciplinados. En este sentido, la *elección* a dos vueltas pareciera convertirse en un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves de la “*partidocracia*”, cual es la proliferación de agrupaciones sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad, sino como el producto de una especulación encaminada a la obtención de ventajas políticas. Esta realidad es típica de los países que combinan el parlamentarismo con la representación proporcional pura.

Evidentemente, en estos casos un instrumento de acceso a los cargos genera la necesidad de formar coaliciones entre partidos a efectos de ver acrecentadas sus chances electorales. Como consecuencia de ello, el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas, pero fuertes. Es previsible que la escena política tienda a la polarización. Resulta inevitable que los partidos más afines traten de unirse. Es decir, que el *ballottage* obrará como un acicate sobre los *partidos políticos* para que éstos tengan que sentarse en la mesa de negociaciones en la búsqueda de soluciones, cuando probablemente dentro del marco de otras reglas electorales ello hubiera sido difícil.

Además, el instituto posibilita que quienes resulten electos cuenten con una cuota de *legitimidad* asegurada, producto del *voto* favorable de la *mayoría* absoluta de los votantes. De resultados de este procedimiento, el *elector*, en la primera vuelta, elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, deberá optar entre uno de los dos candidatos que han sido más votados, aunque no lo hubiera votado en la primera. Es decir, primero se vota con el “corazón”, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal.

El *ballottage*, al influir sobre el *sistema de partidos políticos*, repercutirá sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el *electorado* y sobre la relación Ejecutivo-Legislativo.

III. El modelo francés. Otras experiencias europeas

Francia nos permite ahondar en las características de la institución. La normativa de este país prevé el *ballottage* tanto para la *elección* presidencial como para la de los miembros de la Asamblea Nacional.

La doble vuelta para la designación del presidente de la República está prevista en el artículo 7 de la Constitución. Para la *elección* de los diputados, el artículo 24 sólo prescribe que deben ser elegidos por *sufragio* directo, dejando en manos del legislador la determinación de los demás aspectos del *sistema electoral*. Una ley orgánica establece el sistema de circunscripciones uninominales con *elección* a doble vuelta. Es de destacar que, a diferencia de lo que sucede en la *elección* de diputados, en la presidencial, cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos ha obtenido la *mayoría* absoluta de *votos*, deberá hacerse una segunda, a la cual sólo concurrirán los dos candidatos más votados. Para Hauriou “esta disposición tiene en cuenta el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el Presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su legitimidad no pueda ser discutida” (Hauriou, 1971, p. 538).

La presentación de *candidaturas* a la presidencia no es monopolizada por los *partidos políticos*, lo que implica la posibilidad de las llamadas *candidaturas* “libres”. Como elemento del *sistema electoral* francés, el ***ballottage*** no ha sido ni pensado ni instrumentado como un aspecto aislado. Por el contrario, constituye un engranaje incorporado a toda una estructura, en la cual sus distintos componentes se corresponden entre sí. La *elección* a dos turnos se explica también como una contribución al fortalecimiento del rol institucional que le cabe al presidente de la República.

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

La *forma de gobierno* imperante en Austria también es semipresidencialista. La constitución austriaca le concede a su presidente un abanico de facultades menos extenso que el que posee su par galo. Es el guardián y el garante de la Constitución (arts. 5 y 64). La extensión de los poderes presidenciales es más limitada que en el modelo francés.

El *sistema político* austriaco se presenta normalmente como un parlamentarismo en el que el jefe de Estado no cumple ningún rol efectivo en el ejercicio del *poder* estatal. Sin embargo, existiría una suerte de constitución de reserva, la que entraría a regir en las situaciones de urgencia, transformando al parlamentarismo en un semipresidencialismo.

La Constitución portuguesa toma a la ley fundamental francesa como antecedente para su parte orgánica. Establece un semipresidencialismo con *elección* del presidente de la República por *ballottage*; éste cuenta con importantes *poderes* propios, y el Consejo de Ministros comparte el Ejecutivo con el jefe de Estado. Salgado de Matos (1986) explica que el *sistema electoral* para la *elección* del presidente resulta una consecuencia del rol que le ha trazado la Constitución,

(...) el Presidente es elegido por un escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas. La exigencia de una mayoría calificada impone que su electorado sea más amplio que el del partido mayoritario —al menos en la segunda vuelta—. Para obtener un electorado amplio, el Presidente debe tener apoyos equilibrados en todos los segmentos del cuerpo electoral, se transformará entonces en un precursor del electorado —catch all— que define a los partidos de las sociedades industriales. El Presidente es elegido por sufragio directo: en consecuencia inmediateza la relación política. La cumbre del Estado toma una cara, la autoridad protectora y lejana se acerca (p. 63, traducido del francés por el autor).

La Constitución decide que los *votos en blanco* no serán tenidos en cuenta para el cálculo de la *mayoría* absoluta de *sufragios* y determina un breve plazo entre la primera y la segunda vuelta. Desde el punto de vista institucional portugués, su dinámica se ha rebelado flexible. Han existido parlamentos con *mayorías* claramente definidas y sin ellas, como así también presidentes con sólidos apoyos parlamentarios, dada la afinidad existente entre la mayoría de las fuerzas políticas que en ellos estaban representadas, en tanto otros casos han sido exactamente opuestos, es decir, jefes de Estado con mayorías parlamentarias que les eran contrarias.

IV. Aplicación en América Latina

La incorporación del *ballottage* al *derecho electoral* latinoamericano es reciente. Su adopción se inscribe en el proceso de transición a la *democracia* de fines de la década del 70 del siglo pasado. El *ballottage* aparece entonces, en varios países, como uno de los elementos que ha sido pensado como anticuerpo para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático en América Latina. Cabe preguntarse hasta qué punto la doble vuelta contribuye a asegurar la *gobernabilidad* en los países que la están utilizando. La respuesta sólo puede provenir del análisis pormenorizado de cada una de las experiencias nacionales.

En el Cuaderno de CAPEL 34 (IIDH/CAPEL, 1991) se clasifican cuatro grupos de países. Paraguay lo adopta en 1990 pero la Constitución de 1992 lo deja sin efecto. En Argentina la reforma constitucional de 1994 reemplaza la *elección* indirecta del presidente y del vicepresidente, por la forma directa a dos vueltas. El *ballottage* está previsto en los arts. 94 y siguientes. Allí se establece la *elección* directa a doble vuelta a través de un mecanismo *sui generis* de cálculo de porcentajes. El presidente y el vicepresidente resultan electos en la primera vuelta cuando hubieren obtenido más del 45% de los *sufragios* válidos emitidos y también cuando habiendo obtenido más del 40% de los *sufragios* válidos emitidos, la fórmula que le sigue en número de *votos* hubiera obtenido una diferencia de más del 10% de los *sufragios* válidos emitidos, respecto de la que ha sido más votada. Este método de “umbral mínimo” es aplicado en Costa Rica y Nicaragua. En Costa Rica sólo se aplicó dos veces (2002 y 2014), en Argentina una sola (2015).

Sobre este particular, Castiglioni considera que “a diferencia de otros sistemas de doble turno, este *ballottage* no parece adecuado a conseguir simultáneamente, mayor pluralidad y legitimidad” (1994), y agrega que, “la doble vuelta presidencial, en la doctrina política, está pensada para garantizar al jefe de Estado un poder legitimado por la mayoría de los votos”. Luego explica que el *ballottage* “a la Argentina” podría no cumplir con los objetivos antes mencionados.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Comportamiento electoral - Fórmula electoral - Pluralismo - Sistemas electorales

Bibliografía:

Castiglione, F. (1994). Ballottage. *Página 12*, 12/6/94.

IIDH/CAPEL (1991). El Ballottage: Su aplicación en América Latina y la Gobernabilidad. *Cuadernos de CAPEL*, (34). San José, Costa Rica: IIDH.

García Belaunde, D., y Palomino Manchego, J. F. (1988). Barrera electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.

Hauriou, A. (1971). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Salgado de Matos, L. (1986). L'expérience portugaise. En: *Les Régimes Semi-Présidentiels*. París: Presses Universitaires de France.

Daniel A. SABSAY

DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Lo que de manera general significa actualmente documentación tiene relación con la voz latina **documentum**, que a su vez está conectado con la expresión **doceo**, que es enseñar, informar. Por ello es que la Real Academia Española define el documento como “cosa que sirve para testimoniar un hecho o informar de él”, pero a la vez señala que es un “escrito (...) susceptible de ser empleado para probar algo” (2015).

Esta idea general es la que preside su sentido específico en el campo electoral, en el que documentación puede entenderse como el conjunto de documentos o índices concretos referidos a los *procesos electorales*, producidos o reconocidos por los organismos competentes, reunidos, organizados y archivados con fines de conservación, de información y difusión. Son públicos, dan fe de lo actuado y de su validez y, por tanto, tratándose de *procesos electorales*, son exigibles su *transparencia* y *escrutinio público*.

En este sentido, la *documentación electoral* tiene una extensión mayor y distinta a lo que suele también denominarse documentos electorales, limitados a los habitualmente presentados para el ejercicio del *voto*.

II. Importancia y alcance

La relevancia adquirida por la *documentación electoral* está relacionada con los procesos de institucionalización democrática de las últimas décadas en América Latina y la creciente complejidad de los *procesos electorales*, que requiere ser controlada y respaldada por una documentación confiable, conservada, organizada y consultable. El desarrollo de la *justicia electoral* para procesar asuntos contenciosos no sólo sería imposible sin esta documentación probatoria, sino porque ella misma es parte del *derecho electoral*, juntamente con la jurisprudencia electoral y de procedimientos, cuya relevancia es inherente al régimen de garantías del *Estado de derecho*.

Esta documentación no sólo existe sino que además crece, tanto por acumulación natural como porque, en varios casos, los *organismos electorales* han visto en aumento el ámbito de sus competencias y actividades.

A todo ello debe sumarse el interés público, de ciudadanos, investigadores, políticos, medios de comunicación o de instituciones, interesados en el conocimiento de esta documentación, lo que implica que para estos fines de divulgación e investigación debe estar ordenada y conservada.

En las últimas dos décadas, con el proceso de informatización y el uso de nuevas tecnologías, la documentación tradicional en medio escrito está siendo acompañada por el recurso cada vez más extendido de medios magnéticos (digitalizada) y el uso de *tecnologías de información y comunicación* (TIC). Este proceso de informatización abarca ámbitos cada vez mas extendidos, como son los *padrones electorales* biométricos o el *voto electrónico*. Todo ello agiliza los *procesos electorales*, los transparenta y permite hacerlos más accesibles a la población.

La suma de todos estos cambios y la modernización de los órganos y *procesos electorales* han hecho imprescindible que se instituyan y

organicen centros especializados de documentación e *información electoral* accesibles, y que la documentación e información circule entre *organismos electorales* y con el público.

Ciertamente, todo este panorama contrasta con la precariedad artesanal y hasta inexistencia de esta documentación en el pasado no democrático en la mayor parte de los países de América Latina, explicable por la intermitencia de los *procesos electorales*, su limitada y cuestionada validez, el control que sobre ellos tenían los *gobiernos*, muchos de ellos interesados en borrar las huellas de los *fraudes electorales*, el clima de inestabilidad e inseguridad política. La inexistencia de organismos especializados en *procesos electorales* fue otro de los factores importantes. Para los mismos *partidos políticos* esta documentación carecía de importancia, del mismo modo que para los ciudadanos los libros de *registro electoral*, poco confiables y que, además, solían repetirse para cada *elección*. El Estado, o el *poder*, funcionaba como si no tuviera memoria electoral.

III. Clasificación

La documentación en cada órgano electoral es variable, no sólo por su magnitud sino también por las competencias que le son reconocidas. De cualquier manera, y más allá de estas contingencias, la *documentación electoral* puede ser clasificada según varios criterios. Por ejemplo, podría ser clasificada de acuerdo a ámbitos de competencia, administrativa y jurisdiccional; según el medio que sirve de soporte a la documentación, distinguiendo entre documentación escrita o digitalizada; finalmente, según su contenido u objeto. Se tomará aquí este último criterio por ser el más abarcador y didáctico, pero que se combina con los dos primeros. De acuerdo a ello, una clasificación de la *documentación electoral* cubriría los siguientes tipos de documentos:

- El primero de ellos, fundamental, nos remite a la diferencia funcional y competencial entre órganos electorales administrativos y órganos jurisdiccionales, estén o no concentrados en una misma estructura. Esta concentración de ambas funciones en una misma estructura está aún presente en América Latina.

- Documentación administrativa relativa al proceso de adquisición de bienes y servicios, incluyendo todo el material electoral, convocatorias públicas, contratos, actas de adjudicación, informes, balances, presupuesto.
- Documentación del ámbito jurisdiccional, principalmente resoluciones sobre asuntos contenciosos, habilitaciones e inhabilitaciones, resoluciones sobre faltas y *delitos electorales*, sanciones.
- Documentación conforme al medio que sirve de soporte a la misma. Según ello, se puede distinguir entre documentación escrita y documentación digitalizada en pleno desarrollo.
- Documentación directamente electoral: registro y *padrón electoral*, *boletas de votación*, actas de *escrutinio* y de cómputo, credenciales para los elegidos.
- Actas de reuniones de los niveles máximos de los *organismos electorales*, como son las de sala plena, o documentación resultante de las audiencias públicas en el ámbito jurisdiccional.
- Documentos que los órganos electorales emiten para habilitar a los ciudadanos al ejercicio de su *voto* (carné electoral, libreta cívica, documentos de identidad).
- *Documentación electoral* consistente en publicaciones oficiales del órgano electoral (boletines de información, estadísticas, cuadernos de divulgación, investigación, etc.).
- Documentación de los *partidos políticos* con personalidad jurídica reconocida, sobre todo los que son presentados para su reconocimiento legal y los que tienen la obligación de registrar y actualizar (programas de *gobierno*, declaración de principios, estatutos, registro de afiliados, etc.).
- Documentación sobre la fiscalización a los *partidos políticos*, tanto de los recursos públicos como de los privados y de su patrimonio y, en algunos casos, fiscalización de su vida interna.
- Son también parte de la *documentación electoral* las distintas disposiciones legales referidas a los *procesos electorales*, como las

contenidas en la Constitución Política del Estado, los códigos o la *legislación electoral*, las convocatorias a *procesos electorales* o de consulta, los decretos supremos o reglamentación normativa aprobada por los mismos *organismos electorales*, los manuales de funciones y de procedimientos.

IV. Comentario final

Toda esta vasta documentación plantea problemas logísticos y de accesibilidad. Por un lado, la organización de archivos, que constituye la memoria electoral del Estado, del país y del *organismo electoral*. Su manejo y rápida ubicación puede ser muy útil, por ejemplo, para establecer los casos en los cuales existe jurisprudencia o evitar resoluciones contradictorias o repeticiones innecesarias sobre los mismos temas. Ciertamente, la informatización de toda esta documentación está facilitando el procesamiento de demandas o de asuntos electorales, su agilidad, seguridad y su rápida y masiva difusión.

Por ello mismo es recomendable llevar adelante procesos de profesionalización técnica del personal, no sólo en bibliotecología y documentación, sino también en materia electoral. Esta vasta documentación, que crece con el tiempo por ser pública, debiera ser de fácil acceso y consulta por parte de los ciudadanos, de investigadores, analistas y medios de comunicación. Un *proceso electoral* es, por antonomasia, transparente.

Finalmente, este crecimiento en cantidad y calidad de la *documentación electoral* es parte inherente del desarrollo y complejización de los órganos electorales y su importancia en la vida y sustento de la *democracia*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Automatización de los procesos electorales - Elecciones - Justicia electoral - Organismos electorales - Tecnologías de la información

Bibliografía:

ACE Project (s/f). *Administración electoral*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es>.

ACE Project (s/f). *Elecciones y tecnología*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es>.

- Briet, S. (1951). *Qu'est-ce que la documentation?* París, Francia: Edit. Recuperado de: <http://martinetl.free.fr/suzannebriet/questcequeladocumentation/>.
- Chang Mota, R., y Ferreira Matos, F. S. (1998). La automatización de los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL*, 43.
- López Pintor, R. (2000). Administración electoral. En: *Diccionario electoral*, I. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). Administración y justicia electorales. En: *Elecciones libres*, (pp. 109-115). Madrid, España: Tecnos.
- Orozco Henríquez, J. (1998). El contencioso electoral. La calificación electoral. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (pp.708-807). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/TRIFE/IFE/Fondo de Cultura Económica.
- Real Academia Española (2015). Documento. En: *Diccionario de la Real Academia Española*, (23a. ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=E4EdgX1>.
- Rosenbloom, D. H. (1999). La teoría de la administración pública y la separación de poderes. En: Shafritz, J. M., y Hyde, A. C. *Clásicos de la administración pública*, (pp.839-860). México: Fondo de Cultura Económica.
- Subdirección Regional de Procesos Electorales (1992). La administración electoral. En: *La legislación electoral de Iberoamérica: Un análisis comparativo*. (I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales). España: Ministerio del Interior/Ministerio de Asuntos Exteriores/AECI.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). Documento. En: *Glosario electoral*. Recuperado de: <http://www.trife.gob.mx/>.

Jorge LAZARTE ROJAS

E

EDUCACIÓN ELECTORAL

I. Definición

En sentido estricto, la *educación electoral* se dirige al desarrollo del conjunto de conocimientos, destrezas y competencias vinculadas a la realización del *proceso electoral*. Su público meta incluye a *funcionarios electorales, electores, partidos políticos, fiscales, observadores y ciudadanía* en general. Su objetivo es capacitar a todas las personas vinculadas con el ejercicio del *sufragio* a fin de garantizar el éxito de la gestión comicial. En este sentido estricto, la *educación electoral* se asimila al concepto de *capacitación electoral*.

La *educación electoral*, en sentido amplio, se vincula con conceptos más generales de educación cívica, educación para la vida en *democracia* o formación en *democracia*. De los usos entre los *organismos electorales* latinoamericanos no se desprende una distinción clara entre educación cívica y formación en *democracia*, conceptos que aluden no solamente al *voto*, sino al efectivo ejercicio de un amplio espectro de derechos y deberes que involucran la más amplia gama de formas de *participación política* (Núñez, 1999; Sobrado, 2008; Jiménez y Mujica, 2000). En lo sucesivo, nos referiremos a la *educación electoral* en sentido amplio.

II. Democracia y educación

La relación entre *democracia* y educación constituye un axioma desde los proyectos liberales decimonónicos. Todo *sistema político* democrático funcionaría mejor en la medida en que contara con una *ciudadanía* participativa e informada, por lo cual los *gobiernos* deberían promover la

cultura y la educación dirigida a fomentar destrezas para la convivencia en sociedad. En el artículo 16 de la Carta Democrática Interamericana los *gobiernos* del continente reconocieron la importancia de la educación para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo y luchar contra la pobreza.

En el contexto de las *democracias* latinoamericanas amenazadas por la desigualdad, las asimetrías, la discriminación y el caudillismo, se ha considerado a la educación como un factor necesario para potenciar el rol de la *ciudadanía* en la vida política (Zovatto y Orozco, 2008). Frente a la exclusión socioeconómica y política, heredada de la historia precolombina y colonial, la educación se ha visto como un mecanismo idóneo para propiciar la movilidad social y para que los sectores relegados adquieran destrezas que les permitan incidir efectivamente en el espacio público (Thompson y Corvetto, 2007).

III. De la *educación electoral* a la formación en *democracia* como función de los *organismos electorales*

A. Origen

Ante la necesidad de fortalecer la formación cívica ciudadana, la vivencia de los valores democráticos y la *participación política*, se fue configurando una tendencia a identificar a los *organismos electorales* como instituciones idóneas para realizar la función de formación y educación en *democracia*. Esto debido a tres motivos:

- 1) La tercera ola de la democratización se caracterizó por el paso de regímenes autoritarios a sistemas democráticos utilizando como mecanismo la celebración de comicios (López Pintor, 1999). Los recién creados *organismos electorales* tuvieron que asumir un rol especialmente proactivo en la *capacitación electoral*, a menudo con aportes de la cooperación internacional (Thompson, 2012).
- 2) Si bien la *capacitación electoral* es una labor técnica vinculada al ejercicio del *sufragio*, el éxito de esos primeros comicios generó cierta confianza en la solvencia de los *organismos electorales* como agentes pedagógicos (Picado, 2012). Algunos de ellos han logrado mantener

ese prestigio a pesar del paulatino descrédito de las instituciones políticas.

- 3) A diferencia de las *democracias* europeas o anglosajonas, donde la *administración electoral* normalmente es asumida como una función más del Poder Ejecutivo, en Latinoamérica los *organismos electorales* tomaron una inusitada relevancia como *actores políticos*, vinculándose, en el plano de los imaginarios, con el concepto mismo de *democracia*. Por ende, no extraña que desde la década de 1990 se canalizaran demandas a los *organismos electorales* referentes a la formación para la vida en *democracia* (Picado y Aguilar, 2012).

En consecuencia, al lado del desempeño de las funciones que tradicionalmente competen a los *organismos electorales* (la organización de *elecciones*, la registración civil, la impartición de *justicia electoral*) se han asumido nuevos retos vinculados a la educación y formación de *ciudadanía*. Para atender estas exigencias los *organismos electorales* latinoamericanos comenzaron a crear una serie de escuelas, centros o institutos de capacitación dentro de sus estructuras organizativas. Se aspiraba a que estas escuelas, centros o institutos asumieran un rol pedagógico que trascendiera la capacitación técnica vinculada al *sufragio* y a los *procesos electorales*, mediante una labor de formación en *democracia* amplia, compleja y de difícil delimitación.

En términos generales, se plantea la necesidad de construir modelos de convivencia social, así como de promover valores como la tolerancia, el respeto, la solidaridad, la *rendición de cuentas* o el diálogo, para de esa manera incentivar la participación ciudadana y el respeto al *Estado de derecho*. Todo ello constituye una tarea social de gran envergadura, por lo que el aporte que pueden realizar los *organismos electorales* implica un esfuerzo permanente y programado, de manera que paulatinamente se logre permear el tejido social para que la *ciudadanía* se constituya, por sí misma, en agente multiplicador de la cultura democrática.

En América Latina, 15 países han asumido la labor de educación en *democracia*, a partir de instancias especializadas en los *organismos electorales*, según se muestra en el Cuadro 1. Cada una tiene su propio diseño, énfasis y características particulares.

Cuadro 1: América Latina. Institutos o escuelas de capacitación y formación electoral de los *organismos electorales*

Organismo electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
Cámara Nacional Electoral Argentina	Escuela de Capacitación y Educación Electoral	Noviembre de 2009, por acuerdo No. 128/09 de la Cámara Nacional de Elecciones
Tribunal Superior Electoral Brasil	Escuela Judicial Electoral	Resolución No. 21-185 TSE, agosto de 2002.
Tribunal Supremo Electoral Bolivia	Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático	Febrero de 2009, con la nueva Constitución Política.
Registraduría Nacional del Estado Civil Colombia	Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales	Resolución 4344 de 2007
Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica	Instituto de Formación y Estudios en Democracia	Setiembre de 2009, con la aprobación del Código Electoral, Ley No. 8765
Consejo Nacional Electoral Ecuador	Instituto de la Democracia	Setiembre de 2011, por mandato de la Constitución Política 2008, artículo 219, numeral 13 Resolución PLE-CNE-6-30-8-2011, del 30 de agosto de 2011
Tribunal Supremo Electoral Guatemala	Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral (Instituto Electoral)	Febrero de 2010, por acuerdo No. 35-2010 del Tribunal Supremo Electoral
Tribunal Supremo Electoral Honduras	Instituto de Formación y Capacitación Ciudadana	Certificación 486-2010 del Acta 33-2010, punto II, numeral 14, de 12 de julio de 2010

Organismo electoral	Nombre de la institución	Fecha de creación
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México	Centro de Capacitación Judicial Electoral	Año 1995, por expedición del “Acuerdo que establece los lineamientos generales para la instalación y funcionamiento del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral”
Instituto Federal Electoral México	Centro para el Desarrollo Democrático	30 de junio de 1998, con el nombre de Centro de Formación y Desarrollo; cambió su nombre al actual el 29 de abril de 2005
Tribunal Electoral de Panamá	Centro de Estudios Democráticos	Acuerdo de Sala 12-1, de 5 de febrero de 2014
Jurado Nacional de Elecciones Perú	Escuela Electoral y de Gobernabilidad	2005, por Resolución No. 125-2005 del Jurado Nacional de Elecciones
Junta Central Electoral República Dominicana	Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil	Noviembre de 2006, por acuerdo 27-06 del Pleno de la Junta Central Electoral
Poder Electoral Venezuela	Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral	Diciembre de 2010, por Resolución No. 101221-0519 del Consejo Nacional Electoral

Fuente: Picado y Aguilar (2008). Actualizado a 2016.

B. Funciones

Las funciones asignadas a estas instancias de capacitación son variadas y sus posibles combinaciones cambian de país en país. Se pueden sintetizar en cinco grandes ejes de trabajo, que permiten abordar, desde diferentes metodologías, los temas sustanciales que inciden en el fortalecimiento del sistema democrático:

- 1) La promoción de valores democráticos mediante estrategias de educación cívica adaptadas a diferentes sectores de la *ciudadanía*.
- 2) La *capacitación electoral* mediada para diferentes actores electorales.
- 3) La capacitación dirigida a *partidos políticos* y agrupaciones políticas sobre aspectos de la *legislación electoral*.
- 4) La actividad académica sobre *elecciones y democracia*, que incluye investigación, reflexión, docencia y publicaciones.
- 5) La creación de centros de documentación especializados en *democracia y elecciones*.

C. Público meta

El público meta abarca desde conglomerados tan amplios como la *ciudadanía* en general, hasta audiencias más acotadas, principalmente *partidos políticos*, actores electorales (miembros de juntas receptoras de votos, fiscales), población estudiantil, docentes de escuelas y colegios, estudiantes universitarios, periodistas, *organizaciones de la sociedad civil*, profesionales liberales con actividades ligadas al *sistema electoral*, y *funcionarios electorales*. Cabe destacar que se procura dar particular atención a sectores tradicionalmente excluidos o con mayores dificultades para participar en *política*, tales como comunidades indígenas o sectores de la población con capacidades especiales, entre otros.

En los casos en que el público meta es la “*ciudadanía* en general”, la amplitud del término provoca que la labor a desarrollar sea más difícil de enfocar y de visibilizar. Es por ello que las distintas escuelas e institutos han procurado utilizar mecanismos variados para cubrir sectores poblacionales amplios, generalmente a través de campañas de sensibilización, actividades académicas, programas televisivos o radiales,

producción de documentos, etc. Sin embargo, las estrategias para llegar a la *ciudadanía* siempre tendrán limitaciones, por lo que esta labor usualmente se desarrolla por aproximaciones sucesivas y demarcando sectores a partir de criterios geográficos, etarios, entre otros.

D. Tipos de programas de capacitación

La oferta de capacitación que brindan las escuelas e institutos de capacitación de los *organismos electorales* está centrada, principalmente, en programas de corta duración, enfocados en temas específicos relativos a la *democracia* y sus instituciones, al *sistema electoral* y sus componentes, a la *participación política* y los valores democráticos. A esto se suman cursos dirigidos a los *partidos políticos* en áreas como liderazgo, organización de estructuras, *democracia interna*, *financiamiento político*, comunicación política, género, entre los más destacados. Además, existe un énfasis temático sobre el régimen electoral en general y el *proceso electoral* en particular.

Si bien la capacitación puntual y de corta duración es la que prevalece, algunos países tienen esquemas más especializados, ofreciéndose programas de formación a nivel de diplomados y maestrías, usualmente a partir de convenios con universidades nacionales o internacionales. Un elemento importante con relación a las modalidades de capacitación, que redunda en una mayor cobertura de las poblaciones meta, es el creciente uso de *tecnologías de la información*, específicamente de las diversas modalidades de capacitación virtual.

E. Investigación y publicaciones

El área de investigación y publicaciones busca promover la investigación sobre temas vinculados a los *derechos políticos*, la *administración electoral*, la *justicia electoral*, la *participación política* y la *democracia*. En algunos casos, hay instituciones que ya poseen una producción editorial especializada, como sucede en el Instituto de Formación y Estudios en Democracia de Costa Rica, el Centro de Capacitación Judicial Electoral de México, o en Perú, donde se produce la Revista Derecho Electoral y la serie Cuadernos para el Diálogo. De igual forma, cabe indicar que las escuelas e institutos de capacitación producen una serie de documentos, folletos o fascículos académicos que

son utilizados en sus actividades de capacitación y que son diseñados en función de la población que recibe la instrucción.

Algunos países poseen dentro de su estructura funcional un centro de documentación o biblioteca que brinda diversos servicios de difusión e información al público. En algunos casos estos centros de documentación están directamente adscritos a la instancia de capacitación, mientras que en otros están dentro de la estructura funcional del *organismo electoral*.

F. Estructura organizativa

Los diseños organizacionales que han adoptado las escuelas e institutos de formación son variados; sin embargo es posible identificar, como elemento común, que se agrupan alrededor de los ejes temáticos descritos en sus funciones. La mayoría se organiza a partir de una dirección general, la cual es apoyada por jefaturas o coordinaciones de las áreas de trabajo especializadas. Se observa, asimismo, la existencia de unidades administrativas y, en algunos casos, una autoridad superior o bien un consejo académico, en el que participan los magistrados del *organismo electoral*.

G. Financiamiento

En lo que respecta a las fuentes de financiamiento, predominan dos modelos: el cargo al presupuesto ordinario del *organismo electoral* y, en algunos países, la recepción de donaciones nacionales o internacionales. En la mayoría de casos, para el desarrollo de proyectos es posible la suscripción de convenios de cooperación, asistencia técnica o académica con otras instituciones u organizaciones vinculadas a la educación, o bien con organismos de cooperación internacional.

Vocablos de referencia:

Capacitación electoral - Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Cultura política - Democracia - Elecciones - Estado de derecho - Organismos electorales - Participación política - Partidos políticos - Sufragio

Bibliografía:

Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D. et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Jiménez, M., y Mujica, P. (2000). Educación electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.
- López Pintor, R. (1999). *Votos contra balas*. Barcelona: Planeta.
- Núñez, E. (1999). Desafíos del trabajo de educación ciudadana: La colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. En: IIDH/CAPEL. *Capacitación cívica y electoral. Cuadernos de CAPEL*, 44.
- Picado León, H. (2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista Derecho Electoral*, 14, 168-189. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Picado León, H., y Aguilar, I. (2012). La formación en democracia: Nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista Derecho Electoral*, 14, 116-141. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Sobrado González, L. A. (2008). Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista Derecho Electoral*, 5. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Thompson, J. (2012). La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 14, 1-26. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Thompson, J., y Corvetto, P. (2007). Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones. *Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia*. Lima: ONPE/CAPEL.
- Zovatto, D., y Orozco, J. J. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM.

Ileana AGUILAR OLIVARES

Hugo PICADO LEÓN

ELECCIONES

I. Concepto

Como muchos otros conceptos clave de la *política*, el concepto de *elección* está marcado por un dualismo de contenido. Por una parte, puede tener un sentido neutro o técnico y, por la otra, un sentido sesgado u ontológico. El significado neutro de *elecciones* puede ser: una técnica para

escoger representantes. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los *sistemas electorales*, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización. Por su parte, el significado ontológico se basa en vincular el acto de elegir con la posibilidad real de que el *elector* opte en forma libre entre ofertas políticas diferentes, al amparo de normas jurídicas efectivas que garanticen el *derecho electoral* y sus *derechos políticos*.

La definición de las *elecciones* como un método democrático para escoger a los representantes del pueblo conjuga ambos significados, ya que la adopción de reglas y procedimientos propios de una *democracia* para reflejar la pluralidad política y asegurar la equidad entre los *electores*, así como entre los participantes en la contienda, garantizan que la decisión de los primeros se exprese en forma libre y auténtica.

Como señala Kelsen, la *elección* es una función especial de la *democracia*, ya que “es un método específico de selección de dirigentes entre la comunidad de los dirigidos”, que se caracteriza porque participan en él una pluralidad de órganos parciales (los *electores*), que a través del *voto* crean un órgano que produce las normas que los vinculan (Kelsen, 2006, pp. 195-197). Sin embargo, las *elecciones*, **per se**, no hacen democrático a un *régimen político*, pues a lo largo de la historia muchos regímenes de otros tipos han adoptado esta práctica, de tal forma que es necesario identificar en ellas ciertas características para ser reconocidas como auténticas.

Esta situación, así como la influencia de otros factores, da como resultado la existencia de una gran diversidad de variantes en la práctica de las *elecciones* en todo el mundo, por lo que un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de *elecciones*.

II. Tipos de *elecciones*

Los tipos de *elecciones* se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucran las *elecciones*, con el órgano representativo, con el tiempo en que se realizan y con el *sistema político*. Respecto a la primera se puede distinguir entre niveles nacionales y subnacionales; en el caso de la segunda, entre *elecciones* provinciales o regionales y municipales. Vale añadir las *elecciones* supranacionales para órganos representativos en sistemas de integración regional, como

por ejemplo el Parlamento Centroamericano (PARLACEN). También en cuanto a la segunda relación, conviene diferenciar entre *elecciones* presidenciales y parlamentarias, o sea unipersonales y pluripersonales y, dentro de las parlamentarias, entre *elecciones* unicamerales o bicamerales, esto es cuando se elige a una cámara de diputados y un senado.

En cuanto a la tercera relación es importante diferenciar entre *elecciones* simultáneas (uni- y pluripersonales, incluso de diferentes niveles) y no simultáneas. Se distingue asimismo, entre diferentes grados de simultaneidad, tomando como criterio no sólo el día, sino también la boleta (si es única o no) y el *voto* (si con el mismo *voto* se elige a varios órganos). En el caso de *elecciones* plurinominales, vale añadir la distinción entre *elecciones* de renovación completa o parcial y de *elecciones* intermedias, cuando las parlamentarias tienen un período más corto y se realizan cada segunda vez de forma separada de las presidenciales. El grado de simultaneidad de las *elecciones* tiene muchas consecuencias en los *resultados electorales*, y más aún para el funcionamiento del *sistema político* o en la *gobernabilidad* (Nohlen, 1998).

Respecto a la cuarta relación, el criterio clave de distinción es el de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene. Conforme a ello es posible distinguir entre: 1) *elecciones* competitivas; 2) *elecciones* semicompetitivas; 3) *elecciones* no competitivas.

En las primeras el *elector* ejerce el *sufragio* libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de *elecciones* semicompetitivas. Cuando ellos se encuentran vedados al *elector* estamos entonces ante *elecciones* no competitivas.

Estos tipos de *elecciones* corresponden a la tipología corriente de los *sistemas políticos* modernos:

<i>Elecciones competitivas</i>		Sistemas democráticos
<i>Elecciones semicompetitivas</i>		Sistemas autoritarios
<i>Elecciones no competitivas</i>		Sistemas totalitarios

III. Importancia de las *elecciones*

Como lo señalamos anteriormente, el rol de las *elecciones* en los sistemas democráticos es fundamental por tres razones. En primer lugar, hay *democracia* cuando los detentadores del *poder* son elegidos popularmente en una competencia libre y abierta. En segundo lugar, las *elecciones* son la fuente de legitimación tanto del *sistema político* como de sus líderes o dirigentes. En tercer lugar, las *elecciones* son el medio a través del cual se verifica la *participación política* de las *mayorías*.

Además de servir como fuente de legitimación, en las *democracias* actuales las *elecciones* son procesos mediante los cuales se pueden encauzar los humores públicos y dirimir diferentes puntos de vista por vías pacíficas. También ayudan a que los ciudadanos reconozcan su papel como sujetos activos en la esfera pública y su capacidad de control sobre la actuación de sus *gobiernos*, de tal suerte que no sólo permiten la expresión de la voluntad del pueblo, sino que se convierten en una escuela de *democracia* y un momento en el que las y los ciudadanos pueden reivindicar su vocación y apuesta por la permanencia de este régimen.

Sin embargo, debe advertirse que si bien las *democracias* modernas son impensables sin *elecciones*, también requieren de la presencia y funcionamiento de muchas otras figuras y mecanismos constitucionales, ya que no basta pensar que la mera realización periódica de comicios es garantía suficiente para que éstas subsistan. Por el contrario, en los sistemas autoritarios las *elecciones* tienen una importancia más relativa. Teniendo presente la variedad de contextos que ofrecen estos sistemas es posible afirmar que en ellos las *elecciones* representan un medio, entre otros, de regular el *poder* político y que su verificación tiene importancia en la medida en que puede representar un cambio en la orientación del régimen. Por su parte, las *elecciones* semicompetitivas tienen importancia para el respaldo que busca el *régimen político*, que se encuentra más expuesto que el totalitario a la opinión pública interna y externa. Finalmente, en los sistemas totalitarios las *elecciones* no juegan un rol en el *poder* político, no legitiman su ejercicio ni originan su cambio. En este caso, las *elecciones* son instrumentos de dominación política y social.

Cuadro 1: Importancia de elecciones

	Tipo de elección		
	Competitiva	Semi-competitiva	No competitiva
Importancia en el <i>sistema político</i>	Alta	Baja	Mínima
Libertad de elegir y ser electo	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de las <i>elecciones</i>	Garantizada	Limitada	Eliminada
Posibilidad de cambiar el <i>gobierno</i>	Sí	No	No
Legitimación del <i>sistema político</i>	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de <i>sistema político</i>	Democrático	Autoritario	Totalitario

IV. Funciones de las elecciones

Aunque la tipología de *sistemas políticos* descrita es también útil para ordenar sus funciones, es preciso advertir que éstas difieren según los contextos sociales en los que tienen lugar las *elecciones*. Esto vale especialmente dentro de las *elecciones* competitivas, teniendo presente distintos “grados de *democracia*” y sus diversas formas de estructuración. Las *elecciones* competitivas cumplen varias funciones simultáneamente. Sin embargo, en todas ellas cobran especial relevancia tres factores estructurales:

- 1) La estructura del sistema social (estratificación y movilidad social, coexistencia o conflicto entre etnias, religiones, etc.; grupos de interés, **cleavages** y antagonismos sociales).
- 2) La estructura del *sistema político* (régimen de *gobierno* –presidencial o parlamentario–, *forma de Estado* –unitario o federal–, modalidades de regulación de conflictos: jerárquicas, mayoritarias o consensuales).
- 3) La estructura del *sistema de partidos* (número, tamaños y tipos de partidos, distancias ideológicas entre ellos, grado de institucionalización de los mismos).

Si se tomara un ejemplo de sociedad óptimo en función de la *gobernabilidad*, con un grado considerable de homogeneidad social, un *sistema político* estable, funcional y parlamentario, así como un *sistema de partidos* moderado en su cantidad, sin polarización y segmentación significativas, las *elecciones* cumplirían las siguientes funciones:

- Legitimación del *sistema político* y del *gobierno* de un partido o alianza de partidos.
- Expresión de confianza en personas y partidos.
- Reclutamiento de las élites políticas.
- Representación de opiniones e intereses del *electorado*.
- Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del *electorado*.
- Movilización del *electorado* en torno a valores sociales, metas y programas políticos, intereses político-partidistas.
- Concientización política de la población mediante la explicación de problemas y exposición de alternativas.
- Canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos.
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable.
- Estímulo de la competencia por el *poder* con base en alternativas programáticas.
- Designación del *gobierno* mediante formación de *mayorías* parlamentarias.

- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control.
- Oportunidad de cambio de *gobierno*.

En la medida en que las características de la sociedad arriba señaladas se relativizan, también el cumplimiento de estas funciones pierde regularidad. En sociedades más heterogéneas –como en la mayoría de los países latinoamericanos– las *elecciones* no son el medio principal ni el único para la movilización popular, la articulación de sus demandas, la legitimación y control del *poder* político. Las *elecciones* pueden ser, además, un elemento accidental o secuencial en el reclutamiento de la élite política o en la canalización del conflicto político por vías pacíficas. La estratificación social rígida, en un caso, y el ejercicio de diversas formas de violencia y de su negociación, en el otro, contribuyen a disminuir la función de las *elecciones* en esas materias.

Las *elecciones* semicompetitivas pueden jugar las mismas funciones que las competitivas dentro de un marco aparente, especialmente en la representación de intereses sociales y en la designación del *gobierno* (y de la oposición). En esos temas reside el rol legitimador y estabilizador de las *elecciones* en sistemas autoritarios. Las funciones de las *elecciones* semicompetitivas pueden sintetizarse en las siguientes:

- El intento de legitimar las relaciones de *poder* existentes.
- La distensión política hacia adentro.
- El mejoramiento de la imagen hacia afuera.
- La manifestación (e integración parcial) de fuerzas opositoras.
- El reajuste estructural del *poder* a fin de afianzar el sistema.

Las *elecciones* no competitivas, por último, tienen fines vinculados con su importancia, como se describe en el Cuadro 1. Las funciones de estas *elecciones* se integran dentro de su característica esencial de instrumento de dominación. Las *elecciones* no competitivas cumplen las siguientes funciones:

- La movilización de todas las fuerzas sociales.
- La explicación de los criterios de la *política* del régimen.
- La consolidación de la unidad político-moral del pueblo.

El respeto y la tolerancia, el reconocimiento del *pluralismo*, la lógica de la inclusión como fundamento de una sociedad democrática, la laicidad, la construcción de acuerdos para incorporar las visiones de los otros y las *elecciones* como el mecanismo democrático por excelencia para poder cambiar a los gobernantes sin derramamiento de sangre, son todos principios en los que se funda la *democracia*. Por esta razón, las sociedades latinoamericanas requieren hoy día avanzar en la construcción de una *ciudadanía* políticamente activa, acompañada de acciones para fortalecer a las instituciones electorales, el impulso de mecanismos para rendir cuentas, regular el dinero invertido en la *política* y garantizar la pluralidad de medios, a fin de crear las condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer en mejores condiciones su derecho a participar en *elecciones* libres y equitativas.

Desde esta perspectiva, y de cara a los próximos años, la *consolidación de la democracia* supone asumir que la insatisfacción con ésta, conlleva un desafío colectivo e intergeneracional por construir y consolidar una *ciudadanía* que se informe, participe en muy distintos espacios, discuta y exija a las autoridades de manera responsable. Si se reconoce el riesgo de que los ciudadanos de la región sean refractarios a las desigualdades, a la intolerancia, a la discriminación y a la violencia que cada vez más caracterizan el paisaje actual de nuestras sociedades, si se coincide en el riesgo que trae consigo la propagación del discurso antipolítico y antipluralista, entonces existe un buen punto de partida para que se impulse en la región latinoamericana una cultura cívica que combata las visiones simplificadoras y maniqueas, y que procure a partir de estimular la deliberación pública, racional e incluyente, la importancia de las *elecciones* para la compleja convivencia democrática.

Vocablos de referencia:

Competición/competencia política - Democracia - Poder - Procesos electorales - Sistemas políticos - Sufragio

Bibliografía:

Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

Carreras, F. de, y Valles, J. M. (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Blume.

- Corporación Latinobarómetro (s/f). *Informe Latinobarómetro 1995-2015*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org>.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Fundación Friedrich Ebert (comp.) (1986). *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1992). *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996*. Urnas y desencanto. San José: IIDH.
- Kelsen, H. (2006). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (2a. ed.). México: FCE .
- Nohlen, D. (ed.) (1993). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: IIDH/ CAPEL.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: CEC.
- Pomper, G. (1967, octubre). The Concept of Elections in Political Theory. *The Review of Politics*, 29 (4), 478-491.

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

Dieter NOHLEN

ELECCIONES PRIMARIAS

Ver: SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

ELECTOR

Ver: ELECTORADO

ELECTORADO

I. Concepto

La acepción *electorado* comprende a las personas que tienen derecho a ejercer el *sufragio* en los *procesos electorales* convocados para la designación de las autoridades públicas o en las consultas populares previstas por la constitución y las leyes, tales como plebiscito y referéndum. El *electorado* es el conjunto de *electores*, es decir, el *elector* considerado no en su individualidad, sino como constitutivo de un colectivo con características similares.

En un sentido más restringido se utiliza el término **selectorate** en la tradición anglosajona, diferenciándolo de **electorate**, para referirse a las personas que tienen derecho a sufragar en las *elecciones* primarias de los *partidos políticos* (Gallagher, 1998). Este “continuum del electorado partidario” puede comprender un amplio segmento, el cual va desde todos los *electores* en las *elecciones primarias* abiertas, pasando por los miembros del partido en las *elecciones primarias* cerradas, hasta los delegados partidarios o la cúpula dirigencial, cuando se utilizan mecanismos más excluyentes de selección (Hazan-Razat, 2010).

El concepto de *electorado* está muy vinculado al derecho al *sufragio* activo, si bien es cierto que el *sufragio* tiene una historia más antigua pues ya se utilizaba en numerosas sociedades predemocráticas como un instrumento para la decisión en órganos colegiados privilegiados, constituidos por la nobleza, el clero o representantes designados de los monarcas de turno. Por esto es necesario colocar esta acepción en un contexto en el cual se ha consagrado el *sufragio* universal como el mecanismo básico para la designación de los gobernantes. Se trata de un concepto dinámico, en constante evolución, en la medida en que inicialmente las sociedades democráticas se fundaron en un *voto* censitario que se fue universalizando y que aún tiene importantes retos de inclusión.

II. Elector y electorado

Para ser parte del *electorado* hay que cumplir con una serie de requisitos establecidos regularmente por la constitución de cada país.

La condición de *elector* se encuentra frecuentemente vinculada a la adquisición de la *ciudadanía*. En casi todas las constituciones de América Latina, la *ciudadanía* se adquiere a los 18 años de edad, aunque algunos países (Brasil, Ecuador) permiten el *voto* a quienes han cumplido 16 años. México, además del requisito de *ciudadanía*, exige el “tener un modo honesto de vivir” (Constitución de México, art. 34).

En el caso de los extranjeros, algunos países reconocen su derecho al *sufragio* para las *elecciones* municipales, mientras que en Ecuador, después de 5 años de residencia permanente pueden participar en todos los *procesos electorales* (Constitución de Ecuador, art. 63).

En términos prácticos, para que un *elector* pueda ejercer el *sufragio* deberá inscribirse en el *registro electoral* y adquirir el documento de identificación requerido para votar. La inscripción en el *registro electoral* es lo que permitirá la emisión del *padrón electoral*, documento que identifica por sus nombres, apellidos y número de documento de identidad, a quienes integran el *electorado*, precisando además en cuáles mesas o *colegios electorales* les corresponderá ejercer el *sufragio*.

También hay que considerar los denominados “requisitos negativos” para ser *elector*, es decir, la ausencia de “determinadas causas, circunstancias o condiciones que imposibilitan para el ejercicio del derecho de sufragio” (Aragón, 2007, p. 183). Dentro de los requisitos negativos más comunes en la legislación de América Latina podemos señalar “la condena judicial que imponga la interdicción, la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía”, el estar en “servicio activo de las Fuerzas Armadas o Policiales” o “exclusivamente de las Fuerzas Armadas”, y los “condenados criminalmente a pena privativa de libertad” (Aragón, 2007).

III. Diferentes tipos de *electorado*

Una primera distinción con respecto al *electorado* es la que se refiere al *electorado* “activo”, esto es, no simplemente las personas que tienen derecho al *sufragio* y figuran en el *padrón electoral*, sino las que efectivamente ejercen el *sufragio* asistiendo a votar el día de las *elecciones*. La información respecto al *electorado* activo se compila en el denominado padrón de concurrentes, que contiene los datos de las personas que participaron en los comicios.

La importancia del *electorado* activo está relacionada con el hecho de que este es el que realmente construye la voluntad política a través de las urnas, en tanto que el *electorado* que prefiere no ejercer el derecho al voto, el *electorado* abstencionista, no ejerce ninguna influencia real en la *elección* de los gobernantes.

En otro sentido, el *electorado* suele clasificarse por sexo, edad, demarcación política y lugar de residencia. Otra clasificación importante en los países en los cuales existe el voto en el extranjero, es el *electorado* del exterior. También tenemos el *electorado* compuesto por extranjeros, por integrantes de una etnia determinada o aquel que constituyen las personas que sufren prisión preventiva y que pueden ejercer el *sufragio*.

En el marco de las *campañas electorales*, la tipología del *electorado* se fundamenta en la forma en que ha votado históricamente, es decir,

(...) la clasificación que tradicionalmente se hace de los electores toma en consideración la orientación de su voto y las simpatías políticas que se han formado los ciudadanos a través de los años. De esta forma, la segmentación habitual de mercados ha clasificado a los electores en cuatro categorías: el voto duro, el voto blando, el voto opositor y los indecisos (Valdés y Huerta, 2011).

IV. Comportamiento electoral

Los datos segmentados del *electorado* que se encuentran en la información estadística consolidada del *padrón electoral* constituyen un instrumento clave para el trabajo gerencial de los *partidos políticos*. La organización etaria, por sexo, municipio y provincia de los *electores*, permite a los partidos realizar los estudios de mercado electoral necesarios para la definición de sus estrategias políticas.

La profesionalización de la *política* ha conducido a que los *partidos políticos* y sus candidatos inviertan una parte importante de sus esfuerzos y recursos en el estudio del *electorado*. Se trata de saber no únicamente cuáles son las opiniones y simpatías políticas del *electorado*, sino también los temas que le preocupan, sus deseos, sus aficiones, qué medios de comunicación utilizan, en fin, cualquier información que pueda ser útil a los partidos para diseñar la estrategia política y la *campaña electoral* que les proporcione el triunfo en las *elecciones*.

En el caso del *electorado* activo uno de los estudios demoscópicos que con más frecuencia se realiza son las denominadas encuestas a boca de urna o **exit poll**, que permite estimar los *resultados electorales* en un momento determinado de la jornada de votación o una vez ésta haya concluido.

El análisis del *comportamiento electoral* trata de diagnosticar las principales características del *electorado* al momento de sufragar. Así, por ejemplo, los *resultados electorales* pueden indicarnos si el *electorado* tuvo tendencia a concentrar el *voto*, cuánto utilizó el “*voto preferencial*” o si prefirió los candidatos masculinos a los femeninos. Pero para descubrir cuáles son las razones que más han influido en su decisión de votar, cuál es su nivel de compromiso político o cuáles son las tendencias ideológicas que predominan en su seno, tenemos que recurrir a las encuestas. Las técnicas muestrales permiten introducir otras segmentaciones en el *electorado* que no provienen de los datos básicos del *registro electoral*, tales como el nivel educativo, la condición socioeconómica y los vínculos de los votantes con los medios de comunicación.

En un estudio realizado en Costa Rica después de las *elecciones* del 1998, Fournier pretende “establecer una tipología de electores de modo que podamos entender cuáles son los principales tipos de costarricense, en lo que respecta a las actitudes y comportamientos políticos, y cómo estos tipos de electores se vinculan con la política” (2002). En ese mismo sentido se inclina el estudio “Perfil del elector peruano”, auspiciado por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú.

También el *electorado* abstencionista ha sido objeto de análisis, sobre todo indagando cuáles son las razones que le hace preferir no ejercer el derecho al *voto* y qué circunstancias podrían influir en una eventual *participación política*. Para algunos autores, el abstencionismo “es parte de las opciones del comportamiento político” (Fournier, 2002), mientras que para otros es simple apatía electoral, a menos que se exprese a través de un *voto nulo* cuantificable, como sucede en Colombia. Precisamente de este último país es el estudio “Abstencionismo electoral en Colombia” (Barrero, 2014) y el denominado “Ubicación ideológica de los ciudadanos en Colombia” (Gallego, 2014), ambos auspiciados por la Registraduría Nacional del Estado Civil y que exploran las actitudes del *electorado*

en materia de participación, adscripción política, opinión sobre temas morales conflictivos (aborto, homosexualidad, eutanasia, conflicto armado), entre otros puntos.

Un estudio que ha analizado de manera sistemática la *cultura política* en América Latina, de la población en general y del *electorado* en particular, es el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), a través de la encuesta Barómetro de las Américas, que suele tener un capítulo dedicado a cada país, con información relevante sobre apoyo al *sistema político*, confianza en las instituciones políticas, ideología y partidismo, afiliación partidaria, así como otros temas de interés.

V. Volatilidad del *electorado*

Un lugar central en los estudios del *electorado* lo ocupa la llamada volatilidad electoral, es decir, el análisis del cambio de adhesión de un segmento del *electorado* de una *elección* a otra. Se suelen asociar los bajos índices de volatilidad electoral con una mayor institucionalización y estabilidad del *sistema de partidos*.

En ese sentido se expresa Grotz, que vincula la volatilidad electoral a “cambios generacionales en el electorado”, a “un escaso nivel de representatividad política” y a “la incorporación de nuevos electorados” (Grotz, 2013). También se ha afirmado que “los bajos índices de volatilidad se originan en la preeminencia de un comportamiento de voto estable a nivel del electorado” (Avendaño y Sandoval, 2013). Sin embargo, algunos enfoques apuntan a que es posible la coexistencia de una baja volatilidad electoral con una creciente desafección del *electorado* hacia los *partidos políticos*, lo cual podría explicarse en “un escenario de constante rotación del electorado” donde se produzca una autocompensación “del conjunto de cambios de movilidad de los votantes y de variaciones en la composición del electorado efectivo” (Avendaño y Sandoval, 2013).

Por tratarse de investigaciones de carácter sociológico, los estudios sobre el *electorado* tienen una naturaleza esencialmente relativa, ya que la composición del *electorado* está en cambio permanentemente, así como también sus preocupaciones, intereses o aficiones. Las tendencias que se pueden verificar en unas *elecciones* probablemente sean muy

distintas en los comicios subsiguientes y, si no lo son, en modo alguno esto puede interpretarse como una regla o característica inmutable del cuerpo electoral.

Vocablos de referencia:

Comportamiento electoral - Elector - Sufragio activo y pasivo

Bibliografía:

- Aragón, M. (2007). Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.
- Avendaño, O., y Sandoval, P. (2013). Volatilidad electoral y desafección política en las elecciones parlamentarias chilenas 1993-2009. *Revista de Sociología*, 28, pp. 141-164.
- Barrero, F. (2014). *Abstencionismo electoral en Colombia: Una aproximación a sus causas*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil/CEDAE.
- Fournier, M. V. (2002). Una tipología de los electores. *Revista Ciencias Sociales*, IV (98), 9-18.
- Gallagher, M. (1998). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.
- Gallego, G. (2014). *Ubicación ideológica de los colombianos*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil/CEDAE.
- Grotz, M. (2013). *Volatilidad en el mercado electoral: Efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina* (documento inédito). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Hazan, R., y Harat, G. (2010). *Democracy Within Parties*. Nueva York: Oxford University Press.
- Instituto Nacional Electoral (2014). *Compendio Legislación Nacional Electoral*, T. I. México: UNAM.
- Jurado Nacional de Elecciones (2010). *Perfil del elector peruano*. Lima: CECOSAMI.
- Ramírez, O. (2010). *Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006*. San José: Editorial UCR.
- Valdés, A., y Huerta D. (2011). ¿Qué mueve a los votantes? Un análisis de las razones y sinrazones del comportamiento político del elector. *Revista Razón y Palabra*, 75. Recuperado de: <http://www.razonypalabra.org.mx/>.

José Ángel AQUINO

EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES

I. Etimología y génesis

El término emblema proviene del latín **emblema**, extraída del griego **ἐμβλημα**. De acuerdo al Diccionario Etimológico Chileno, los romanos le atribuyeron al emblema un sentido específico: designaba una especie de cuadro o escena de pequeña dimensión que se colocaba en el centro de los grandes y preciosos mosaicos romanos. Este emblema era una imagen muy representativa que servía de distintivo para identificar el tema del mosaico, es decir, “si un mosaico tenía como tema las hazañas de Hércules, el emblema podía ser una figura del héroe revestido de sus atributos”. El fundador del género humanista de la emblemática fue el italiano Andrea Alciato (1492-1550), doctor en derecho y profesor de la Universidad de Avignon y de la Universidad de Bourges, quien por vez primera aplicó los métodos humanistas al estudio de las fuentes del derecho de su época. Su obra “De verborum significatione” representa la mayor expresión de lo anterior (Zafra y Azanza, 2009).

II. Concepto

Un emblema es una composición artística que transmite un pensamiento, una enseñanza, mediante una combinación de imagen y texto que se enriquecen mutuamente (Zafra y Azanza, 2009). Los emblemas se utilizan para introducir una idea, y es por esta razón que se han utilizado como instrumentos educativos, de predicación, propaganda, entre otros.

El logotipo es un distintivo o gráfico formado por letras, abreviaturas, entre otros, que representa visualmente a una entidad o producto. Un logotipo puede formar parte de un emblema.

Con relación a la materia electoral, *partidos políticos*, pactos electores y candidatos utilizan emblemas y logotipos para ser identificados por la *ciudadanía*, como forma de adoctrinamiento político, así como también para distinguirse de otros *partidos políticos*, pactos o candidatos.

III. Características

Hoy en día la comunicación visual y la forma de transmitir tienen un rol importante en la sociedad. Estas técnicas se modernizan constan-

temente, van cambiando de acuerdo a las necesidades del público objetivo. *Partidos políticos*, pactos electorales y candidatos adoptan un emblema, logos o símbolos para capturar la atención del *electorado*. Estos símbolos resultan muy útiles cuando se trata de personas analfabetas al momento de realizar *propaganda electoral* o para solicitar su respectiva inscripción.

Entre los derechos legales de los partidos y pactos electorales se encuentra la protección del nombre, su abreviación y sus símbolos. Cada partido contará con personalidad jurídica y será tratado de manera igualitaria, independientemente de las ideas políticas, la adscripción étnica y la lengua o religión de sus miembros (Ace Project, s/f).

En las *legislaciones electorales* latinoamericanas —por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú, El Salvador, Chile, entre otros—, al formarse un partido se exige que éste presente su respectivo emblema y logotipo como requisito esencial para la aceptación de su solicitud de inscripción.

IV. Sentencias

La *legislación electoral* en Iberoamérica suele exigir que los símbolos o logotipos no se parezcan a los de otros países registrados o a los de una entidad privada o empresa. En algunos países se prohíbe el uso de símbolos de tipo religioso o nacional. También se pueden encontrar restricciones respecto al uso de colores que se asemejen a los de la bandera o símbolos nacionales. De igual forma, lo hacen con símbolos que aludan a nombres de personas naturales o los que atentan contra la moral del país.

La protección legal de los símbolos y logotipos también ha sido un elemento incorporado en algunas legislaciones, por ejemplo, en Colombia la Ley No. 130 de 1994, que dicta el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, establece:

Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral. Éstos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente. El nombre del partido o movimiento

no podrá en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la patria o con emblemas estatales.

Dicha regulación también tiene su alcance en las *campañas electorales*, al establecer que:

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Por su parte, la legislación de República Dominicana prohíbe la utilización no autorizada de los lemas, bandera, o emblemas de los *partidos políticos* debidamente registrados, contemplando sanciones penales para los infractores. El Tribunal Superior Electoral es responsable de conocer las violaciones a esta ley. En este sentido, la consideración de la ley es que:

(...) los símbolos, emblemas, banderas, dibujos, colores y lemas, que identifican los partidos y agrupaciones políticas, resultan indispensables para desplegar sus labores de propaganda y difusión, de donde, son bienes jurídicos que están en su patrimonio, y por tanto, merecen ser protegidos (Ley No. 30-06 de 2006).

En ambos casos, el incumplimiento de estas protecciones legales puede derivar en el dictamen de una sentencia y/o castigo¹.

Un ejemplo de sentencia relacionada a logotipos y símbolos es el caso del Partido Popular Cristiano del Perú. Tal como lo enuncia el excongresista Xavier Barrón, “(h)asta la década del ochenta, el emblema del partido era el sol radiante, pero a raíz de tres derrotas consecutivas, a fines septiembre de 1984, el partido decide comenzar a buscar otra imagen”. Dentro del abanico de posibilidades surgió un sol púrpura, luego una cruz de malta con doble travesaño color azul y el mapa del Perú, que finalmente resultó elegido.

1 En el caso de República Dominicana, el art. 3 establece que “Los representantes legales del partido o agrupación política, podrán ser castigados personalmente con seis (6) meses a dos (2) años de reclusión, cuando se compruebe que éstos fueron los perpetradores de la violación a la presente ley”.

El Jurado Nacional de Elecciones del Perú emitió una sentencia al partido indicando que no podían utilizar un símbolo de origen patrio. La defensa de la entidad estuvo basada en que “según la Constitución, los símbolos de la patria son la escarapela y la bandera. Además, el mapa no era exactamente todo el territorio de la República, porque faltaba el mar de Grau” (Mitma Gaona, 2014). Con ese argumento dicho partido se adjudicó la causa.

Otras legislaturas, como en Colombia, prohíben incluir o reproducir los símbolos patrios en la *propaganda electoral*. Esta medida se considera legítima en el entendido de que se orienta a proteger los valores que ellos representan, particularmente como emblemas de la unidad nacional y el sentimiento general de pertenencia a la Nación. Se pretende con ello evitar usos indebidos de estos símbolos, como la exaltación de los valores patrios que son comunes a todos los nacionales en cuanto representan un sentido general de pertenencia, en favor de una determinada opción política, generando confusión en el *electorado*. En ese sentido, el Pleno de la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) la prohibición de la figuración de la simbología patria obliga a las campañas a individualizar su imagen, con lo cual se garantiza una mejor identificación del candidato por parte de los electores y se permite la realización de un voto libre y sin coacciones, al que insta el artículo 258 de la Constitución Política (...) con el fin de que ninguna campaña saque provecho del peso simbólico de los emblemas nacionales, haciéndolo valer por encima de las virtudes de su propia campaña (Sentencia C-1153, 2005).

Tan importantes han llegado a ser los símbolos para los *partidos políticos* que éstos conciben que el emblema y los símbolos gráficos resultan determinantes a la hora de vincularlos con el *electorado*.

Vocablos de referencia:

Electorado - Legislación electoral - Partidos políticos - Propaganda electoral

Bibliografía:

Ace Project, Red de Conocimientos Electorales (s/f). *Partidos y candidatos*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/pc/onePage>.

- Fernández-Cañaveral, D. (2010). El logo político como instrumento de significado en la comunicación electoral. *Comunicación y Hombre*, 83-101.
- Ley No. 130. Diario Oficial No. 41280, Bogotá, Colombia, 23 de marzo de 1994.
- Ley No. 30-06. Gaceta Oficial de la República Dominicana, Santo Domingo, República Dominicana, 16 de febrero de 2006.
- Mitma Gaona, L. (2014). *Partidos y sus logos*. Recuperado de: <http://mercadonegro.pe/noticia/4223/partidos-politicos-y-sus-logos>.
- Proyecto de Ley Estatutaria No. 190, Senado de Colombia, 2010.
- Zafra, R., y Javier, A. (2009). *Deleitando enseña una lección emblemática*. Universidad de Granada.

Daniela HORMAZÁBAL

ENCUESTAS ELECTORALES

La investigación de *opinión pública* es parte central de las *campanñas electorales* de nuestro tiempo. Esta investigación se hace principalmente mediante encuestas, pero también se utilizan técnicas como sesiones de grupo (**focus groups**), entrevistas en profundidad, análisis de contenido y otras. Todo esto para conocer y comprender la intención de *voto*, la simpatía partidaria, la imagen de los dirigentes, la imagen de los partidos, las necesidades y las esperanzas de los *electores*. Esto se hace seleccionando una muestra de *electores* y aplicándoles un cuestionario igual a todos ellos.

La cobertura geográfica de la encuesta está definida por el tipo de *elección*. La encuesta puede ser nacional en el caso de *elecciones* presidenciales o generales. En *elecciones* parlamentarias se requiere una encuesta para cada circunscripción que elige diputados. En *elecciones* municipales se requiere una encuesta por cada municipio de interés.

Para que la muestra sea representativa de la población del área en estudio debe incluir personas de diferentes condiciones importantes

para la caracterización de los votantes, por ejemplo: diferentes edades, distintas condiciones económicas, urbanas y rurales, entre otras. La mejor manera de lograrlo es seleccionando una muestra al azar. Se requiere un detalle de cuántos votantes hay y cómo se distribuyen por municipio, localidad y centro de votación. Este detalle aparece en el registro o *padrón electoral*, que usualmente emite el organismo encargado de dirigir el proceso. Del mismo se escogen por sorteo localidades, en cada localidad se escogen bloques de viviendas y en cada bloque se escoge cierta cantidad de viviendas específicas a ser visitadas. En cada vivienda se entrevista a un solo *elector*.

El tamaño de muestra, o sea, la cantidad de personas a entrevistar, no tiene una relación directa con el tamaño de la población de interés. Independientemente de la cantidad de votantes en un país, la mayoría de las encuestas nacionales oscila entre 800 y 1500 casos. En poblaciones muy heterogéneas es preferible usar muestras más grandes.

Los bloques de viviendas seleccionados se señalan en mapas que se entregan al supervisor para que éste guíe a los encuestadores hasta el lugar de trabajo. Lo mejor es que los bloques de vivienda se escojan en la oficina para evitar sesgos producidos por el supervisor o los encuestadores, que pueden escoger sistemáticamente lugares de fácil acceso o que no parecen peligrosos. En el pasado se prefería usar mapas censales, pero como en la mayoría de los países no hay censos recientes, es cada vez más común el uso de Google Maps o herramientas similares.

El procedimiento de sorteo toma en cuenta la cantidad de *electores* inscritos en cada municipio o localidad, a modo que la cantidad de entrevistas sea proporcional a la población que ahí vota. Respetar el azar en la selección permite calcular el margen de error y así poder decir que los resultados de una pregunta están dentro de una franja, por ejemplo, de 3% para arriba o para abajo de la cifra obtenida. Por supuesto, los procedimientos de muestreo pueden ser más complejos dependiendo de las especificidades del país y la campaña. Así, es común estratificar primero por regiones o provincias y luego seleccionar la muestra en cada región, provincia o estrato.

También, si se cuenta con un censo de población reciente se puede hacer la selección de la muestra a partir de la cantidad de adultos resi-

dentes en cada segmento censal. En algunos países, en cada *elección* los ciudadanos interesados en votar deben comunicarlo al *organismo electoral* para ser inscritos en el registro de esa *elección*. En esos casos es preferible usar dicho registro y no usar el censo de población, pues muchos adultos no podrán votar por no haberse registrado para hacerlo.

El cuestionario es una lista de preguntas que el encuestador debe leer textualmente a todos los entrevistados. Antes de la salida al campo se hace una prueba piloto del cuestionario entrevistando a informantes que no son parte de la muestra principal. Esto para garantizar la adecuada comprensión de las preguntas.

La lectura textual es necesaria pues si el encuestador hace la pregunta con sus propias palabras, puede influenciar sobre las respuestas del informante. Las preguntas se cargan en un teléfono celular o en una tableta, en donde se van anotando las respuestas. La aplicación permite registrar las coordenadas GPS para garantizar que las entrevistas se hacen en el lugar señalado en la muestra. Un problema del registro de la latitud y la longitud de la vivienda en donde se hace la entrevista es que se pierde el anonimato del informante, y éste es básico para facilitar que brinde respuestas veraces a las preguntas sensibles. Es posible que el rechazo a ser entrevistado vaya aumentando en pocos años conforme la gente tome conciencia de que sus opiniones pueden ser fácilmente identificadas.

Usando las coordenadas como punto central se puede trazar un círculo que funcione como “geocerca”. Esto permite que el jefe de campo de la encuesta pueda ver, en tiempo real, en su computadora, si los encuestadores están trabajando dentro del área definida.

Si hay una buena conexión a internet, las entrevistas pueden enviarse al centro de cómputo conforme se van terminando. De no ser así, las entrevistas se pueden enviar cuando el encuestador se encuentre en un lugar con buen acceso. En el centro de cómputo se revisan los resultados y, cuando es posible y si es el caso, se llama por teléfono para volver a encuestar casos dudosos; también se puede ordenar la repetición de alguna entrevista que se considere mal hecha.

En el trabajo de campo se puede encontrar que el bloque de viviendas seleccionado en la muestra es una urbanización cerrada, un condominio o un edificio de apartamentos en donde la seguridad privada no permite

que los encuestadores entren. En estos casos se establecen procedimientos de sustitución. Igualmente, se hacen sustituciones de lugares inaccesibles. Sin embargo, es bien difícil obtener una muestra totalmente al azar, por eso es común que se establezcan cuotas para que a los encuestadores se les pida completar cierta cantidad de entrevistas de cada género, cada grupo de edad y otras variables de interés.

Además de las encuestas mediante visita domiciliaria, también se hacen encuestas telefónicas llamando a una muestra de teléfonos fijos. Estas encuestas son más rápidas y más baratas, pero no representan a todos los votantes, pues los teléfonos fijos se concentran en las clases medias y altas. Por otro lado, el desarrollo de la telefonía celular disminuye las líneas telefónicas fijas, pues casi todos los habitantes tienen un celular, por lo que tienden a prescindir de la línea telefónica para el hogar.

Las encuestas se pueden hacer llamando a teléfonos celulares, pero no se trata de encuestas estrictamente al azar pues no se cuenta con guías telefónicas de celulares. Un número celular puede estar en manos de un niño, un extranjero o alguien no inscrito para votar. Una limitación adicional es que en algunos países la legislación limita las llamadas a celulares para impedir el acoso de los **call centers** que llaman para vender algo, para cobrar o para encuestar. La tendencia es que sólo se pueda llamar a números en que su dueño ha aceptado formalmente recibir llamadas de encuestadores o vendedores.

También existen bases de direcciones electrónicas y podemos mandar cuestionarios por correo para que el ciudadano lo llene y lo reenvíe. El problema es que se reciben muy pocos cuestionarios de vuelta. También la respuesta es muy baja cuando el informante tiene que llenar el formulario en una página **web**.

En resumen, todas las alternativas presentan limitaciones. Las soluciones pasan por usar combinaciones de técnicas y esto funciona bien en la mayoría de los casos. Lo usual es que los resultados de la *elección* sean parecidos a los que señalan las encuestas finales del *proceso electoral*. Sin embargo, son cada vez más comunes los casos en donde todas o la mayoría de las encuestas presentan resultados muy alejados del resultado de la *elección*. Puede deberse a que los *electores* no dicen su verdadera intención de *voto* por temor o por vergüenza, o a que grandes cantidades

de *electores* cambian de intención de *voto* en los últimos días de campaña o el propio día de la *elección*. De momento no hay una explicación clara.

Los principales usuarios de las *encuestas electorales* son los *partidos políticos*, seguidos por los medios de comunicación. Hay otras organizaciones que contratan algunas encuestas durante las campañas, por ejemplo, las universidades y centros de investigación que realizan encuestas con fines académicos. Los *organismos electorales* encargan encuestas que miden la credibilidad del *proceso electoral*, la imagen del propio organismo y la intención de participar en el proceso. En algunos países, la legislación permite a los partidos pedir préstamos a los bancos comerciales. Para los bancos la intención de *voto* es una de las variables principales para evaluar la capacidad de pago de un *partido político* y para eso contratan encuestas. Algo parecido sucede con los empresarios y otros donantes que encargan encuestas para definir a quienes apoyar y en qué proporción. Al leer una encuesta siempre es útil saber quién la pagó; en algunos países o territorios, la legislación obliga a divulgar la ficha técnica de la encuesta, incluyendo ese dato.

Las encuestas hechas para un partido sirven para diseñar y evaluar la estrategia y la marcha de la campaña. Normalmente el estratega y el jefe de campaña han participado en la elaboración del cuestionario y, cuando están los resultados, tienen acceso a la base de datos, los tabulados completos y la comparación con anteriores encuestas internas. También, el comando de campaña recibe comparaciones con los resultados de las encuestas de los medios de comunicación.

Las encuestas de los medios no pueden sustituir a las encuestas internas pues, además de ser un servicio que el medio da a su audiencia, debe ayudar a mantener y aumentar esa audiencia, para lo cual puede suceder que los redactores hagan énfasis en los resultados más “dramáticos” o “interesantes”. La campaña se pone más interesante cuando hay empate técnico entre candidatos, o cuando uno de ellos está muy cerca de ganar en primera vuelta. A menudo los medios no divulgan todas las preguntas y esto también reduce la utilidad de esas encuestas para el análisis estratégico. Sin embargo, algunos medios de comunicación desarrollan programas de encuestas de gran calidad técnica, a lo largo de muchos años, y éstas son de mucho valor para los partidos en el diseño de una nueva campaña.

Las encuestas contratadas por un partido no se divulgan pues podrían ayudar a que los opositores descubran elementos de la estrategia. Por otra parte, si se divulga una encuesta interna en la que el candidato sale bien, después es muy difícil ocultar encuestas en las que sale mal.

Los resultados provenientes de diferentes empresas encuestadoras en periodos similares deben ser parecidos, pero nunca son iguales. Esto se debe a diferencias en los cuestionarios y en los diseños muestrales. Cuando los resultados son dramáticamente diferentes puede deberse a hechos políticos relevantes ocurridos en esos días o a que una encuesta no fue bien hecha. En esos casos la mejor opción es encargar una nueva encuesta para verificar.

Es usual que en las campañas se den “guerras de encuestas”. Cuando un candidato pierde sistemáticamente en todas las encuestas, pierde donantes; también pierde cobertura de prensa, pues los medios dan prioridad a los candidatos con alguna opción de triunfo, y se afecta el estado de ánimo de la dirigencia y los voluntarios que colaboran en la campaña.

Algunas personas tienen la creencia de que la gente vota a ganar, es decir, que vota por el candidato que va adelante en las encuestas. Sin embargo, no hay evidencia concluyente de que esto sea así. Existe el llamado “voto útil”, que ocurre cuando el votante siente que su candidato preferido no va a ganar, y entonces vota por su segundo “preferido” con opción de triunfo.

Si lo que quiere el *elector* es recibir regalos o alguna ventaja de parte del ganador de la *elección*, no necesita votar a ganar, pues basta con decir que votó por el ganador una vez que concluya el conteo oficial de *votos*. Además, hay personas que no creen en las encuestas, por lo tanto los resultados no afectan su decisión. Es difícil encontrar una regla general al respecto.

A menudo la legislación señala que los *organismos electorales* deben pedir que las empresas encuestadoras se inscriban en un registro, y que al divulgar los resultados de una encuesta también divulguen una ficha técnica. Es común que se prohíba la divulgación de encuestas el día de la *elección* y algunos días o semanas antes. Esto parte del supuesto de que las encuestas “alteran” la intención de *voto*, e implica exagerar el

papel de las encuestas. Por otro lado, es cada vez más difícil impedir la divulgación de encuestas en los periodos de veda, pues internet facilita que sean publicadas desde otro país.

Los partidos necesitan encuestas para diseñar y evaluar estrategias, pero ganar una *elección* requiere mucho más que encuestas y estrategia. Una lista no exhaustiva de requisitos para ganar incluye: representar a grandes sectores del *electorado*, tener un buen candidato, ser un partido organizado con capacidad de reacción a la crisis, acceso a los medios de comunicación, un programa, mucho dinero y algo de suerte.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Opinión pública - Resultados electorales

Víctor BORGE

EQUIDAD ELECTORAL

I. Definición y concepto

El término equidad, del griego **epiqueya** y del latín **aequitas**, se define como “la apelación a la justicia en cuanto se dirige a corregir la ley en la cual se expresa la justicia” (Abagnano, 1996, p. 419, citado por: Ojesto, 2016, p. 8). Siguiendo a Tomás de Aquino, la **epiqueya** “pertenece a la justicia legal, y en cierto modo está contenida en ella y en cierto modo la supera” (Aquino, de, II-IIae, c.120). Bajo esta acepción, la equidad se traduce en la justicia para un caso concreto y la conversión de una norma genérica en una norma concreta e individualizada, tal como lo asevera Luis Recasés Siches (Enciclopedia Jurídica Omeba, 1979). Por ello, la equidad en las contiendas electorales se constituye en un principio de la justicia y de la *administración electoral*, para hacer efectivos los principios contenidos en la legislación en la materia.

Para que la contienda electoral se conduzca con equidad, ésta debe ofrecer condiciones de igualdad en la *competencia política* a los par-

tidos y candidatos involucrados, mismas que deberán garantizarse por las autoridades competentes. Para que así sea, la constitución, las leyes y acuerdos deben incorporar principios y reglas que fijen la proporcionalidad en el financiamiento, establezcan la distribución de tiempos y condiciones en medios de comunicación y, en general, permitan la adopción de medidas para que el acceso a las contiendas por el ejercicio del *poder* político se lleven a cabo en condiciones de igualdad para distintos actores, previniendo sanciones y *medidas cautelares* cuando éstas se incumplan.

II. Desarrollo del concepto

Generalmente se ha considerado que las *elecciones* están sometidas sólo al principio de legalidad, siendo necesario que las reglas y procedimientos estén claramente definidos en las normas. Este principio que configura el *Estado de derecho* no sólo da certeza a los actores que confluyen en los *procesos electorales*, como las autoridades, los *partidos políticos*, las personas que se postulan de manera independiente y los votantes, sino que permite que los legisladores y las autoridades electorales plasmen las políticas públicas fundamentales de la *democracia* al incluir en las leyes y acuerdos generales de la materia, las decisiones que regularían el desarrollo del *proceso electoral*.

Adicionalmente, las *elecciones* tienen que ser decididas en sus controversias y en sus resultados concretos, lo cual no puede agotarse con la ley sola, sino que corresponde a los operadores jurídicos el interpretar y aplicar a los casos concretos. Dar solución a los conflictos electorales es tan importante como aprobar las políticas legislativas electorales. Sin embargo, para lo segundo, el legislador da soluciones abstractas e impersonales, mientras que, para lo primero, el juzgador y la autoridad administrativa deben dar soluciones concretas e individualizadas. Para que el *elector* goce de libertad en la selección de sus opciones políticas y puedan actualizarse los valores democráticos plenamente contenidas en la *legislación electoral*, la justicia debe actuar como guía orientadora para los operadores jurídicos, que permita llevar a buen fin estos objetivos.

Durante la tercera ola democratizadora que menciona Huntington, en la que varios países de América Latina transitaron a la *democracia*, pocas

legislaciones de estas nuevas *democracias* han sido modificadas tantas veces como la electoral, entendida en el sentido amplio, con el fin de buscar a la equidad en la participación y en la *competencia política*. Como ejemplos de este frenesí reformador constante hay que mencionar el caso boliviano, cuya *legislación electoral*, después de ser aprobada en 1991, ha sido modificada más de cinco veces, o el caso ecuatoriano, en donde en poco más de 30 años de *democracia* ha aprobado tres constituciones diferentes, siendo la más reciente la de 2008 (Romero Ballivián, 2012, p. 294).

Sin embargo, para lograr la equidad en la contienda electoral se requiere no sólo reformar y aplicar la ley electoral textualmente, lo cual podría ser injusto y radical, pues el contexto y las circunstancias deben ser ponderados en los casos concretos. La aplicación mecánica de la ley electoral tiene riesgos que quizá ninguna otra ley cuente, pues siendo una ley esencialmente política en su contenido y fines, no está exenta de imprecisiones motivadas por los propios grupos parlamentarios, para quienes los términos equívocos o las lagunas podrían ser de utilidad para interpretaciones favorables a sus intereses.

De tal manera, la equidad en la contienda electoral tiene dos aspectos: las leyes relativas a las *elecciones*, con la imparcialidad debida, sin privilegiar a ninguna de las partes y, por otra parte, la existencia de autoridades electorales que las interpretan, establecen precedentes y crean procedimientos para la aplicación de los principios constitucionales y de tratados internacionales.

De acuerdo a los principios y reglas, la interpretación de las normas relativas a los casos concretos produce la consecuencia de que la contienda electoral tenga un resultado igualitario en la representación. Esta equidad se refleja en todo el proceso, desde las campañas hasta los *resultados electorales* (Tokaji y Hayward, 2011, p. 273). Esta interpretación la debe hacer el juez, por lo que él debe fungir como garante de la equidad en la contienda electoral. De esta manera, el legislador cuenta con la obligación de plasmar los principios de equidad con parámetros de generalidad, mientras que el juez al aplicar dichos parámetros a los casos singulares, no sólo resuelve una controversia sometida a su consideración, sino que dicta un criterio que define la justicia.

La equidad se refiere, entonces, a las condiciones de igualdad para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal —es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, tanto para las autoridades como para los *partidos políticos*, candidatos, votantes y, en general, la población de una sociedad dada—, como en la actividad de los juzgadores y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para la participación de algún grupo o sector. La *equidad electoral* se traduce en una *competencia política* justa, que nivela las condiciones de participación para los contendientes y elimina las ventajas injustas que alguno pudiera tener.

III. Usos prácticos del concepto

En el ámbito interamericano, el art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad de oportunidades, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha plasmado en decisiones como *Yatama*, *Castañeda Gutman* y *López Mendoza* (Dalla Via, 2012, p. 36).

También en su normatividad nacional, los países latinoamericanos han incorporado el tema de la equidad en la contienda a nivel constitucional. Por ejemplo, el artículo 18 de la Constitución de Chile establece que “(h)abrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional (...) garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos”. De ello se entiende que este *sistema electoral* está basado en la igualdad de oportunidades, por lo que debe generar una competencia justa y fomentar la equidad en la contienda (Rosales, 2009, p. 284).

En México, con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, el concepto de equidad quedó plasmado expresamente en el artículo 134 constitucional como “equidad de la competencia entre los partidos políticos”, refiriéndose a la obligación de todos los servidores públicos de aplicar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, con imparcialidad.

Respecto a la actividad jurisdiccional, el principio de “un hombre un voto”, que introduce la igualdad en el *sufragio*, determinada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso Reynolds v. Sims 377 US 533 558 (1964), ha definido la equidad en la contienda electoral como la condición de igualdad de circunstancias de partidos y candidatos, pero también como un resultado igualitario en la *representación política*. En esa tesitura, se ha invalidado el establecimiento de un impuesto para poder votar, porque de ser así, la capacidad económica sería condición para ejercer el *voto*, afectando la oportunidad de igual protección de los votantes.

Para fortalecer la equidad en las contiendas electorales no sólo se ha protegido el ejercicio del *voto* sino que también se ha buscado ampliar la *participación política* para hacerla más incluyente. En esta categoría es importante mencionar políticas como el *voto* facultativo, el *voto* en casa, el *voto* desde centros penitenciarios, las *acciones afirmativas*, asientos reservados o distritación especial para personas indígenas, jóvenes o con perspectiva de género, así como las disposiciones de *paridad*. Por ejemplo, en Brasil, Ecuador y Nicaragua se ha contemplado el *voto* facultativo desde los 16 años; en Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú, entre otros países, ya sea con base en reformas legales o decisiones judiciales, se permite el *voto* de personas en prisión; en México, en 2014, se ha incluido el principio de *paridad* en las *candidaturas* en las legislaturas federal y locales en la Constitución, sumándose a reformas legales previas, en el mismo rubro, en Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela.

Además de estas medidas, la equidad en las contiendas también pasa por el *financiamiento político* y el acceso a medios de comunicación. En este contexto, uno de los tópicos más debatidos que se relaciona con la equidad es la posible confrontación entre libertad de expresión y la equidad en la contienda. En Estados Unidos, desde el precedente Buckley v. Valeo (424 US 1, 48-49 1976), se permitía que la ley pudiera fijar límites a la libertad de expresión cuando se impide o abusa de dicha libertad en detrimento de la expresión de otras personas. Complemento de lo anterior, también la Suprema Corte de Estados Unidos ha considerado que el capital de algunas corporaciones utilizado en las *campañas electorales*

puede tener efectos perturbadores y corrosivos en la contienda electoral, afectando su equidad (Austin v. Michigan Chamber of Commerce 494 US 659-660 1990). Sin embargo, la misma corte cambió totalmente de criterio al permitir el financiamiento de videos durante la campaña presidencial de 2008, autorizando a una entidad privada financiera una propaganda contraria a una precandidata, privilegiando la libertad de expresión sobre las restricciones impuestas a la legislación que pretendía desligar los intereses económicos de las campañas (Citizens United v. FEC 558 US 310 2010). Esta nueva tesis constituye una regresión al concepto de equidad que ya había elaborado ese tribunal constitucional.

Esta preocupación por la relación entre el dinero y la *política*, y sus efectos en la equidad en la contienda, ha derivado en estudios y reformas para garantizar la universalidad del *voto*. Las discusiones versan, principalmente, sobre los topes de gasto y el balance entre financiamiento público y privado, para garantizar las condiciones de equidad entre los participantes en las contiendas electorales y la relación de los candidatos y partidos con los individuos y sectores que representan (Muñoz Pogossian, 2015).

En el caso colombiano, por ejemplo, en un claro intento por desligar los intereses económicos de la campaña y de las actividades permanentes de los *partidos políticos*, se ha adoptado una legislación que ha establecido un sistema mixto de financiamiento, en parte público y en parte privado, el cual se encuentra sometido a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones (De la Calle, 2003, p. 3). México, por otra parte, ha adoptado en la última década, mediante diversas reformas constitucionales y legales, un modelo de comunicación en el que se definen los topes a gastos de campaña, se fiscalizan los recursos ejercidos por los *partidos políticos* y la autoridad electoral tiene control sobre los **spots** publicitarios en radio y televisión¹. Al respecto, la fiscalización resguarda los principios constitucionales y garantiza la certeza del empleo de los recursos públicos en los términos establecidos por la ley (Tribunal Electoral del Poder Judi-

1 Para un análisis sobre el modelo de fiscalización introducido en la reforma de 2014 y sus limitaciones, ver Gilas y Christiansson, 2016.

cial de la Federación, TEPJF, SUP-RAP 91/2007), para lograr la equidad en los recursos públicos durante las *campañas electorales*².

Aunado a lo anterior, el 29 de enero de 2016, la Constitución fue reformada para incluir en el artículo 134 la prohibición de todos los servidores públicos para aplicar con parcialidad los recursos públicos confiados a su responsabilidad e influir, en consecuencia, en la equidad de la competencia de los *partidos políticos*. Esta misma disposición fue reformada desde el 13 de noviembre de 2007, regulando la propaganda gubernamental para evitar la inclusión de datos que identifiquen personalmente a los servidores públicos y que las autoridades se valgan del dinero público para promoverse, exigiendo así el principio de neutralidad e imparcialidad por parte de ellos en las contiendas electorales (Oropeza, 2012, p. 9).

Esta preocupación por el uso de recursos públicos también se refleja en documentos internacionales sobre buenas prácticas y recomendaciones en la materia, como los “Lineamientos para prevenir y combatir el abuso de recursos administrativos durante los procesos electorales”, aprobados por el pleno de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en 2016 (Barret, González Oropeza, Hirschfeldt, Lalchenko y Kask, 2016). Como instrumentos de referencia para legisladores, jueces, autoridades electorales, *partidos políticos*, candidatos y *electores*, estos documentos reflejan una preocupación y líneas de acción para fortalecer la equidad en las contiendas electorales.

Vocablos de referencia:

Financiamiento político - Legislación Electoral

2 Al respecto, el TEPJF ha sido explícito sobre este punto en la resolución correspondiente al SUP-RAP 76/2008, que establece que “(l)a utilización indebida de recursos públicos estatales a favor de la campaña del citado candidato obstaculiza la continuidad del desarrollo de la vida democrática del país, mermándose los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad que debe regir durante todo el proceso electoral; asimismo, el rebase del tope de gastos acordado por el Consejo General, merma el valor jurídico tutelado por la norma transgredida, a saber: el desarrollo de la vida democrática del país, pues atentaron contra el principio de equidad en la contienda que debe regir todo proceso electoral”.

Bibliografía:

- Aquino, de, T. (s. XIII). *Suma teológica*, (II-II). Recuperado de: <http://hig.com.ar/sumat/c/index.html#c57>.
- Barret, R., González Oropeza, M., Hirschfeldt, J., Lalchenko, S., y Kask, O. (2016). *Joint Guidelines for Presenting and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes*. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL\(2012\)075-e](http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL(2012)075-e).
- Dalla Via, R. A. (2012). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. *Serie de Cuaderno Capel* (57), 41.
- De la Calle, H., (2003, noviembre). *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos*. (Documento presentado en el Foro de la OEA, Cartagena).
- Gilas, K. M., y Christiansson, M. J. K. (2016). El nuevo modelo de fiscalización: La reforma fallida. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (16), 92-125.
- González Oropeza, M. (2012). *La utilización de recursos públicos con fines electorales. La experiencia de México*. (Reporte para la Comisión de Venecia). Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. Recuperado de: [http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL\(2012\)075-e](http://www.venice.coe.int/webforums/documents/?pdf=CDL(2012)075-e).
- Muñoz-Pogossian, B. (2015). Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: Una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014. *Colombia Internacional*, (85), 53-80.
- Ojesto Martínez, F. (2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 1-23.
- Recaséns Siches, L. (1959). Equidad. En: *Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. X, pp. 423-437. Buenos Aires: Driskill.
- Romero Ballivián, S., (2012). La búsqueda de la equidad: Breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI. *Serie de Cuaderno Capel* (57), 289-310.
- Rosales, C. M. (2009, enero-junio). Principios rectores en material electoral en Latinoamérica. *Revista IIDH*, 49, 265-309.
- Tokaji, D. P., y Hayward, A. R. (2011). The Role of Judges in Election Law. *Penumbra* (University of Pennsylvania), 159, 273-292.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

ESCRUTINIOS

I. Concepto

Etimológicamente, *escrutinio* proviene del latín **scrutinium**, de **scrutari**, acto de examinar algo, y se emplea para hacer referencia a la búsqueda e indagación de algo específico. En el ámbito político-electoral, el *escrutinio* hace referencia a la función pública mediante la cual, una vez concluida la *jornada electoral*, se verifican y consolidan los resultados de las votaciones.

El *escrutinio* consiste en el conteo, valorización y consolidación de los *votos* emitidos. Es el momento crucial del *proceso electoral*, con el cual se concluye un complejo conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional-formal como técnico-administrativas, mediante las cuales se determina el número de *votos* depositados u otorgados a cada candidato y/o *lista* de candidatos y, en consecuencia, se establecen los ganadores a cargos públicos (ejecutivos y/o de *representación política*).

Existen dos tipos de *escrutinios*, el manual y el automatizado. Por regla general, los *escrutinios* manuales se llevan a cabo en diversas instancias o etapas. La primera se realiza en las mesas receptoras del *voto*, realizándose las subsecuentes etapas en órganos electorales de mayor jerarquía o instancias superiores, cuya competencia se extiende a dimensiones territoriales más amplias que la(s) etapa(s) anterior(es). El *escrutinio* manual se sigue empleando en el 98% de los países. De 295 países en el mundo, sólo siete han implementado en sus jurisdicciones el *voto electrónico* –Bélgica, Estonia, Brasil, U.S.A., Venezuela, India y Filipinas–, cinco países han prohibido su implementación –Alemania, Finlandia, Holanda, Irlanda y el Reino Unido– y la gran mayoría sigue haciendo pruebas piloto, en busca de su implementación (Informadorpublico.com, 2010).

El proceso que se lleva a cabo en la etapa electoral del *escrutinio* (*mesas de votación*) no solamente incluye un simple recuento de *votos* emitidos –el que sin duda es el recuento más importante–, sino también el referido al número de *electores* que votó en cada casilla o mesa electoral, al número de los *votos* emitidos a favor de cada uno de los partidos o

candidatos, al número de *votos en blancos*, nulos, así como al número de las boletas sobrantes de cada *elección*, entre otros, dependiendo de la legislación respectiva.

Es importante observar que la labor de contabilización de *votos* necesariamente implica una valoración previa de los mismos, toda vez que se deben diferenciar cuáles de ellos son capaces de producir efectos jurídico-políticos relativos, efectos jurídico-políticos plenos y aquellos que no producen efecto jurídico alguno. En este sentido, la cuantificación de *votos* que se lleva a cabo mediante el *escrutinio* preliminar supone una calificación y valoración jurídico-política de los mismos, cuyo resultado deberá producir efectos vinculantes en el resultado de la *elección*. En Latinoamérica, la *legislación electoral* establece tres criterios básicos para clasificar los *votos*: válidos, blancos y nulos. En México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela no existe el criterio de *voto en blanco*, el cual automáticamente se convierte en *voto nulo*. En el Salvador, “se consideran como abstenciones, las papeletas depositadas que no tengan marca alguna. En ningún caso las papeletas sobrantes se tomarán como abstenciones”, es decir, su emisión no tiene ningún efecto posterior (Código Electoral, art. 203).

Existe cierta confusión en el uso de los términos “cómputo” y *escrutinio*, a los que, en algunas ocasiones, se les considera sinónimos. De acuerdo con lo expresado anteriormente, el concepto de cómputo sería más restringido que el de *escrutinio*, por cuanto se restringe a la simple labor cuantificadora, mientras el *escrutinio* se refiere, además, a una labor calificadora, es decir, a todo el conjunto de actos mediante los cuales se contabiliza, se valora y se califica el *voto* y se derivan sus consecuencias jurídico-políticas, como la conquista o conservación del *poder*, de la representación y su respectiva *legitimidad*.

En regiones y países que no cuentan con una tradición de *elecciones* competitivas y transparentes o que atraviesan crisis políticas, los *procesos electorales*, en general, y las actividades que se llevan a cabo en el proceso mediante el cual se valora y cuantifica el *voto*, suelen ser objeto de recurrentes y fuertes cuestionamientos. Iberoamérica no es la excepción a pesar de los grandes avances que se han logrado desde finales

de los 80¹, mediante la cooperación, el apoyo y asesoría internacional², así como de movimientos ciudadanos que promueven el control y vigilancia de los *procesos electorales* (Claire, 2007)³.

La experiencia política, no solamente de la región sino de la “*democracia electoral*” mundial, ha demostrado que el *proceso electoral*, en general, como el escrutador, en particular, bien pueden, algunas veces, producir resultados diferentes con referencia a los *votos* depositados en las urnas. Esto a tal grado que, no sin razón, se opina que “la oposición puede ganar las elecciones, pero los escrutinios los gana el gobierno” o, dicho en otras palabras, “quien escruta elige” (Lehr, 1981). Esta opinión se mantiene, aunque el contexto haya cambiado. Y no es de extrañar, pues la batalla por la conquista o la conservación del *poder*, su ejercicio, legitimación y privilegios, no se agota en la *campaña electoral* sino, en ciertas ocasiones, los más osados políticos quieren ganar manipulando las *elecciones*, como los procesos mismos de *escrutinio* y, en otros casos, específicamente la oposición o los perdedores, cuestionándolos y desacreditándolos. Esta estrategia tiene más eco cuando las diferencias porcentuales entre los ganadores y perdedores son precarias.

Tres décadas después de los procesos democratizadores de la región, el contexto ha cambiado. Hoy en día existe mayor difusión de la información, pero, paralelamente, altos y sofisticados niveles de corrupción. Fraude y malas prácticas electorales son temas de los cuales se habla mucho pero se sabe poco, y se sabe poco porque son difíciles tanto de denunciar como de demostrar. Organizaciones no guber-

1 En el marco de los procesos de redemocratización en Sudamérica y de *democratización* en Centroamérica, la problemática electoral como método técnico e instrumento legitimador del *poder* político cobró significativa importancia. Estos procesos hicieron necesaria la labor legislativa, tanto en lo que hace a la emisión de nuevas leyes electorales, como en cuanto a las reformas constitucionales y legales de la legislación ya existente.

2 Por ejemplo, CAPEL del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1985) y las diferentes misiones de *observación electoral* de la ONU y la OEA, entre ellas, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA (1995), registrado de acuerdo con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y que posee la condición de observador en la Asamblea General de la ONU desde 2003.

3 Es el caso de la Misión de Observación Electoral (MOE) colombiana, que fue lanzada en 2006 por iniciativa de varias organizaciones no gubernamentales: sindicatos, movimientos de defensa de los derechos de las mujeres, organizaciones de educación popular y de promoción de la *ciudadanía*, etc., y es apoyada por una plataforma de 120 organizaciones colombianas (partidos políticos, movimientos sociales y ONG) que realizan regularmente campañas de defensa de los derechos humanos y de promoción de la paz.

namentales, como la Misión de Observación Electoral (MOE), intentan hacer seguimiento y documentar las irregularidades electorales, motivar y preparar a los ciudadanos para que las sepan denunciar y documentar apropiadamente (MOE, 2009). Después de una década de trabajo, la MOE es reconocida y asesora a diferentes organizaciones electorales, tanto de la región como del mundo, por lo que se recomienda visitar las siguientes páginas (enlaces) **web:** <http://moe.org.co/> y <https://issuu.com/misionobservacionelectoral/moe>.

II. Sistematización del proceso escrutador en Iberoamérica

Revisando y comparando la legislación vigente en la región, en forma general y a manera de síntesis, el *escrutinio* se sigue constituyendo en un proceso técnico y jurídico-administrativo que se caracteriza por llevarse a cabo en etapas, las cuales podemos agrupar en tres categorías: preliminar, intermedia(s) y definitiva. En la región, sólo Brasil (1996-2000) y Venezuela (1998-2004) han implementado la *automatización de los procesos electorales* de forma completa (*voto electrónico*); en los demás casos sólo se han llevado a cabo pruebas piloto.

Por regla general, la etapa preliminar se desarrolla en las *mesas de votación* una vez concluida la votación; la o las intermedias —si las hay— son realizadas por órganos electorales de mayor jerarquía, representantes bien sea de una unidad geográfica-política y/o electoral, a los que les corresponde, básicamente, el trabajo cuantitativo (totalización) de los *votos* escrutados por un determinado número de mesas. La etapa definitiva del *escrutinio* es la actividad integrante del proceso, en la cual se lleva a cabo la acción final de cuantificación y cualificación de los *votos* correspondientes a una *elección* en particular. Por regla general, esta etapa es realizada por el órgano electoral de mayor jerarquía, ya sea a nivel nacional o local, dependiendo del tipo de *elección* y de las *circunscripciones electorales* respectivas.

Todo proceso requiere de medios y mecanismos de control que garanticen su eficiencia y, en el caso del proceso escrutador, aún más su objetividad, en la medida en que dicho proceso tiene por finalidad determinar en última instancia el sentido en que se ha manifestado la voluntad del *electorado*, el constituyente primario, el pueblo.

Los medios y mecanismos de control que por regla general caracterizan el proceso escrutador tienen que ver con la organización y composición de los órganos encargados de llevarlo a cabo: la *documentación electoral* –actas de *escrutinio*, su transporte y distribución–, la comunicación y publicación de resultados, tanto parciales como generales, y la posibilidad de fiscalización de las partes comprometidas, entre otros.

Desde un punto de vista legal, según se desprende de las legislaciones comparadas, existen determinados elementos en materia de *escrutinio* que representan constantes generales en esta materia. Así, en todos los casos se establece la realización del *escrutinio* en diversas etapas o fases, las que se ejecutan por diferentes órganos:

- 1) ***Escrutinios preliminares.*** En la primera etapa escrutadora se realizan los *escrutinios* preliminares. Éstos quedan a cargo de las mesas de *escrutinio*, quienes los realizan, una vez cerrada la votación, en un acto en donde normalmente se acepta la presencia de los representantes o fiscales de los *partidos políticos*. Las actividades características de esta etapa son básicamente valoración, contabilización y clasificación de los *votos* depositados en las urnas. Los resultados del *escrutinio* se asientan normalmente en un acta, siendo autorizada, en la mayoría de los casos, la expedición de copias o certificaciones de las mismas.
- 2) ***Escrutinios intermedios.*** Los *escrutinios* intermedios son conocidos en la mayoría de los países. Puede existir una o varias etapas de *escrutinios* intermedios. El objeto de este tipo de *escrutinios* es llevar a cabo la totalización de los resultados que corresponden a *circunscripciones electorales* que abarcan los distritos correspondientes a un número determinado de mesas o áreas electorales. En todos los casos se exige la elaboración de un acta de *escrutinio* en donde se deben asentar los resultados de la correspondiente actividad escrutadora.
- 3) ***Escrutinios definitivos.*** Los *escrutinios* definitivos tienen por objeto la totalización general de los *resultados electorales* correspondientes a toda una circunscripción. La realización de este tipo de *escrutinio* corresponde normalmente al órgano electoral supremo en cada país o a la *circunscripción electoral* correspondiente. Sólo en

aproximadamente la mitad de los casos se exige la elaboración del acta para este tipo de *escrutinio*.

A. Mecanismos de control

Como medios de control legal en lo que toca al cumplimiento de las normas relativas al *escrutinio*, las legislaciones estudiadas ofrecen recursos de primera y de segunda instancia, los cuales básicamente pueden ser hechos valer por los *partidos políticos*. El efecto de estos recursos puede dar lugar a la anulación de la votación llevada a cabo ante la mesa o bien de la votación general, de manera total o parcial.

En cuanto a los criterios previstos para la valoración de los *votos* en todos los países, se conocen los criterios de *voto* válido y de *voto nulo*. El criterio de *voto en blanco* existe en casi todos los países, en tanto que los de *voto impugnado*, observado y recurrido permanecen como excepcionales. En casi todos los países sólo los *votos* válidos son capaces de producir efectos tanto directos como indirectos en el resultado de la *elección*. Excepcionalmente los *votos en blanco* e, incluso, los nulos, pueden producir efectos indirectos en el resultado de la *elección*.

B. Órganos encargados del escrutinio

Desde un punto de vista más general, se puede destacar que tanto la organización como la realización de los *escrutinios* recae básicamente en los órganos electorales o, como se ha dado en llamar en algunos de los casos, en el Poder Electoral. La única excepción al respecto la presenta Colombia, en la medida en que quienes realizan los *escrutinios* no son directamente los órganos electorales, sino comisiones especiales de ciudadanos, de carácter temporal, designadas para tal efecto, y apoyadas y supervisadas por la organización electoral, mientras que en el resto de los casos son los miembros ya permanentes o temporales de la organización electoral los encargados de llevar a cabo su realización.

C. Centralización o descentralización del proceso escrutador

En cuanto a la forma de la realización de los *escrutinios*, se puede observar una centralización o descentralización en su ejecución. Es decir, mientras que en unos países el *escrutinio* definitivo de las *elecciones* es compartido entre diferentes órganos electorales (Argentina, Bolivia,

Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), en otros recae única y exclusivamente en el órgano electoral superior (Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Esto a pesar de que, en algunos casos, su ejecución esté supeditada a la intervención del Congreso (Argentina, Bolivia, México y Paraguay).

III. Reflexiones finales

El ritual electoral sigue privilegiando la votación y los *escrutinios* manuales en el 98% de los casos, a pesar de los avances tecnológicos de la información y las comunicaciones que se han experimentado en las últimas décadas, e incorporado al sistema democrático —la denominada democracia digital o e-democracy—.

En el ámbito de la *administración electoral*, la incorporación de diversas tecnologías ha sido esencial para poder afrontar con éxito los retos del presente. Sin embargo, incorporar las tecnologías digitales a los *procesos electorales* no es algo que se haga de manera instantánea o repentina. Los países que han implementado el *voto electrónico* comenzaron con digitalizar el *padrón electoral* y el *registro civil*, incorporando más tarde la autenticación de los *electores* o la transmisión de los resultados, hasta llegar a la fase de emisión y conteo electrónico de los *votos* (Aquino, 2016). El carácter gradual de estos procesos no solamente está condicionado por el alto costo que suelen tener las nuevas tecnologías sino también por la resistencia que suele encontrar en la cultura político-electoral, producto de las frecuentes malas experiencias, de las cuales Iberoamérica no es la excepción.

Se argumenta a favor del *voto electrónico* que el mismo contribuye no solamente a eliminar el *fraude electoral* sino también a acelerar el *escrutinio* y la *transmisión de resultados*. Sin embargo, los argumentos y experiencias en contra se concentran en la seguridad y control de la votación⁴. Por ejemplo, en el año 2005, en Alemania, se ensayó la votación electrónica para las *elecciones* parlamentarias. Adicionalmente, el 3 de marzo de 2009, el Tribunal Federal Alemán (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) declaró que las máquinas electorales eran incompatibles con los

4 Compárense, por ejemplo, los diferentes reportes e informes periodísticos de cada país en épocas electorales y el enlace: https://es.wikipedia.org/wiki/Voto_electr%C3%B3nico.

principios de publicidad, *transparencia* y control público de la *elección*, al no permitir la fiscalización del *proceso electoral* por personas sin conocimiento técnicos. Esto, en una sociedad con una cultura electoral competitiva, transparente y poco o nada cuestionada.

Vocablos de referencia:

Mesa de votación - Proceso electoral - Resultados electorales - Voto - Voto electrónico

Bibliografía:

- Aquino, J. A. (2016). *La automatización de los procesos electorales*. Recuperado de: <http://acento.com.do/2016/especiales/8342070-la-automatizacion-los-procesos-electorales/>.
- Claire, L.-G. (2007). *La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática?* Recuperado de: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-333.html>: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-333.html>.
- Franco-Cuervo, A. B. (1998, 2007 2a. ed.). El escrutinio: Mecanismo y control. En: Nohlen, D., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 589-630). México: Fondo de Cultura Económica.
- García Villegas, M. R.-E. (2010). *Estado Alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Colección DeJusticia.
- IIDH/CAPEL (1990). *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- IIDH/CAPEL (1991). *Elecciones y Democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Informadorpublico.com (2010). *El voto electrónico en el mundo: De 295 países, sólo 7 lo implementaron*. Recuperado de: <https://www.informadorpublico.com/internacional/el-voto-electronico-en-el-mundo-de-295-paises-solo-7-lo-implementaron>.
- Lehr, V. G. (1981). *Der mexikanische Autoritarismo. Parteien, Wahlen, Herrschaftssicherung und Krisenpotenzial*. Múnich: Wilhelm Fink.
- MOE (2009). *Hacia una política criminal electoral: El reto de la Justicia frente a la Democracia*. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_juridica/2011/Investigacion_juridica_hacia_una_politica_criminal_electoral.pdf.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM.
- Scharfenberg, E. (2013). Venezuela rechaza el recuento de votos que exige la oposición. El Consejo Electoral anuncia una auditoría parcial que no atiende las condiciones reclamadas por Henrique Capriles. *El País*. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/28/actualidad/1367121157_828792.html.

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

I. Concepto

El objeto de la *estadística electoral* es proporcionar un análisis descriptivo de aquellos datos cuantificables en un contexto electoral. Por ejemplo, de los *resultados electorales*, del número de votantes, del sexo, *abstencionismo*, la participación, entre otros indicadores, por provincia, región o por cualquier otra unidad geográfica, no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de un análisis probabilístico, que ayude a establecer la conducta futura. Para lograr ese fin, la *estadística electoral* se apoya en las categorías definidas por la estadística descriptiva, principalmente por aquellas categorías que se refieren a la medición de la intensidad o magnitud de las distintas variables que conforman los *resultados electorales*.

A través de la *estadística electoral* podemos interpretar el *comportamiento electoral* de una población de votantes y una serie de variables, tales como los *comportamientos electorales* específicos de los votantes por partido, el *abstencionismo* y la distribución geográfica de la población en edad de votar de un país.

Para efectos interpretativos, la *estadística electoral* se encuentra muy ligada a la demografía, principalmente por el carácter que asume el comportamiento del crecimiento de una población, lo cual permite establecer un patrón de conducta que parte de las zonas del país que tienen más desarrollo demográfico, con relación a la proximidad de la mayoría de edad, aspecto legal de importancia en los *procesos electorales*. Lo anterior es de gran relevancia no solamente para los *partidos políticos*, sino también para los organismos estatales encargados de la emisión y entrega de documentos de identidad y empadronamiento de la población en edad de emitir su *voto*.

El enfoque geoespacial puede enriquecer sustancialmente las *estadísticas electorales* obtenidas en el contexto de *proceso electoral*, con la finalidad de realizar un análisis más preciso del mismo.

Incorporando el enfoque geoespacial a la *estadística electoral* se pueden establecer rangos de amplitud más general, lo que hace posible definir los cruces de variables, tanto de manera inferencial, como también por medio de la distribución de frecuencias o por cualquier método –a nuestra elección– de la estadística inferencial.

II. Características

La *estadística electoral* se apoya en una serie de métodos estadísticos que tienen como fin medir la configuración de una población votante, no solamente en el proceso eleccionario en sí, sino también a partir de su desarrollo histórico y en las pautas futuras de su crecimiento. Para ello se utilizan tanto el muestreo, la probabilidad estadística, la demografía o, más específicamente, las políticas demográficas, para finalmente llegar al análisis político-electoral como aspecto de mayor importancia en la utilización de las *estadísticas electorales*.

A El método de muestreo y la *estadística electoral*

Toda interpretación de datos censales –tomando en cuenta la magnitud de las poblaciones a estudiar– pasa necesariamente por el proceso de muestreo, porque esta técnica permite a la *estadística electoral* tener un costo reducido en cuanto a gastos se refiere. También es mucho más rápida y eficaz, porque los datos recolectados pueden ser fácilmente computarizados y se puede obtener una muestra altamente representativa y confiable, que permite dar validez al análisis estadístico. Esto es de singular importancia en un *proceso electoral*, sea cual fuere la fase de su desarrollo.

El muestreo también permite mayores posibilidades de cruces de variables, por la flexibilidad que adquiere la información procesada de esta manera; así, se pueden hacer subdivisiones de la población de acuerdo a la extensión que requiera el trabajo estadístico. Esto da lugar a una mayor exactitud en el procesamiento de los *resultados electorales*, lo que se traduce en una mejor interpretación estadística de los datos, cruces o cualquier otro procedimiento estadístico requerido. La teoría del muestreo permite a la *estadística electoral* contar con un instrumento confiable y eficiente para establecer cualquier tipo de estimación censal con propósitos electorales o demográfico-electorales.

B. La aplicación de la teoría de la probabilidad en la *estadística electoral*

La teoría de la probabilidad permite definir eventos estadísticos con aplicación al ulterior comportamiento de una población electoral. A partir de la verificación futura de sucesos electorales, estadísticamente registrados, es posible crear un espacio muestral con un sinnúmero de eventos estadísticos de acuerdo a las necesidades del investigador o planificador electoral. Pueden usarse tantos procedimientos estadísticos de tipo aleatorio simple como convengan a las necesidades probabilísticas de la investigación. Para ello podemos apoyarnos en modelos matemáticos que utilizan la teoría de la probabilidad, en distintas fórmulas estadísticas de acuerdo a las necesidades investigativas. Así, en la *estadística electoral* la aleatoriedad puede utilizarse para definir aspectos probabilísticos que necesitan ser proyectados electoralmente de antemano.

C. El uso de la demografía en la *estadística electoral*

La demografía, que en un sentido restringido estudia el crecimiento de la población, pero en su más amplio y concreto campo estudia las políticas de población aplicadas al crecimiento ordenado y dirigido de un país, ha permitido a la *estadística electoral* contar con un recurso confiable para establecer el crecimiento no solamente en las dimensiones del espacio económico, sino también en la del espacio político-electoral.

Esto quiere decir que la *estadística electoral* puede apoyarse en la demografía para conocer las pautas de crecimiento poblacional aunado al crecimiento de la población electoral, entremezclando variables importantes, tales como la dimensión del espacio laboral y la población electoral, el desarrollo del espacio económico y las características del votante, y cualquier número de cruces que se quiera establecer entre estas variables. Así, la demografía se convierte en una importante disciplina auxiliar de la *estadística electoral*, señalándose que de esta unión pueden obtenerse beneficios mutuos.

D. La *estadística electoral* como una disciplina al servicio del análisis político

Valiéndose de los métodos de la estadística inferencial y descriptiva, la *estadística electoral* lleva a cabo, en forma sistemática y confiable,

tanto la recolección, clasificación, presentación, análisis e interpretación de una serie de conjuntos de datos numéricos electorales, con el fin de obtener una observación confiable que aporte a la comprensión de los procesos político-electorales.

La *estadística electoral* puede, entonces, brindar profundidad y detalle a la interpretación del comportamiento histórico de la población votante, lo cual permite hacer generalizaciones e inferencias útiles a las ciencias políticas para crear los instrumentos analíticos que permitan estudiar con mayor amplitud y precisión los *procesos electorales*. Esto beneficiará, indudablemente, a la pureza de los comicios, garantizará al votante la emisión del *sufragio* y, lo más importante, contribuirá al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, garantizando de esta manera la estabilidad institucional y el desarrollo armónico de la sociedad.

III. Geolocalización de ciudadanos: Un nuevo enfoque para el análisis de las estadísticas electorales

Una dimensión importante de las *estadísticas electorales* es la ubicación. Por ello, resulta fundamental referirnos de manera particular a esta dimensión, convertida en variable cuando se trata de realizar análisis de alcance político: “El análisis espacial de la información social es un enfoque que nos ayuda a ‘ubicar’ la información y poder comprobar el posible efecto que la cercanía pueda tener en la información que se está analizando” (Magallanes, 2013).

El conocimiento y utilización de la precisión geográfica del *elector* complementa el análisis que se realiza sobre las *estadísticas electorales*, obteniendo un valor agregado en la calidad del enfoque político.

Asimismo, el valor agregado que proporciona la geolocalización del dato domiciliario del ciudadano a las *estadísticas electorales* puede originar *padrones electorales* sincerados en datos ciudadanos, promoviendo la *transparencia* de los *procesos electorales* y garantizando el derecho de autodeterminación a través del respeto de la voluntad popular.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo - Censo de población - Comportamiento electoral - Geografía electoral - Información electoral - Observación de elecciones - Partidos políticos - Proceso electoral - Resultados electorales - Sufragio - Transparencia - Voto

Bibliografía:

Chow, N. (1976). *Técnicas de investigación social*. Costa Rica: EDUCA.

Gómez, M. (1981). *Estadística descriptiva*. Costa Rica: Editorial EUNED.

Gutiérrez, C. (1971). *Teoría del método en las Ciencias Sociales*. Costa Rica: EDUCA.

Dierck-Sens, W. (1982). *Política y población*. Costa Rica: EDUCA.

Magallanes, J. (2013). *Indicadores políticos de las elecciones subnacionales peruanas: Una mirada geoespacial*. Colombia: ALACIP.

Jorge Luis YRIVARREN

ESTADO DE DERECHO

I. Concepto

El *Estado de derecho* consiste en la sujeción de la actividad estatal a la constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantiza el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del *poder*, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. El *Estado de derecho* es considerado un elemento central de la seguridad jurídica, como advierte Troper (1994).

El concepto de *Estado de derecho* se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo. Aunque la idea aparecía claramente en los escritos de esos autores, el primero que utilizó la expresión (**Rechtsstaat**) fue el jurista y político alemán Robert von Mohl.

El concepto de *Estado de derecho* implica dos elementos básicos: la naturaleza jurídica de la constitución y su supremacía, y la separación de funciones en el ejercicio del *poder*. La Constitución francesa de 1791 incluyó en su artículo 16 la expresión que luego se convertiría en el dogma del constitucionalismo liberal: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni se adopte la separación de poderes, carece de Constitución”. En la actualidad la separación de funciones no se entiende en un sentido mecánico, sino como un diseño de la constitución que impide la concentración del *poder* y que auspicia relaciones de cooperación y de control entre los órganos que lo ejercen.

En el siglo XX el *Estado de derecho* tuvo como contrapunto al *totalitarismo*. Por eso Zippelius (1987) señaló que el *Estado de derecho* está orientado a vedar la expansión totalitaria del Estado. El *totalitarismo* se caracterizó por la imposición de una ideología y la consiguiente supresión de libertades individuales y públicas, incluyendo la proscripción de partidos, de órganos deliberativos y de libertades de tránsito, reunión y expresión. El *totalitarismo* procuró una legitimación formal a través de instrumentos jurídicos. Con excepción del comunismo y del corporativismo, que desarrollaron un aparato de apariencia constitucional, el falangismo, el nacional-socialismo y el fascismo se expresaron a través de diversas leyes que no llegaron a conformar un cuerpo sistemático. Adolfo Hitler gobernó apoyado en la Ley de Autorización de 1933, que lo facultaba para legislar a su arbitrio. Con fundamento en esa delegación parlamentaria expidió, entre otras, las leyes racistas de Nuremberg de 1935.

En Italia subsistió la vigencia formal del Estatuto Albertino de 1848, pero diversas leyes consolidaron el *poder* de Benito Mussolini. Además de la integración del Gran Consejo del Fascismo, su más importante disposición fue la Ley Acerbo de 1923, donde incluyó la “cláusula de gobernabilidad” conforme a la cual al partido que obtuviera la *mayoría* simple en las *elecciones* se le atribuía la *mayoría* absoluta en el parlamento. En 1925 Mussolini fue investido de facultades delegadas para legislar, y su principal decisión fue integrar, en 1926, el Tribunal Especial para la Defensa del Estado, que varios autores han considerado la verdadera ley fundamental del régimen.

Los aspectos de naturaleza formal (contar con una constitución, por ejemplo) son insuficientes para identificar al *Estado de derecho*. De ahí que autores como Zippelius (1987) hayan planteado que el *Estado de derecho* se rige por dos principios básicos: el de proporcionalidad (que haya una relación adecuada entre el daño y el beneficio que causan los actos estatales), y el de exceso (que no se afecten los intereses en una medida superior a la necesaria).

La expresión *Estado de derecho* es considerada tautológica por Kelsen (1934), para quien existe identidad del orden estatal y del orden jurídico. Por eso afirma que “todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en sentido formal, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden coactivo... y todo orden coactivo tiene que ser un orden jurídico”. Ahora bien, el mismo autor admite que se puede hablar de un *Estado de derecho* material para aludir a la cuestión de en qué medida se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales se corresponden con las normas generales.

Aludiendo al cuestionamiento kelseniano, García-Pelayo (1977) señala que la idea del *Estado de derecho* tiene sentido desde el punto de vista jurídico y político, en tanto que representa la funcionalidad del sistema estatal e introduce en ese sistema la normalización y la racionalidad en la actuación de los órganos del *poder*, para disminuir los factores de incertidumbre que pueden resultar de un actividad no regulada o arbitraria.

Son pocas las constituciones que adoptan de manera expresa el principio de *Estado de derecho*. Ocurre así en los casos de la Federación Rusa (art. 1), Honduras (art. 1), República de Sudáfrica (art. 1c), y Rumanía (título 1, art. 4), por ejemplo. La Constitución suiza (art. 5) enuncia los cuatro principios del *Estado de derecho*, que consisten en que el derecho es el fundamento y límite de la *soberanía* estatal; la actividad estatal corresponde al interés público y es proporcional; los órganos públicos y privados deben actuar conforme a los principios de buena fe, y la Confederación y los cantones deben respetar el derecho internacional. En la Constitución de Chile (art. 6) se establece que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, con lo cual sin hacer referencia directa al *Estado de derecho*, enuncia su significado.

II. *Estado de derecho* y constitucionalismo

Las características del *Estado de derecho* han permitido definir al sistema constitucional. En este sentido se advierten cuatro grandes tendencias: la liberal, la social, la democrática y la cultural. Cuando inició el siglo XX dominaba el constitucionalismo liberal fraguado a todo lo largo de la centuria precedente. Las constituciones se estructuraban a partir de los derechos de libertad, propiedad, seguridad jurídica e igualdad. Algunos de sus corolarios eran los derechos de asociación, petición, *sufragio* y libertad de conciencia.

El constitucionalismo social apareció en la Constitución mexicana de Querétaro de 1917 y en la Constitución alemana de Weimar de 1919. Fue ésta la que mayor influencia tuvo en Europa, mientras que la mexicana recibió amplia difusión en América Latina. Las tesis sociales de Weimar tuvieron resonancia en las sociedades industriales, sobre todo porque permitían hacer frente a las presiones obreras que encontraban inspiración en la revolución soviética. Las tesis mexicanas fueron más atractivas para atender las demandas y expectativas de las sociedades rurales.

Las características fundamentales del constitucionalismo social consistieron en el reconocimiento de los derechos a la organización profesional, a la huelga, a la contratación colectiva, al acceso a la riqueza (en el caso mexicano significó una amplia gama de acciones de naturaleza agraria) y de principios de equidad en las relaciones jurídicas y económicas. Eso explica el surgimiento de la seguridad social, de los tribunales laborales y la defensa de derechos como la jornada, el salario y el descanso obligatorio. También aparecieron los derechos prestacionales con cargo al Estado, como los concernientes a educación, salud, vivienda y abasto.

Uno de los efectos del constitucionalismo social fue servir como base a la intervención económica del Estado. Por eso durante el proceso iniciado en la década de los 80, el progresivo desmantelamiento del Estado implicó también la reducción del Estado de bienestar.

El constitucionalismo democrático, por su parte, fue objeto de importantes previsiones en seguida de la Segunda Posguerra. Los sistemas parlamentarios, a partir del concepto adoptado por la Ley Fundamental

de Bonn, se estabilizaron mediante su parcial presidencialización, y los sistemas presidenciales propendieron a su progresiva flexibilidad para hacerse más receptivos de instrumentos y procedimientos de control político, de origen parlamentario. En Estados Unidos incluso se establecieron límites a la *reelección* presidencial.

Las características del constitucionalismo democrático han consistido en el reconocimiento de los *partidos políticos*; en la garantía de *procesos electorales* libres e imparciales; en la descentralización del *poder*, incluyendo las formas del estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos; en la adopción de formas de *democracia* semidirecta, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la *revocatoria del mandato* de los representantes.

El constitucionalismo de la última década del siglo XX y del principio del XXI pone el énfasis en los derechos culturales. Los derechos culturales no son, como los sociales, derechos de clase, ni como los democráticos, derechos universales. Los culturales son derechos colectivos que traducen intereses concretos y que conciernen a todos los estratos socioeconómicos. Entre los más relevantes están los derechos humanos, pero la gama es muy amplia. Comprende el derecho a la protección del ambiente, al desarrollo, al ocio y el deporte, a la intimidad, a la no discriminación, a la migración, a la información, a la objeción de conciencia, a la seguridad en el consumo y a la diversidad lingüística, cultural y étnica, entre otros aspectos.

III. Estado social de derecho

Como correlato de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, se han venido acuñando conceptos complementarios del *Estado de derecho*. Han aparecido los de Estado social de derecho y Estado social y democrático de derecho. La Constitución venezolana de 1999 (art. 2) alude al Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, si bien carece de elementos que permitan diferenciarlo de los anteriores y la inclusión de la expresión “justicia” sólo desempeña una función semántica.

El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato al Estado social de derecho es el de *Estado de derecho*. El surgimiento del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), a que se aludió en el numeral II, también generó un nuevo enfoque del *Estado de derecho*. Se constató que este último, al estatuir una igualdad formal ante la ley, produce desigualdades sociales y económicas. Así, el aparente paraíso del *Estado de derecho* ocultaba profundas contradicciones. Heller percibió con claridad esa situación y planteó la transición del Estado liberal (de derecho) al Estado social de derecho.

Esa concepción helleriana del Estado social de derecho permitiría al movimiento obrero y a la burguesía alcanzar un equilibrio regulado. En otras palabras, se planteaba la viabilidad de un orden justo de la autoridad sobre la economía, particularmente mediante la limitación de la propiedad privada, la sujeción del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en el proceso productivo y la traslación de la actividad económica del ámbito del derecho privado al campo del interés público.

Para Heller (1985) el *Estado de derecho* es el resultado provisional de un proceso de racionalización del *poder* conforme al cual se reivindica y fortalece a la burguesía. Progresivamente, empero, también los trabajadores, organizados en sindicatos y aun en partidos, lograrían establecer el “poder legislativo del pueblo”. Así, el económicamente débil procura, a través de una nueva legislación, “trabar” al económicamente poderoso y obligarlo a conceder mayores prestaciones.

Zippelius (1987) adopta la expresión Estado social liberal para caracterizar a la sociedad industrializada de Occidente, donde se garantizan las posibilidades del desarrollo individual al tiempo que se limita el egoísmo que perjudica la libertad del conjunto. En tanto que corrige las distorsiones del liberalismo, ese Estado social debe intervenir siempre que la economía de mercado haga peligrar las condiciones mismas del mercado libre o pueda causar daños significativos a la economía nacional o al medio ambiente.

Heller (1985) y Elías Díaz (1969) consideran al Estado social de derecho como una etapa de transición: el primero hacia el socialismo

(de ahí la “provisionalidad” del Estado social de derecho), y el segundo hacia el Estado democrático de derecho. El juicio de Zippelius (1987) es más reservado: alude a una oscilación del desarrollo histórico entre el Estado de bienestar y el liberalismo a través del cual se evidencia el riesgo que enfrenta continuamente el Estado: reducir el umbral de la libertad, “sofocando así una necesidad elemental”, o extender los efectos de la libertad, “con lo cual abre la puerta a las posibilidades, gustosamente aprovechadas, de abusar de aquélla”. Por eso, concluye, la inestabilidad de las formas del Estado liberal se origina en que “la libertad induce, una y otra vez, a abusar de ella”, y tal abuso conduce nuevamente a restringirla.

Tres observaciones de Elías Díaz (1969) son de trascendencia y deben ser tomadas en consideración cuando se trata del Estado social de derecho: una, que no todo lo que se denomina “imperio de la ley” es necesariamente *Estado de derecho*. Esa aseveración puede ejemplificarse con la hipertrofia normativa (“normocracia”, diría Heller) de las dictaduras; la segunda, que el Estado social de derecho requiere de un “Ejecutivo fuerte”, capaz de hacer prevalecer el interés reivindicatorio de la sociedad y la aptitud intervencionista del Estado, sobre la vocación complaciente del parlamentarismo; y la tercera, que existe parentesco entre el Estado social de derecho y el Estado de bienestar. Este último en efecto, suele caracterizarse por la prestación creciente de servicios públicos de interés social —como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social—, un sistema impositivo progresivo, la tutela de los derechos urbano, obrero y agrario, y la redistribución de la riqueza.

La visión weimariana (o europea) del Estado social de derecho lo identifica con la clase obrera y con sus formas organizadas de lucha: el sindicato y el partido. A su vez, una visión latinoamericana de la misma realidad tiende a involucrar, como ya se mencionó en el párrafo precedente, a los sectores marginados de las ciudades y a los trabajadores agrícolas, la protección de cuyos intereses (muy difusos en el primero de los casos) apenas se produce con mediana efectividad por parte de organizaciones agrarias. De esta suerte el capítulo económico del Estado social de derecho en Europa y en Latinoamérica se integra por rubros diferentes: industrial y comercial en el primer caso, adicionado del urbano y agrícola en el segundo.

Por todo lo anterior, a los principios básicos del *Estado de derecho* que menciona Zippelius (1987), deben agregarse dos más, que complementan a aquéllos y que permiten encuadrar satisfactoriamente al Estado social de derecho: el principio de razonabilidad, conforme al cual la organización estatal debe tender a la integración y no a la estratificación de la sociedad, y el principio de equidad, en tanto que la igualdad entre desiguales es meramente conjetural.

Al igual que el concepto de *Estado de derecho* es cuestionado por Kelsen (1934), el de Estado social de derecho tampoco es admitido pacíficamente por la doctrina. En especial FortsthoFF argumentaba en 1961 que la relación entre *Estado de derecho* y Estado social plantea problemas de gran calado. Se trata, dice, de dos Estados diferentes e incompatibles en el ámbito constitucional. Por un lado el *Estado de derecho* tiene por eje un sistema de libertades, y por otro, el Estado social tiene por objeto un sistema de prestaciones. El autor considera que la tendencia del Estado social lleva a una expansión progresiva del *poder* organizado y a una dependencia creciente de la sociedad con relación a las prestaciones y a las acciones de distribución de la riqueza por parte de ese *poder*. La visión conservadora de FortsthoFF coincide con la que Hayek (1972) denominó el “camino de servidumbre”: el Estado social acaba transformando al *Estado de derecho* en un Estado totalitario. 15 años después FortsthoFF matizó sus puntos de vista y admitió que la presencia de instituciones democráticas podía atenuar la tensión entre los dos modelos de Estado, e incluso permitir su complementariedad.

Las tendencias del constitucionalismo contemporáneo avanzan en el sentido de la complementación de los conceptos. En las constituciones de Colombia (art. 1), Ecuador (art. 1) y Paraguay (art. 1), por ejemplo, aparece ya el concepto de Estado social de derecho; en las de Alemania (art. 28), España (art. 9.2) y Venezuela, el principio social aparece acompañado por el democrático. Además, como se vio en el numeral II, el constitucionalismo social surgió con las constituciones mexicana de 1917 y alemana de 1919, aunque no se invocó de manera expresa el término social. La naturaleza social de numerosas constituciones ha quedado implícita en su contenido, de la misma forma que ha ocurrido con el concepto mismo de *Estado de derecho*.

Ahora bien, a la inversa de lo previsto por Hayek, y por el propio Fortstthoff en 1961, no es el Estado social de derecho, sino el Estado liberal de derecho el que ha prevalecido. A pesar de las disposiciones constitucionales, donde las hay, la tendencia dominante es en el sentido de reducir la presencia del Estado. El sistema prestacional y las políticas de redistribución de la riqueza que caracterizan al Estado de bienestar han venido retrocediendo desde las dos últimas décadas de la centuria anterior. Allí donde se conservan en el texto constitucional, paulatinamente se han transformado en cláusulas semánticas.

IV. Estado social y democrático de derecho

La primera vez que se utilizó la expresión “Estado democrático y social” fue durante la revolución de París de 1848. Las demandas del reconocimiento del derecho al trabajo planteadas por los socialistas, encabezados por Louis Blanc y secundadas por el constitucionalista Louis-Marie Cormenin, encontraron una fuerte resistencia en los argumentos de Alexis de Tocqueville y de Adolphe Thiers. En el proceso de acuerdos previos a la elaboración de un nuevo texto constitucional, los socialistas y los conservadores acordaron impulsar un modelo de Estado democrático y social, como resultado del cual fue aprobada la Constitución presidencialista de ese año. Esta norma incorporó algunas reivindicaciones sociales, pero no el derecho al trabajo.

Un siglo más tarde, la Ley Fundamental de Bonn (art. 28.1) de 1949 fue la primera que incorporó el concepto de Estado de derecho democrático y social. Después lo han hecho las constituciones de España (art. 9.2), Turquía (art. 2) y Venezuela (art. 2). En otras constituciones se ha incorporado el principio de Estado democrático de derecho, sin agregar el componente social. Es el caso de la carta suprema de Brasil (art. 1). Abendroth (1986) advierte que, en cuanto a Alemania, la fórmula Estado social de derecho ha perdido conexión con la de Estado social y democrático de derecho. Para corroborarlo, menciona las decisiones del Tribunal Constitucional Federal y del Tribunal Federal del Trabajo, que sólo aluden al componente social del texto constitucional.

En el Estado social y democrático de derecho se incluyen la tutela del individuo y de sus derechos de *participación política* y las relaciones de

clase, instituyendo mecanismos de distribución de riqueza a través del salario, del sistema fiscal, del ejercicio de derechos colectivos y de un conjunto de prestaciones que atienden al bienestar.

Lo característico de esta *forma de Estado* es la vinculación entre los derechos de contenido social y los concernientes al *pluralismo*. La participación ciudadana es indispensable, tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social cuanto para ejercer un efectivo control vertical sobre los órganos del *poder*. Un Estado que prescinde del *pluralismo* tiende a la adopción de formas hegemónicas de ejercicio del *poder* que contravienen al *Estado de derecho*, en cualquiera de sus modalidades.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Consolidación de la democracia - Democracia - Elecciones - Formas de Estado - Legitimidad - Pluralismo - Poder - Totalitarismo

Bibliografía:

- Abendroth, W. (1986). "El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político. En: Abendroth, W., et al. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Díaz, E. (1969). Estado de Derecho y sociedad democrática. *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid.
- Fortsthoft, E. (1975). Concepto y esencia del Estado Social de Derecho. En: Abendroth, W., et al. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fortsthoft, E. (1966). *Problemas actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fortsthoft, E. (1961). Problemas constitucionales del Estado Social. En: Abendroth, W., et al. (1986). *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hayek, F. (1972). *The Road to Serfdom*. Chicago: Chicago University Press.
- Heller, H. (1985). *Escritos políticos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Humboldt, W. von (1988). *Los límites de la acción del Estado*. Madrid: Tecnos.
- Kant, E. (1979). *Filosofía de la Historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kant, E. (1968). *Principios metafísicos de la doctrina del Derecho*. México: UNAM.

- Kelsen, H. (1934). *Teoría general del Estado*. Barcelona: Labor.
- Leroux, P. (1848). *Project d'une Constitution democratique et sociale*. París: Librairie de Gustave Sandré.
- Troper, M. (1994). *Pour une théorie juridique de l'Etat*. París: PUF.
- Zippelius, R. (1987). *Teoría general del Estado*. México: UNAM.

Diego VALADÉS

ÉTICA ELECTORAL

La *ética electoral* remite a una serie de principios, valores y máximas de conducta básicas para el desarrollo de *elecciones* limpias, competitivas, imparciales, en fin, auténticamente democráticas. La referencia a la *ética electoral* debe entenderse en el contexto de la preocupación por la integridad de los *procesos electorales* tanto en lo referido a la conducta de las autoridades y funcionarios públicos como a los demás actores relevantes: *partidos políticos*, dirigentes, candidatos, observadores, periodistas y ciudadanos que asumen funciones en la *mesas de votación*.

Tradicionalmente se distingue a la ética del derecho por ser éste último un orden normativo heterónomo y coercible, al tiempo que la moral es un orden autónomo y no coercible. La autonomía propia de la norma moral significa que ésta sólo obliga en la medida en que el sujeto la considera obligatoria y vinculante. La obligatoriedad no tiene origen en una autoridad externa que impone el cumplimiento de la norma con independencia de la voluntad de cada sujeto. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, la norma moral no es coercible, es decir que no se puede imponer su cumplimiento forzado.

En la actualidad asistimos a una “juridización” de la ética en numerosas áreas de la actividad humana. Ante el creciente y expandido fenómeno de la corrupción y la relativización de los consensos sociales en torno a lo que está bien y lo que está mal, las sociedades recurren a la sanción de leyes que incorporen esos principios básicos para dotarlos

de objetividad y hacerlos exigibles. Las leyes de ética pública son un ejemplo de este proceso.

Por lo general las leyes de ética pública incluyen a todos los magistrados y funcionarios del Estado, por lo tanto abarcan también a las autoridades intervinientes en los *procesos electorales*. Los principios básicos recogidos en las leyes de ética pública son: respeto a la ley, honestidad, neutralidad, buena fe, imparcialidad, *transparencia* e integridad. De estos principios se derivan obligaciones y deberes de conducta específicos según la función pública que se desempeñe.

En otras ocasiones son los actores relevantes los que acuerdan ciertos principios básicos de conducta y asumen el compromiso de respetarlos. Algunas instituciones –los colegios profesionales, las asociaciones de magistrados, etc.– aprueban códigos de ética o de conductas y crean –incluso– mecanismos de implementación y control aunque no tengan rango de ley. También pueden suscribirse pactos de integridad *ad hoc* entre los participantes en un proceso o actividad en particular.

IDEA Internacional desarrolló un código de conducta modelo para las autoridades electorales sobre la base de cinco principios y valores: 1) respeto por la ley; 2) independencia y neutralidad; 3) *transparencia*; 4) minuciosidad, y 5) orientación de servicio. De estos principios surge el deber de aplicar las leyes vigentes para el *proceso electoral* con imparcialidad, equidad y respetando el principio de igualdad. Las autoridades electorales deben actuar con neutralidad y en función del interés general, por lo tanto deben abstenerse de participar activamente en la contienda y tomar posición a favor o en contra de cualquiera de los competidores. El deber de neutralidad apunta a prevenir conflictos de interés que pudieran generar sospechas sobre la *legitimidad*, certeza y credibilidad del proceso. El cumplimiento de este deber de neutralidad se complica en el caso de *organismos electorales* integrados sobre la base de representación partidaria de sus miembros ya que, más allá de la buena fe de los magistrados, el proceso de nombramiento genera la percepción de que su actuación está teñida por intereses partidarios.

El deber de *transparencia* obliga a las autoridades electorales a facilitar a todos los interesados igual acceso a la información relativa al *proceso electoral*. Tanto la facilitación de información privilegiada

a algunos actores como el ocultamiento de información, afectan la *legitimidad* del proceso, el derecho al *voto* informado y el equilibrio en la competencia.

En algunos países de la región se recurre también a la adopción de pactos de integridad o acuerdos de ética en campaña que suscriben los *partidos políticos* y los candidatos –generalmente a instancias de las autoridades electorales o de *organizaciones de la sociedad civil*–. Se trata de acuerdos **ad hoc** para cada *proceso electoral* e incluyen compromisos tales como:

- 1) colaborar con el *organismo electoral* para la integridad del proceso;
- 2) rechazar las campañas de desprestigio, *campañas negativas* o campañas negras;
- 3) no incurrir en hechos de violencia;
- 4) transparentar el manejo de los fondos de campaña;
- 5) promover el debate público y abierto de ideas y programas;
- 6) evitar el uso de recursos públicos en la campaña;
- 7) respetar el ambiente y las propiedades públicas y privadas en las actividades de campaña (en ocasiones se incluye el compromiso de limpiar el espacio público una vez terminada la campaña);
- 8) respetar el derecho de los demás candidatos de hacer campaña y no dañar los elementos de campaña de los adversarios;
- 9) respetar la libertad y los derechos de los *electores*;
- 10) respetar la libertad de prensa;
- 11) respetar la labor de los observadores nacionales e internacionales;
- 12) respetar los resultados del proceso.

Este tipo de pacto de integridad o buena fe en la campaña sólo funciona si hay un verdadero compromiso de los actores y existe alguna previsión operativa para sancionar la violación de los deberes asumidos. Lamentablemente, en muchas ocasiones la firma de estos compromisos es utilizada como un elemento más de propaganda y un catálogo de buenas intenciones que no se reflejan en la conducta efectiva de los actores.

Las misiones de *observación electoral* también suelen establecer códigos de conducta para los observadores. En estos casos se busca garantizar que la observación sea imparcial y no introduzca elementos conflictivos en el *proceso electoral*. Los observadores deben actuar de modo que no comprometan la neutralidad y profesionalismo de la misión de observación. La observación local de las *elecciones* plantea desafíos especiales ya que quienes observan son ciudadanos nacionales y, por lo tanto, están más involucrados en la actividad política local. La MOE-Colombia, por ejemplo, ha elaborado un código de conducta para los observadores nacionales que apunta a reforzar la imparcialidad y neutralidad del ciudadano en su función de observador.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Campaña negativa - Equidad electoral - Integridad electoral - Transparencia

Bibliografía:

ACE Project - Red de conocimientos electorales. *Comportamiento ético*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eib01.htm>.

IDEA Internacional. *Código de conducta para una administración electoral ética y profesional*. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/conduct_admin/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=21069.

IDEA Internacional. *International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks*. Recuperado de: <http://www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=65167>.

Misiones de Observación Electoral – MOE – Colombia. *Código de ética y conducta de los observadores electorales*. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2014/Codigo de Ética Observadores Electorales MOE 2014.pdf.

OEA. *Manual para las misiones de observación electoral de la OEA*. Recuperado de: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/2010/EXOR0903_MANUAL.pdf.

Orozco, J., y Woldenberg, J. (2007). Ética y responsabilidad en el proceso electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Delia FERREIRA

F

FINANCIAMIENTO POLÍTICO

El *financiamiento político* se refiere a la problemática relacionada con el origen, destino, manejo y fiscalización de los recursos utilizados por los partidos para el sostenimiento de su actividad ordinaria y los recursos invertidos por partidos y candidatos durante las *campañas electorales*. La *democracia* también exige otras inversiones en los *procesos electorales* que tienen que ver con el presupuesto necesario para organizar y supervisar los procesos y para el funcionamiento de los *organismos electorales*. Estas cuestiones son tratadas en las voces *Administración electoral* y *Organismos electorales*.

La relación dinero y *política* afecta la calidad misma de la *democracia*, la *gobernabilidad*, la representación como principio de organización política y la imparcialidad y competitividad de los *procesos electorales*. Los desafíos y riesgos que algunas fuentes de financiamiento proyectan sobre la *calidad de la democracia* marcan el foco del debate. Durante mucho tiempo la principal preocupación de reguladores y analistas se vinculó con la necesidad de evitar que el dinero fuera el factor determinante del éxito electoral o que los grandes donantes colonizaran la *política* y transformaran a los funcionarios públicos en integrantes de su nómina de empleados. En otros momentos, el foco apuntó al peligro de intervención de intereses foráneos en la *política* nacional. En la actualidad el problema más serio es la inversión en *política* que se origina en actividades ilícitas y, en particular, en el crimen organizado, en especial porque el ingreso de este tipo de fondos en la actividad política puede derivar incluso en la captura del Estado por grupos delictivos.

La preocupación por las consecuencias derivadas de la relación dinero/*política* ha impulsado diversos modelos de regulación dirigidos a la oferta de fondos (a través de subsidios públicos y restricciones a los aportes privados, como veremos más abajo) o a la demanda o necesidad de fondos.

Las políticas públicas que buscan reducir los gastos o bajar los costos de las campañas están inspiradas en la confianza en que al disminuir la necesidad de fondos de los partidos y candidatos –sin afectar por ello las chances de competir exitosamente–, los partidos no buscarán más fondos de los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos. Esta es una presunción que en la práctica no siempre se confirma. En efecto, aun cuando existen límites a los gastos se sospecha que las *rendiciones de cuentas* respetan esos límites, pero los partidos o candidatos realizan otros gastos que quedan ocultos.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación:

- 1) **Limitación directa a los gastos de campaña admisibles.** Son cada vez más las legislaciones que imponen un tope a lo que se puede gastar para hacer proselitismo. Estos límites pueden ser absolutos, cuando la norma dice que no se puede gastar más de X y sanciona a quienes superan esa cifra. También hay formas indirectas de imponer límites, por ejemplo declarando limitados los gastos admisibles a los fines de reembolso con financiamiento público.
- 2) **Limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas.** Se parte de la creencia en que si se limita la duración de la campaña, los partidos deberán realizar menos actividades y, por lo tanto, bajarán los costos y disminuirá la necesidad de recaudar. El problema con esta herramienta es la distancia que existe en muchos países entre la norma y la realidad. En muchos países de la región se registran campañas anticipadas y ausencia de mecanismos efectivos para impedir las, suspenderlas o sancionarlas.
- 3) **Limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas, o prohibición directa de**

ciertas actividades. Estas limitaciones por lo general están orientadas a la propaganda en medios masivos de comunicación, especialmente la televisión. Estos gastos representan, en la mayoría de los casos, el rubro presupuestario más caro de una campaña.

- 4) **Control de tarifas.** La fijación de tarifas uniformes tiene por objeto evitar que ante el aumento de la demanda con motivo de la *campana electoral*, se incremente el precio del producto. En algunas legislaciones se establece la obligación de los prestadores de servicios de radio y televisión de registrar sus planillas de tarifas al momento del comienzo de la campaña. Esta medida apunta a transparentar los precios favoreciendo la capacidad negociadora de los partidos. En otros casos, se determina que se debe cobrar la misma tarifa a todos los partidos/candidatos, o se establece la obligación de que la tarifa que se aplique a los espacios de propaganda política no sea superior a la que se cobra por igual espacio para otros fines. Otra herramienta indirecta para evitar la alteración de las tarifas es la regla que establece que cualquier descuento o rebaja que se haga sobre la tarifa registrada, deberá considerarse como un aporte en especie para la campaña y registrarse como tal en los balances de campaña.

En materia de sistemas de *financiamiento político* no hay modelos de validez universal. El sistema de financiamiento de la *política* está íntimamente relacionado con el *sistema electoral*, con la *forma de gobierno* y con la forma de hacer *política* de cada país. Los sistemas normativos varían notablemente en el detalle con que abordan la relación dinero/*política*, en los objetivos que persiguen, en los sujetos y áreas que priorizan, así como en los principios y valores que dan sustento a las reglas.

Los lineamientos que permiten perfilar el modelo de financiamiento adoptado por un país se refieren a cinco áreas centrales en la regulación. La combinación de los elementos y opciones posibles dentro de cada área conformará el perfil del sistema normativo adoptado. Esas cinco áreas son: I) el financiamiento público; II) el financiamiento privado; III) el acceso a los medios de comunicación; IV) los mecanismos de *rendición de cuentas y transparencia*, y V) los mecanismos de control y auditoría.

I. Financiamiento público

La tendencia a otorgar financiamiento público a los partidos, especialmente para solventar las *campañas electorales*, surgió –a mediados del siglo XX– como una forma de reducir la necesidad de fondos para los partidos y liberarlos –al menos en parte– de la dependencia de aportantes que podían exigir favores a cambio. La constitucionalización de los *partidos políticos* contribuyó a consolidar la presencia jurídica de los partidos como actores centrales de la *política* y a justificar el aporte de fondos del presupuesto público. El financiamiento público de los partidos responde también a la búsqueda de nivelar la *competencia electoral*, haciendo más equitativas las oportunidades de los participantes. Se busca que la fortuna personal o la capacidad de recaudación de un candidato no sean una barrera de ingreso a la *competencia política*.

La mayoría de los países de latinoamericanos adopta sistemas mixtos de financiamiento que combinan –en formas y proporciones diversas– el financiamiento público y el privado. En la última década se observa en América Latina una tendencia a privilegiar el financiamiento público sobre el privado, con el argumento de que si el Estado se hace cargo de la mayor parte –o, incluso, de la totalidad– de los costos de campaña, los partidos no tendrán necesidad de conseguir otros fondos. La realidad ha demostrado que aun en países que invierten cuantiosas sumas en el financiamiento de las campañas, los partidos y los candidatos siguen recolectando fondos privados, muchas veces al margen de la ley.

La dependencia económica total del presupuesto público transforma a los partidos en dependencias burocráticas desentendidas de la base social a la que representan. Los sistemas de **matching funds**, como el alemán, apuntan a corregir este distanciamiento de los partidos de los sectores sociales. El sistema consiste en asignar los fondos públicos disponibles, entre los partidos o candidatos con derecho a recibirlos, en proporción a los fondos privados que han recolectado. Esto supone que el partido debe mantenerse activo en la sociedad, generando lazos y contactos, logrando adhesiones que se traduzcan en potenciales aportes, ya que sólo así accederán a una porción significativa de los recursos públicos.

El financiamiento público de la *política* asume diversas modalidades. Los aportes dinerarios (también llamados directos) consisten en la entrega de fondos en efectivo ya sea por adelantado, ya como reembolso de los gastos efectuados. Las franquicias —o aportes indirectos, no dinerarios— consisten en la facilitación de ciertos servicios en forma gratuita o a precio reducido (correo, espacios públicos, transporte, espacios en medios de comunicación), o en el otorgamiento de beneficios como, por ejemplo, exenciones fiscales. La mayoría de las legislaciones en América adopta combinaciones de ambos tipos de aportes y la tendencia es a poner el acento en los aportes directos.

Los fondos públicos pueden destinarse al sostenimiento institucional de los partidos, a cubrir los gastos ordinarios de funcionamiento y a la capacitación de los dirigentes. Otra opción es la de asignar los aportes públicos sólo a la financiación de las *campanñas electorales*. La contribución estatal a las actividades ordinarias de los partidos es coincidente con la idea que los partidos son instituciones fundamentales de la *democracia* y contribuyen al fortalecimiento de los sistemas democráticos. El aporte público al sostenimiento de los partidos, no necesariamente adopta la forma de un aporte directo al partido; en algunos países la contribución está orientada hacia los grupos parlamentarios o bancadas legislativas.

Mientras los fondos para el sostenimiento de los partidos se entregan a la institución, cuando se trata del financiamiento de las campañas hay dos modelos. El aporte o el reembolso de gastos puede asignarse al partido como institución o a los candidatos y candidatas individualmente considerados. El lugar institucional en el que ingresan los fondos repercute en el reparto de poder entre los órganos centrales y periféricos del partido, o entre los candidatos nominados y la cúpula dirigente. La determinación del receptor de los fondos se vincula con el *sistema electoral* y con el *sistema de partidos*. Dirigir los fondos a los partidos o personalmente a los candidatos constituye una decisión trascendental que puede fortalecer y consolidar a los partidos como instituciones, o aumentar la autonomía de los candidatos con relación al aparato partidario.

En los hechos, sin embargo, más allá de las prescripciones de la ley, muchas veces se produce una duplicación de las cajas y de los canales

de ingreso de fondos, lo que conspira contra la *transparencia* del sistema. Los partidos pueden ser formalmente el eje de las campañas, pero posiblemente convivan con un circuito paralelo constituido informalmente por los amigos y allegados al candidato, o bien por instituciones vinculadas al candidato que sirven de fachada para canalizar fondos a la campaña.

En materia de distribución de fondos públicos, una cuestión determinante del perfil del modelo normativo es el parámetro utilizado para la distribución de los fondos, lo que a su vez influye sustancialmente en el *sistema de partidos*. La asignación igualitaria basada en el mero reconocimiento o registro de la personería jurídica favorece el surgimiento de nuevos partidos, pero puede significar la asignación de fondos a partidos-fachada o simples “sellos de goma” que carecen de arraigo en la sociedad y que son más un negocio que una institución política representativa. Por otro lado, la entrega de fondos basada exclusivamente en la fuerza electoral del partido, si bien corrige el efecto anterior, puede conducir al mantenimiento del *statu quo* y obstaculizar el surgimiento de nuevos partidos o la renovación del *sistema de partidos*.

La tendencia mayoritaria en el continente es la asignación de aportes en proporción a la fuerza electoral del partido, tomando como base los resultados de la *elección* anterior –en los sistemas de aporte adelantado–, o la cantidad de *votos* obtenidos en la *elección* inmediata –en los sistemas de aporte por reembolso–. En algunos países se opta por un criterio mixto que asigna una parte de los recursos igualitariamente entre todos los partidos y otra parte proporcionalmente a su fuerza electoral.

El financiamiento público puede ser asignado con destino específico. Es frecuente que las leyes establezcan, por ejemplo, que una parte del aporte con fines institucionales debe destinarse a la capacitación de dirigentes. Una variante en este sentido es la asignación de porcentajes obligatorios para la capacitación de los dirigentes jóvenes. Las legislaciones de Costa Rica, Panamá, México, Honduras y, más recientemente, Brasil, han incorporado también la perspectiva de género, ordenando que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en *política*.

II. Financiamiento privado

El aporte de fondos a partidos por parte de los ciudadanos y las empresas puede ser visto como una forma de participación o, incluso, como una forma de expresión de la propia ideología. La preocupación que despiertan los aportes privados se vincula con la posibilidad de que algunos aportantes utilicen sus contribuciones como una forma de ganar acceso privilegiado a los funcionarios, obtener ventajas y beneficios o directamente “comprar” decisiones. Al compás de escándalos de corrupción que vinculaban a los financistas de campaña con votaciones parlamentarias o decisiones de *gobierno*, fue surgiendo la tendencia a limitar los aportes privados o reducir la necesidad de fondos para las campañas a través del aporte público, la limitación del tiempo de campaña o la fijación de topes a los gastos de campaña autorizados.

Las limitaciones a los aportes privados asumen dos modalidades: las que se vinculan a las calidades o circunstancias del donante y las referidas a los montos de los aportes. Las limitaciones vinculadas con el origen de los fondos o la calidad del donante tienden a eliminar posibles conflictos de interés entre el aportante y el candidato, en caso de que gane la *elección*, o a disminuir la influencia de algunos aportantes. Entre los aportes prohibidos en las leyes de financiamiento de la política suelen figurar: los aportes de empresas concesionarias del Estado o de empresas que se dedican a la explotación de casinos y juegos de azar, o los provenientes de bancos y entidades financieras; los aportes de empresas, *gobiernos* o ciudadanos extranjeros, y los aportes de las organizaciones profesionales, empresariales o sindicales. Los límites en el monto de los aportes están encaminados a lograr disminuir la influencia de los grandes donantes, favoreciendo la proliferación y multiplicación de los pequeños aportantes; de esta forma el candidato no dependería de unos pocos capitalistas para llevar adelante su campaña y disminuiría así su compromiso futuro frente a quienes financiaron la campaña.

En la actualidad va ganando espacio la idea de prohibir de manera absoluta las contribuciones de empresas a las que se considera económicamente más fuertes que los donantes individuales. Otro argumento se refiere a que sólo los ciudadanos votan. Sin embargo, se podría contraargumentar que las empresas también pagan impuestos y están sometidas a las leyes que dictan los representantes, por lo cual parece

legítimo que se interesen en el resultado de la *competencia política*. La realidad demuestra que este tipo de prohibiciones son fácilmente eludibles a través de donaciones individuales, bien de los titulares de las empresas, bien de personas intermediarias, con lo cual la prohibición actúa en la práctica como un incentivo para la canalización clandestina de fondos hacia los partidos.

Algunas legislaciones, sin perjuicio de imponer algunas restricciones, buscan incentivar los aportes privados, para lo cual se recurre por lo general a otorgar beneficios fiscales o impositivos a los donantes a condición de que se cumplan ciertos requisitos, por ejemplo, no exceder determinado monto anual de contribuciones o realizar las contribuciones a fondos generales que después se distribuyen entre todos los partidos.

III. Acceso a los medios masivos de comunicación

La preocupación por el tema de los medios ingresa de lleno en el debate del financiamiento de la política con la incorporación de la televisión, por un motivo central: los costos. A partir de los años 60, las *campañas electorales*, especialmente en Estados Unidos, incorporan la televisión como medio de campaña privilegiado por su capacidad de acceso sencillo a públicos masivos.

Para evitar que los costos derivados de las campañas en medios afecten la equidad en la competencia electoral, los países adoptan medidas en dos direcciones: 1) subsidiar la propaganda en los medios y 2) regular la contratación privada. El desafío consiste en encontrar un sistema que al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de dichos candidatos o de terceros interesados en el *proceso electoral* y su resultado, ni afecte el derecho de los *electores* a la información.

Las políticas de subsidio al gasto de publicidad en los medios constituyen una de las respuestas más difundidas al tema del acceso a los medios masivos para los partidos y candidatos. Con relación a los medios públicos, el Estado, como titular y administrador, simplemente asigna espacios en su propia programación. Cuando los subsidios incluyen a los medios privados, el Estado debe primero adquirir esos espacios, comprándolos, o bien utilizando los espacios de bien público que, por lo

general, las leyes de medios contemplan como obligación de los licenciarios. En materia de equidad de género, Brasil es pionero al introducir en 2009 una norma que establece la obligatoriedad de destinar el 10% de los espacios de la franja gratuita que reciben los partidos a la promoción de las candidatas mujeres.

Los modelos de regulación de la contratación privada de espacios, sobre todo en materia de *campana electoral*, varían desde la libertad total a la prohibición absoluta. En el primer caso, la capacidad de acceso depende de los recursos con que se cuente para comprar espacio; rige la libertad de contratación y de comercio. Algunos países optan por la solución contraria. Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, prohíben en forma expresa que los partidos, los candidatos o terceros, contraten publicidad en los medios. La única publicidad de campaña en los medios masivos se canaliza a través de los espacios distribuidos gratuitamente por el Estado.

IV. Rendición de cuentas y transparencia

La *transparencia* en la relación dinero-política no sólo aporta al *elector* elementos de juicio al tiempo de decidir su *voto*, sino que brinda información útil al momento de juzgar la gestión de *gobierno*. Asimismo, la *transparencia*, que se logra con mecanismos de *rendición de cuentas*, publicidad y *acceso a la información*, actúa como antídoto contra la corrupción porque aumenta los costos y riesgos para quienes incurren en actos de corrupción.

La evolución de la legislación en materia de *transparencia* del financiamiento de los partidos y de las *campañas electorales* presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar *rendiciones de cuentas* a los organismos de control. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que debían tener las *rendiciones de cuentas* para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las *rendiciones de cuentas*.

La obligación de rendir cuentas debe alcanzar –y la obligación de divulgar la información debe abarcar– a todos los actores relevantes en

el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios –en cuanto a las tarifas que aplican y los espacios que venden– y, también, a las fundaciones políticas, asociaciones u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos.

En el continente existe una gran disparidad en el grado de *transparencia* en el financiamiento de la política. En países como Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Perú y Argentina se puede acceder a información sobre contribuciones y gastos de campaña aun antes de las *elecciones*, con lo que se contribuye al *voto* informado de los ciudadanos. En otros países, las leyes sólo exigen la registración de los libros y cuentas por períodos anuales vencidos y, en muchos casos, esa información sólo es accesible al organismo de control. En algunos países del Caribe ni siquiera se solicita la presentación de cuentas.

V. Control, auditoría y sanciones

Cualquiera sea el sistema de reglas, limitaciones y prohibiciones que se aplique al financiamiento de la política, la eficacia del sistema depende de la implementación de mecanismos de control que sean independientes desde el punto de vista político, que tengan capacidad técnica y presupuestaria para llevar adelante su labor y que cuenten con competencia jurídica para poder realizar una efectiva auditoría de los informes, y no se limiten a la registración acrítica de los mismos.

En la mayoría de los países del continente el control del financiamiento está a cargo del organismo de control electoral que puede ser de naturaleza administrativa (centralizado, descentralizado o autónomo) o judicial. Cuando el control está a cargo de un organismo administrativo, por lo general el diseño se complementa con una instancia judicial (con competencia especializada o general) que juzga las violaciones al régimen, aplica las sanciones y actúa como instancia de apelación de las decisiones del organismo administrativo de control electoral. En algunos países se incluye en los mecanismos de control a otros organismos estatales, generalmente aquellos destinados a la auditoría y control del manejo de los recursos públicos (por ejemplo, auditoría general, contraloría nacional, tribunales de cuentas).

En cuanto a las funciones previstas para el órgano de control del financiamiento, cabe destacar las siguientes que –en función del diseño institucional– pueden darse en forma aislada o combinada:

- **Registro:** se vincula con la recepción y conservación de los reportes de los sujetos obligados a rendir cuentas.
- **Fiscalización:** implica la revisión contable de los informes presentados y la comprobación de ajuste entre los asientos contables y la documentación de respaldo.
- **Auditoría:** se refiere a la investigación sobre la veracidad de los datos informados.
- **Generación** de datos de contraste y constatación, realización de monitoreos de gasto de campaña (suele hacerse con la publicidad), o recopilación de información de parte de proveedores (empresas encuestadoras, por ejemplo).
- **Publicidad:** se refiere a la difusión de la información recibida, en estado puro o en forma elaborada, agregada o desagregada, etc.
- **Procesamiento:** instancia o desarrollo de procesos jurisdiccionales o judiciales frente a presuntas violaciones a la ley.
- **Sanción:** aplicación de las sanciones previstas en la ley.

En el desarrollo de sus funciones, es importante que los organismos de control del financiamiento generen espacios y estrategias de colaboración con otras instituciones estatales, privadas y organizaciones no gubernamentales. En la tarea de auditoría es indispensable que el organismo encargado del control del financiamiento tenga competencia y capacidad para cruzar información con los organismos encargados de la recaudación impositiva, con los del seguro social, el registro civil, las entidades bancarias y crediticias, así como con las agencias encargadas del control y prevención del lavado de dinero. El cruce de información permite descubrir inconsistencias en los reportes de los partidos y detectar aportes o gastos contrarios a la ley. En este sentido es muy importante que el secreto fiscal y el secreto bancario no puedan oponerse al organismo de control. Algunos países de la región, como Brasil, Ecuador y México, han logrado importantes avances en este sentido.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento asumen tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. La eficacia de las multas varía según el respaldo patrimonial de los sancionados. En muchos países se tropieza con la insolvencia patrimonial de los partidos y de los dirigentes para hacer frente al efectivo pago. En algunos países las sanciones consisten en la suspensión o supresión de los aportes públicos (permanentes o de campaña) por períodos variables según la gravedad de la falta. Las sanciones también pueden afectar la capacidad de acción política del partido, de los dirigentes partidarios, de los candidatos o de los aportantes. En el caso de los partidos, a través del retiro del registro o de la cancelación de la personalidad jurídica. En el caso de los dirigentes y candidatos la sanción puede asumir la forma de la inhabilitación para ocupar cargos públicos electivos y cargos partidarios. En el caso de los candidatos la sanción puede consistir en la cancelación de la *candidatura* o incluso en la pérdida del *mandato* obtenido en las urnas, como prevé la legislación brasileña.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Medios de comunicación y procesos electorales - Redes sociales digitales y política - Transparencia

Bibliografía:

- Carter Center (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Recuperado de: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf.
- Casas, K., y Zovatto, D. (2015). *El costo de la democracia. Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. México: UNAM/IIJ/OEA/IDEA.
- Global Integrity (2014). Money, Politics, and Transparency. *Base de datos sobre financiamiento político*. Recuperado de: <https://data.moneypoliticstransparency.org/>
- Griner, S., y Zovatto, D. (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA/IDEA.
- Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (ed.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/OEA/UNAM.
- IDEA International (2014). *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Estocolmo: IDEA.

- IDEA International (2014). *Base de datos sobre financiamiento político*. Recuperado de: <http://www.idea.int/es/political-finance/>
- IFES (s/f). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES.
- Navarro Fierro, C. (2005). *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral*. México: IFE/OEA.
- OECD (2016). *Financing Democracy. Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. París: OECD Publishing.
- Ohman, M. (ed.) (2013). *Political Finance Oversight Handbook*. Washington: IFES.

Delia FERREIRA

FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES

I. Noción

En un sentido amplio, la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar. Por otra parte, existen acepciones, como fiscal y fiscalizar, que derivan de la expresión latina **fiscus**, como se denominaba entre los romanos al tesoro público. Asimismo, fiscal (**fiscalis**) se entiende como lo “referente al fisco” y, por fiscalizar, la vigilancia de la gestión del tesoro público. De ahí que sea posible advertir que este concepto se encuentra vinculado, por una parte, a una acción de vigilancia o supervisión de algo y, por otra, más específica, al control de los recursos del Estado.

En su primera acepción, y aplicada al *proceso electoral*, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales realizados por parte de las autoridades administrativas o judiciales, organismos nacionales e internacionales, así como de organizaciones civiles, medios de comunicación y la *ciudadanía*, con el objeto de asegurar que los comicios se lleven a cabo conforme la *legislación electoral* y reproduzcan la expresión libre y auténtica del *electorado*.

En los últimos años, las *democracias* han puesto énfasis en la *transparencia* y la *rendición de cuentas* de los recursos económicos a los

que acceden y gastan los *actores políticos*. De ahí que la fiscalización de los ingresos y gastos en las campañas sea clave para el desarrollo de los *sistemas electorales* contemporáneos.

II. ¿Qué se fiscaliza?

La vigilancia de los *procesos electorales* comprende la supervisión del conjunto de las etapas y fases del *proceso electoral*:

- **Fase preparativa.** Incluye la inscripción de los candidatos que serán contendientes y de los ciudadanos al *registro electoral*, así como la definición de los periodos de campaña. La supervisión de las campañas es relevante y con frecuencia existen tareas de supervisión de la publicidad de los *actores políticos* para que se cumpla con la equidad y la legalidad de la contienda.
- **Fase constitutiva.** En esta etapa se consideran las actividades relacionadas con el día de la votación: instalación de las casillas, integración de las *mesas de votación*, ejercicio del *sufragio*, conteo de los *sufragios*, publicación y difusión de resultados, entre otros.
- **Fase integrativa de eficacia.** Se confirman los resultados y se entregan constancias de los triunfos a los candidatos ganadores; esto puede ser sujeto de impugnación judicial antes de que el ciudadano que obtuvo el triunfo tome posesión de su cargo.

III. ¿Quiénes y cómo fiscalizan?

La vigilancia de las *elecciones* es una función distribuida entre diversas autoridades y organismos de observación, con diferentes competencias y funciones.

A. Organismos administrativos electorales

Entre los elementos más importantes de fiscalización del *proceso electoral* pueden encontrarse las siguientes:

- 1) Conformar y/o validar el listado de *electores*, la actualización del mismo, así como el resguardo de dicha información.

- 2) Garantizar el adecuado desarrollo de la *jornada electoral* a través de la integración de *mesas de votación*; elaborar, distribuir y validar documentación y material electoral; asegurar que el *sufragio* se emita en secreto y libertad, entre otros.
- 3) Monitorear que durante la *jornada electoral* no se den actos de propaganda en medios (internet, vía pública, etc.); supervisar que no se emitan resultados de encuestas de intención de *voto* durante la jornada y de encuestas de salida mientras ocurre la votación.
- 4) Realizar el conteo de *votos* y, si está contemplado en la normatividad, el recuento. En la región se han dado avances tecnológicos significativos para transmitir los datos de forma oportuna y transparente.

B. Organismos jurisdiccionales electorales

La función de supervisión radica en ratificar, modificar o revocar las decisiones del organismo administrativo electoral o de los *partidos políticos* en aquellos casos donde algún *actor político* haya impugnado el comportamiento de estos dos sujetos. La decisión del organismo jurisdiccional se sustenta en la legalidad y constitucionalidad de los actos emitidos que fueron impugnados. Busca proteger los *derechos políticos* electorales de los ciudadanos y vela por los principios rectores de la función electoral.

C. Autoridad ministerial

Se encarga de investigar y sancionar conductas que en las legislaciones nacionales se tipifican como *delitos electorales*.

D. Partidos políticos y candidatos

Acreditan representantes o personeros ante la autoridad electoral para vigilar el adecuado proceder de la misma y de sus contendientes. Los *partidos políticos* tienen derecho a estar informados sobre las actividades que realiza el *organismo electoral* y a estar presentes el día de las votaciones, así como en la realización de *escrutinios*. Estos representantes pueden presentar denuncias ante la autoridad sobre el comportamiento de otros candidatos o impugnar ante el organismo jurisdiccional las decisiones de la autoridad.

E. Participantes extranjeros

Las misiones de observación internacional se han convertido en un mecanismo auxiliar para asegurar la integridad de la *elección* al ejercer un elemento disuasivo de actos contrarios a la legalidad o, bien, de apoyo para el *proceso electoral* sobre el que se realiza la observación. También es vista como una forma de contribuir a la confianza del *elector* valorando la relativa *legitimidad* de un *proceso electoral* y sus resultados.

F. Ciudadanía

La participación ciudadana en la *fiscalización de las elecciones* ha tomado nuevas formas. Anteriormente, el mecanismo más recurrido era el de la *observación electoral* o la denuncia sobre irregularidades ante las autoridades. Sin embargo, la incorporación de la tecnología en los *procesos electorales* ha significado un gran avance para que los ciudadanos puedan monitorear el desenvolvimiento del proceso de forma más directa. Un ejemplo claro es el de los sistemas para el conteo de *votos*, de forma preliminar o final, en tiempo real, y de forma accesible en internet. Otro ejemplo más reciente es el de los sistemas de fiscalización en línea, donde la *ciudadanía* puede tener oportunamente las cuentas sobre los ingresos y gastos de los candidatos y *partidos políticos*. En Colombia, la organización Transparencia por Colombia puso a disposición de los partidos el sistema Cuentas Claras o, en el caso de México, el módulo de *transparencia* del Sistema Integral de Fiscalización.

IV. La fiscalización de los recursos económicos

En distintas *legislaciones electorales* se contempla la obligación de los *actores políticos* de rendir información sobre los ingresos que reciben y los gastos que realizan. Los ingresos pueden ser de origen público o privado (donaciones de simpatizantes, militantes y de los propios candidatos) y, en ciertos casos, hay restricciones tanto a los montos que puede recibir cada partido como al tipo de fuente de origen de la aportación (en México se prohíben aportaciones de la administración pública, salvo el financiamiento electoral previsto por la ley, de iglesias y ministros de culto, desde el extranjero, de todo tipo de personas morales, como empresas mercantiles o sindicatos). Asimismo, en determinados

países existe la obligación de transparentar el nombre de quienes hacen donativos a los partidos y candidatos. Los gastos se refieren al conjunto de pagos tanto a personas físicas como morales, durante los periodos ordinarios o *procesos electorales*, y pueden existir límites o topes de gasto de campaña.

Para que las anteriores disposiciones se cumplan, suelen conferirse atribuciones de control o fiscalización a las autoridades electorales. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral (INE) tiene la atribución de fiscalizar los recursos de los *partidos políticos* a nivel federal y en cada entidad federativa, año con año, y para cada *campana electoral*. La *rendición de cuentas* de los partidos en México debe hacerse en línea y en tiempo real, a través del Sistema Integral de Fiscalización, y los resultados de la fiscalización deben presentarse antes de que concluya la calificación jurisdiccional de las *elecciones*, ya que el rebase de topes de campaña puede ser una causa de nulidad de los comicios.

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Organismos electorales - Proceso electoral

Bibliografía:

- ACE Project (s/f). Administration and Cost of Elections. *Enciclopedia*. Recuperado de: <http://aceproject.org/>
- Cubides Rojas, E. M. (2013). *La implementación de tecnologías de la información y comunicaciones en el sistema electoral colombiano, un reto organizacional*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Hernández Becerra, A. (2000). Fiscalización de elecciones. IIID/CAPEL. *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.
- IDEA Internacional (1995). *Lessons Learnt: International Election Observation*. Estocolmo: IDEA.
- Murayama Rendón, C. (2015). La fiscalización del dinero en la política. *Revista R*, México.
- Thompson, J. (2013). Algunas notas acerca del uso de la tecnología y del voto electrónico en la experiencia electoral de América Latina. *Revista IIDH*.
- Transparencia por Colombia (2016). *Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015*.

FORMAS DE ESTADO

I. Concepto

El concepto de *formas de Estado* tiene un significado muy amplio, lo que confiere al vocablo gran libertad de interpretación. Este concepto es utilizado por algunos especialistas en derecho político para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal de la distribución de tal actividad entre los órganos que componen el Estado o *forma de gobierno*. Este significado de *formas de Estado* refiere al grado de descentralización –y consiguiente centralización– con base territorial, existente en un Estado. Así, se distingue: Estado unitario, Estado federal y Estado confederado. Otros autores usan el concepto de *formas de Estado* en su acepción de *formas de gobierno*: Estado democrático, Estado totalitario, Estado autoritario. Un tercer significado de *formas de Estado* hace referencia a los derechos del individuo **vis a vis** el Estado y al papel que éste desempeña en la gestión del orden social, en particular, del orden económico. Desde este enfoque se distinguen el Estado liberal, el Estado social y el Estado de bienestar. Se trata de tres variantes del *Estado de derecho* o Estado constitucional. En esta clasificación, el peso relativo de tres elementos –*poder*, derecho y sociedad– permite una mejor comprensión a nivel histórico y, por lo tanto, categorial, de las mutaciones ocurridas en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En la tradición del liberalismo, el concepto de *formas de Estado* hace referencia al cómo o método de formación de las normas. En la tradición marxista, la noción connota el concepto de “superestructuras” con el que se designa una determinada concepción del papel y la posición relativa de las esferas de que está compuesto el mundo social.

Desde el enfoque del marxismo, las *formas de Estado* denotan modos de organización jurídico-política del dominio de clase, correspondientes a distintas etapas de una economía capitalista. Desde el enfoque del liberalismo, las *formas de Estado* establecen límites y controles al *poder* político.

II. Tipología

Según el criterio del peso relativo de los componentes *poder*, derecho y sociedad en la configuración de un orden jurídico político, se distingue:

A. El Estado liberal

El Estado liberal o *Estado de derecho* hace referencia a un conjunto de elementos que configuran un orden jurídico-político en el cual, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, se somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley, se dividen las funciones del Estado y se las encomienda a poderes separados, y, por último, se reconocen expresamente unos derechos y libertades de los ciudadanos con plenas garantías jurídicas.

El Estado liberal nació como reacción al *poder* absoluto del príncipe, para dar respuesta al interrogante “*quis custodiet custodes?*”. El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato del Estado liberal es el de Estado patrimonial o Estado del *poder* absoluto, que se consolida durante la Edad Moderna en Europa Occidental (la sustantivación “absolutismo” aparece recién en el siglo XVIII como consecuencia de la evolución del constitucionalismo). El Estado absolutista es una *forma de Estado* en la que el detentador del *poder* lo ejerce sin dependencia o control por parte de otras instancias, superiores o inferiores. Ello no significa que no tenga límites –la voluntad del monarca no es ilimitada y esto diferencia a esta *forma de Estado* de la tiranía, como *régimen político*, y del despotismo césaropapista–.

La preocupación mayor del constitucionalismo liberal, surgido a caballo entre los siglos XVII y XVIII, fue limitar la arbitrariedad de ese *poder* y someterlo al derecho. El Estado liberal es un Estado constitucional en el sentido garantista del término, protector de los ciudadanos frente a los abusos del *poder*. Ese fue el objetivo de los padres fundadores del liberalismo, desde Locke a Madison y Hamilton, autores de los “Federalist Papers”, y desde Montesquieu a Benjamín Constant. Las ideas de derecho y Estado están estrechamente ligadas y sintetizan el proceso de estatalización del derecho y juridificación del Estado que acompaña la formación del Estado moderno.

La noción de libertad, entendida como libertad individual respecto del Estado, encuentra su punto de partida en el célebre discurso de Benjamín Constant sobre “la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. Se trata de la libertad de la que son manifestaciones concretas las libertades civiles y la libertad política (no necesariamente extendida a todos los ciudadanos). Los súbditos se transforman en ciudadanos provistos de derechos y de voz en una organización política basada en la separación de funciones de los órganos de *poder* y en el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas. El parlamentarismo y los *partidos políticos* de masa son elementos constitutivos del Estado liberal que se construyó en Occidente en el siglo XIX. Estado mínimo en su dimensión y, por consiguiente, que “hace poco”, no distribuye bienes, no se preocupa por el bienestar de los ciudadanos. La normativa referida a su organización, ejercicio y límites de su *poder*, deja sin respuesta al problema del abuso de la libertad por parte de los particulares y, en consecuencia, plantea el problema de las desigualdades económicas que se producen al instituir la igualdad formal ante la ley. La cuestión de fondo que recogió el constitucionalismo social fue cómo imponer en derecho la acción del *poder* estatal, estando excluidas las intervenciones directas sobre la propiedad y la economía.

B. El Estado social

El Estado social encarna la idea del constitucionalismo social de que sólo puede conseguirse un ejercicio eficaz de los derechos de los ciudadanos mediante la garantía, por parte del Estado, de condiciones mínimas de existencia material del individuo. Este nuevo enfoque del Estado comporta la reivindicación y tutela de los grupos socioeconómicos más débiles y el desarrollo del *pluralismo* como instrumento de expresión de las demandas sociales y de control sobre los órganos de *poder*. La transformación del Estado liberal en Estado social que tuvo lugar en las sociedades industrializadas del siglo XX, comporta un desplazamiento del énfasis en la libertad jurídico-política como *poder* legalizado de resistir al *poder* político, hacia la igualdad social. El Estado social es un Estado constitucional que incorpora nuevos derechos de carácter social y garantías por parte del Estado para el cumplimiento de esos derechos. Así, corresponde al Estado promover las condiciones para

que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida *política*, económica, social y cultural. La multiplicación de asociaciones libres o centros de *poder*, como condición de la división del *poder* estatal en sentido vertical y no sólo horizontal, es un elemento constitutivo de esta forma estatal. A diferencia del Estado liberal, el Estado social incorpora la sociedad como requisito indispensable de la acción estatal, y lo hace a través del doble expediente de la ampliación de la *participación política* (la doctrina democrática) y el control vertical de los órganos de *poder* (el *pluralismo*). De este modo, el Estado es social y es Estado democrático de derecho. Las categorías Estado social de derecho y Estado social y democrático de derecho denotan el distinto énfasis con que se quieren señalar no sólo los mecanismos de distribución de riqueza, sino la participación ciudadana tanto para renovar a las élites gobernantes cuanto para ejercer el control vertical sobre los órganos de *poder* y para ampliar derechos de la *ciudadanía*.

El Estado social representó el pasaje del mercado autorregulado al control social de la economía. El Estado pasó a ser actor económico y garante de protección social generalizada. La incorporación de normas referidas a la regulación del orden económico y social en las constituciones desplazó la actividad económica y la cuestión social del ámbito del derecho privado al campo de interés público. Aunque el Estado liberal no se haya vedado aplicar políticas proteccionistas que se oponían al libre juego del mercado, ni la intervención sobre los precios, los salarios, las inversiones o la ayuda a ciertos sectores, el Estado social se presenta como la solución al problema de un orden justo de autoridad sobre la economía. El reconocimiento de derechos de carácter social del individuo, tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la seguridad social, etc., y la relativización, en pro del interés general, de ciertos derechos económicos como principios rectores de la *política* económica y social, establecen una nueva ecuación entre Estado y sociedad civil. El Estado social es la *forma de Estado* más cercana a la sociedad civil ya que implica la adopción de un compromiso moral colectivo para hacer frente a las necesidades básicas de los individuos en una sociedad.

El constitucionalismo social, tal como es recogido en las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1933) da “forma” y garantiza la tutela de las relaciones económicas para evitar abusos, y lo hace a través de derechos sociales, regulación de las actividades privadas y promoción de la participación ciudadana. La vinculación entre contenidos sociales y *pluralismo* caracteriza, como hemos señalado, al Estado social y democrático de derecho.

C. El Estado de bienestar

El Estado de bienestar encuentra su punto de partida en las ideas keynesianas dominantes durante los “gloriosos treinta” que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en Europa. En este nuevo enfoque del Estado social, cabe al Estado la responsabilidad de desarrollar una *política* económica que cree las condiciones para el crecimiento y el empleo, y una *política* de solidaridad para el reparto justo de los esfuerzos y de los resultados del crecimiento. El Estado pasa a desempeñar un rol central en la economía, de mantenimiento del equilibrio económico general, búsqueda de compromiso entre los actores del proceso de crecimiento económico y persecución de fines de justicia social. El crecimiento económico de un período singular de la historia de las naciones industrializadas dio margen a la transformación del Estado social en Estado de bienestar, cuyos rasgos distintivos son: la prestación creciente de servicios públicos de interés social, como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero, agrario; la redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo; la persecución del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos trabajo y, por lo tanto, fuente de rédito; la erogación a todos los trabajadores de una pensión para asegurar un rédito de seguridad aun después de la cesación de la relación de trabajo.

La crisis del Estado de bienestar europeo —y de las diversas *formas de Estado* asistencialistas, que con grados variables de *pluralismo*, surgieron en sociedades de América Latina como variantes del Estado de bienestar— colocó en el centro del debate político contemporáneo el papel de Estado en la sociedad y en la economía.

Vocablos de referencia:

Estado de derecho - Formas de gobierno - Ciudadanía - Partidos políticos - Pluralismo - Poder

Bibliografía:

Bendix, R. (1974). *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bobbio, N. (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Dahl, R. (1989 [1956]). *Un prefacio a la teoría democrática*. Buenos Aires: GEL.

Elster, J., y Slagstad, R. (1999). *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Loewenstein, K. (1983). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.

Poggi, G. (1990). *The State, Its Nature, Development and Prospects*. California: Stanford University Press.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Liliana DE RIZ, con la colaboración de Juan NEGRI

FORMAS DE GOBIERNO

El concepto de *formas de gobierno* ha sido objeto de diferentes definiciones, cuyas variaciones se relacionan, entre otras cosas, con los criterios de clasificación adoptados por diferentes autores, en diferentes tiempos y lugares:

Si consideramos a la sociedad política (en una definición provisional) como la forma más intensa y vinculante de organización de la vida colectiva, la primera constatación de cualquier observador de la vida social es la de que hay varios modos de determinar esa organización, según el lugar y la época. Es a la siguiente pregunta que la temática de las formas de gobierno va a responder: ¿Cuántos son esos modos y cuáles son ellos? (Bobbio, 2001, p. 31).

Genéricamente, el concepto se refiere a la constitución del *poder* político y a su ejercicio. La observación de las diferentes definiciones

del concepto apunta a la variación de los temas/aspectos que se juzga importante enfatizar, y depende de los parámetros espacio-temporales que se consideren.

En su acepción más clásica, la tipología de *formas de gobierno* abarca tres tipos, que varían según el número de los que gobiernan: la monarquía (*gobierno* de uno), la aristocracia (*gobierno* de pocos) y la *democracia* (*gobierno* de muchos). Después se percibió que, además del número de gobernantes, sería prudente también considerar la naturaleza del *gobierno*: para Platón, si es legítimo o ilegítimo, para Aristóteles, si está dirigido al interés público o al interés propio del gobernante (Bobbio, 2001). Es decir, a la pregunta ¿quién gobierna? se agregó otra: ¿cómo gobierna?

En consecuencia, los tres tipos iniciales se desdoblaron en seis, abarcando las formas correctas y sus degradaciones. Los autores clásicos tenían una concepción cíclica de la historia y afirmaban que las formas correctas se corrompían y se transformaban en versiones degradadas: la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía, la *democracia* en oclocracia, hasta dar inicio un nuevo ciclo, indefinidamente (Bobbio, 2001).

Bobbio (2001) enfatiza la importancia del tema de la estabilidad política y sus conexiones con las diferentes formas de organización de la vida en colectividad, ya presente en los textos clásicos. La solución, según Polibio, estaría en las virtudes del *gobierno* mixto, combinación de características de las tres formas adecuadas.

Es en “El príncipe”, de Maquiavelo, se encuentra la primera formulación que confiere a la tipología de las *formas de gobierno* el tratamiento que se mantiene en la actualidad: “Todos los estados, todos los dominios que tuvieron y tienen poder sobre los hombres fueron y son o repúblicas o principados” (Maquiavelo, 2001, p. 3).

Para Maquiavelo, además del número de gobernantes sería importante considerar también el método de constitución de los *gobiernos*, ya sea por medio de la fortuna o de la virtud, por medio de la violencia o del consentimiento de los gobernados.

Tal discusión remite a Montesquieu (2000) y a sus consideraciones sobre las diferentes *formas de gobierno* y los principios que las animan: la monarquía y su principio, el honor; la *república* y su principio, la virtud, entendida como amor al bien público; el despotismo y su principio, el miedo. El despotismo redundaría en la depredación del bien público para el disfrute privado: cuando se quiere agarrar una fruta, se arranca el árbol, dice Montesquieu (2000, p. 69).

En una lectura más contemporánea, vale señalar las distinciones que la ciencia política establece entre los conceptos de *formas de gobierno*, sistemas de *gobierno* y *régimen político*.

Contemporáneamente, es posible afirmar que

(...) el problema de la política y de la ciencia política es el problema de la democracia. Por otras palabras, aquello que se trata en el proceso político es la cuestión de la constitución y de la preservación de la autoridad democrática, o del carácter democrático del ejercicio de la autoridad (Reis, 2000, p. 11).

Aquí interesa abordar el tema de las *formas de gobierno* a la luz del problema de la *democracia*, lo que resalta la importancia de señalar el lugar de donde se habla: de acuerdo con Dahl (1982), la *democracia* se define como un conjunto de procedimientos de toma de decisiones políticas (criterios procedimentales), informado por un conjunto de principios tales como igualdad política, *soberanía* popular, entendimiento aclarado (criterios normativos), que operan bajo ciertas condiciones políticas, económicas, culturales y sociales.

La *democracia*, por lo tanto, es un *régimen político* que se opone a las autocracias (Sartori, 1994). El ejercicio de la *ciudadanía* democrática requiere de la observancia de determinadas instituciones políticas, centradas en los criterios normativos y capaces de procesar las condiciones del contexto.

¿Qué instituciones serían estas? Obviamente, por definición, estarían excluidos todos los tipos de despotismo. Por lo tanto, en lo que se refiere a las *formas de gobierno*, se vuelve a la bipartición ofrecida por Maquiavelo: monarquía y *república*.

También interesa considerar las diferentes modalidades que pueden asumir esos dos tipos básicos, bajo el régimen democrático. Se introduce, por lo tanto, la discusión sobre lo que es denominado por algunos autores sistemas de *gobierno*: parlamentarismo, presidencialismo y su forma mixta, el semipresidencialismo.

Vale, aquí, una observación: hay cierta ambigüedad en la literatura relativa a las denominaciones dadas a esos diferentes arreglos institucionales: en el Diccionario de Política (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1998), Pasquino define como *formas de gobierno* a la dinámica de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y respeta, en particular, a las modalidades de *elección* de los dos organismos, a su título de *legitimidad* y a la comparación de sus prerrogativas. El autor afirma que la bipartición clásica distingue entre la *forma de gobierno* parlamentaria y la *forma de gobierno* presidencial, no siendo de interés, según él, distinguir entre monarquía y *república* (Pasquino, 1998, p. 517).

Por el contrario, Bobbio (2001) confiere al concepto *formas de gobierno* su acepción clásica, ya tratada en este artículo, y Sartori (2011), en “Ingeniería constitucional comparada”, denomina como sistemas de *gobierno* a los tipos parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo.

En este artículo se sostiene la distinción de los conceptos de *formas de gobierno* (monarquía y *república*) y sistemas de *gobierno* (parlamentarismo y presidencialismo), por considerarse que las diferentes combinaciones de ahí resultantes generan mayores posibilidades de análisis que la consideración exclusiva de los tipos parlamentarismo y presidencialismo. Tal argumento se basa en las afirmaciones de Sartori (1994), según las cuales, entendida la teoría de la *democracia* como proceso decisorio, es necesario considerar el método de constitución de las instancias decisorias y su composición, las reglas decisorias, la naturaleza del contexto decisorio y los tipos de resultados.

En las monarquías, el jefe de Estado lo es por derecho de sucesión y no por *elección* popular. De ahí resulta que en los regímenes democráticos la monarquía, como *forma de gobierno*, se combina necesariamente con el sistema de *gobierno* parlamentario. En una monarquía parlamentaria,

siendo el monarca el jefe de Estado, el jefe de *gobierno* será el primer ministro, escogido por el parlamento, normalmente entre los miembros del partido vencedor y/o coalición vencedora.

Sin embargo, las *repúblicas* admiten mayores variaciones: pueden ser parlamentaristas, presidencialistas o semipresidencialistas¹. Tales combinaciones, que implican diferentes métodos de constitución de las instancias decisorias y diferentes reglas de toma de decisión (Sartori, 1994), tienen consecuencias importantes en lo que se refiere a la distribución de los poderes de agenda y de veto entre el Ejecutivo y Legislativo, y a la capacidad de los ciudadanos de participar de la constitución del *poder* político, de su ejercicio y de su responsabilidad.

La distinción existente entre monarquías y *repúblicas* parlamentaristas se refiere a los procedimientos de *elección* de los jefes de Estado, ya sea por herencia o vía procedimientos democráticos².

Las *formas de gobierno* republicanas se combinan con los diferentes sistemas de *gobierno*. La distinción básica entre ellas se refiere a los procedimientos de *elección* y de destitución de los jefes de Estado y de *gobierno*, y a la distribución de los poderes de agenda y de veto entre los actores relevantes.

De acuerdo con Sartori:

(...) un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa (2011, p. 1619).

1 El prototipo tradicional de la monarquía parlamentaria es el Reino Unido, aunque también podrían ser Dinamarca, Noruega y Suecia; del presidencialismo, los Estados Unidos de América y –en su forma mixta de republicanismo parlamentario–, la Francia de la V República (más inclinada al residencialismo) o la Alemania de posguerra (más definida por el parlamentarismo) (Sanín, 2000).

2 Al monarca o al jefe del Estado se les mantiene el rol de signo de la unidad nacional y de su continuidad histórica, de representación internacional y de intervención en la defensa, pero no interfiere la voluntad popular manifestada en las urnas para constituir los *gobiernos*, su función es procedimental o notarial en lo formal, pero indudablemente le aporta al proceso una *legitimidad*: ya sea la de la monarquía o la del jefe del Estado elegido popularmente (Sanín, 2000).

En ambos sistemas de *gobierno* importa considerar cómo se organizan el sistema partidario y el *sistema electoral*, como distinciones entre los *gobiernos* unitarios y de coalición. En el presidencialismo, como el jefe de Estado es elegido popularmente, se constituyen dos mecanismos diferentes de **accountability**: los parlamentarios son elegidos vía procedimientos electorales separados y diferentes de aquellos que informan la *elección* del presidente. En el parlamentarismo³, la *elección* del jefe de *gobierno* se hace con el mismo procedimiento electoral que elige a los parlamentarios, constituyendo una única corriente de **accountability**.

Se sabe que el presidencialismo es una invención estadounidense. Según Tocqueville:

Los legisladores americanos tenían una tarea difícil a realizar: querían crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuese lo suficientemente fuerte como para actuar con libertad en su propia esfera.

El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del poder ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional.

El presidente es un magistrado electivo. Su honor, bienes, libertad y vida responden permanentemente ante pueblo del buen empleo que hará de su poder. Al ejercer dicho poder no es, por lo demás, completamente independiente: el senado lo supervisa en sus relaciones con las potenciales extranjeras así como en la distribución de los empleos, de tal suerte que no puede ni ser corrompido ni corromper (Tocqueville, 2005, p. 136).

3 En el parlamentarismo, “el partido mayoritario en las urnas, o una coalición de partidos, al formar mayoría en el parlamento designa al primer ministro o el jefe del Estado encarga a la cabeza de la mayoría formar un gobierno. Después del voto de confianza del parlamento al gobierno, que es un voto formal con diferentes variaciones de acuerdo a las tradiciones de los países, se desarrolla el gobierno, compuesto generalmente de miembros del mismo parlamento que son nombrados como ministros y altos funcionarios.

“El gobierno puede cesar por una de tres causas: porque el parlamento le retire su confianza, o sea porque pierde la mayoría del apoyo con que contaba al ser constituido; porque el gobierno pida al jefe del Estado que disuelva al parlamento en el momento en que éste no le otorgue su confianza al gobierno o decrete, si tiene esta atribución, la disolución del parlamento, o para convocar nuevas elecciones en la esperanza de obtener una nueva mayoría que apoye al gobierno” (Sanín, 2000).

En los Estados Unidos, el sistema presidencialista se combina con un sistema bipartidista (de hecho) y con un *sistema electoral* distrital uninominal, factores conducentes a la producción de *mayorías* gubernativas estables. Incluso bajo circunstancias de *gobierno dividido*, en que el presidente pertenece a un partido y la *mayoría* parlamentaria (en ambas cámaras o en una de ellas) pertenece a otro partido, las condiciones de estabilidad del *gobierno* y del régimen han sido observadas.

Muchos de los *gobiernos* democráticos constituidos en América Latina tras la tercera ola de *democratización* (Huntington, 2012), también presidencialistas, son clasificados en la literatura como presidencialismos de coalición (Abranches, 1988). Tales arreglos surgen de la combinación del presidencialismo con el multipartidismo y la representación proporcional, considerada por algunos autores como una combinación explosiva debido a las dificultades para la construcción y operación de *mayorías* gubernativas y para la aprobación de la agenda del presidente (Linz, 1990; Mainwaring, 1993).

Brasil es el caso más citado, y más controvertido, de presidencialismo de coalición. Algunos autores, como Linz (1990) y Mainwaring (1993), ven en este arreglo los gérmenes de la inestabilidad y de la crisis institucional; otros (Figueiredo y Limongi, 1999) señalan a los mecanismos constitucionales e infraconstitucionales que concentran los poderes de agenda y veto en las manos del presidente y favorecen la aprobación de su agenda de *gobierno*, garantizando la estabilidad política.

Además de los mecanismos que disipan los poderes (multipartidismo, representación proporcional), el presidencialismo de coalición tendría dificultades para garantizar la estabilidad política como consecuencia de la rigidez que caracteriza a este sistema de *gobierno*, ocasionando que cada crisis de *gobierno* se traduzca en crisis del régimen democrático. El único mecanismo institucional previsto para la salida del presidente antes del fin de su *mandato* es el **impeachment**. Aunque con variaciones importantes observadas entre los diferentes países, una característica general del **impeachment** es su carácter extraordinario, lo que lo distingue de las herramientas de que dispone el parlamentarismo, como el *voto* de censura y el *voto* de desconfianza. Casos recientes de

impeachment son los del presidente Lugo de Paraguay, en 2012, y los presidentes de Brasil, Collor, en 1992, y Rousseff, en 2016.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Democracia - Democratización - Legitimidad - Poder - Régimen político - República - Sistema electoral - Soberanía

Bibliografía:

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (1), 5 a 14.
- Bobbio, N. (2001). *Teoría de las formas de gobierno*, (10a. ed.). Brasília: UNB.
- Dahl, R. (1982). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Figueiredo y Limongi (1999). *Ejecutivo y legislativo en el nuevo orden constitucional*. Río de Janeiro: FGV.
- Huntington, S. (2012). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1 (1), 51-69.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26 (2), 198-228.
- Maquiavelo (2001). *El príncipe*. São Paulo: Martins Fontes.
- Montesquieu (2000). *El espíritu de las leyes*. São Paulo: Martins Fontes.
- Pasquino, G. (1998). Formas de gobierno. En: Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (coords.). *Diccionario de política*. Brasília: UNB.
- Reis, F. W. (2000). Política y racionalidad, (2a. ed.). Belo Horizonte: UFMG.
- Sanín Fonnegra (2000). Formas de gobierno. *Diccionario electoral*. México.
- Sartori, G. (2011). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1994). La teoría de la democracia revisitada, (v. 1). São Paulo: Ática.
- Tocqueville, A. de (2005). *La democracia en América*. São Paulo: Martins Fontes.

Fátima ANASTASIA

FÓRMULA ELECTORAL

I. Definición

La *fórmula electoral* es un método matemático para llevar a cabo el reparto de escaños entre los distintos contendientes, sean estos candidatos o partidos. Hay una variedad de fórmulas que pueden agruparse en dos grandes clases, según si los escaños se los lleve uno solo de los contendientes o se repartan entre varios. En el primer caso se habla de fórmulas mayoritarias. En el segundo, de fórmulas proporcionales.

La *fórmula electoral* es uno de los componentes de los *sistemas electorales*, como lo son el número de escaños que se reparten, la distribución territorial de las circunscripciones, la forma de la *candidatura*, la modalidad del *voto* y las *barreras electorales*. Nohlen (2007) ofrece una visión comparada de estos elementos para los países latinoamericanos. Una visión diacrónica del uso los mismos en América Latina puede consultarse en Zovatto y Orozco Henríquez (2008).

II. Clasificación

A. Fórmulas mayoritarias

Establecen un umbral de *votos* válidos que los contendientes deben superar para ganar escaños. Dicho umbral o *barrera electoral* puede expresarse en términos absolutos o como porcentaje. Conviene distinguir tres clases de *mayorías* y, por lo tanto, tres clases de fórmulas mayoritarias.

- 1) **Mayoría absoluta (majority)**. Esta fórmula exige superar la mitad más uno de los *votos* válidos emitidos. En América Latina se utiliza para *elecciones* presidenciales en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Perú y Uruguay. En Bolivia y Ecuador se establece como alternativa una *mayoría* del 40% de los *votos* válidos si la diferencia entre los dos contendientes más votados es de 10 puntos porcentuales.
- 2) **Mayoría simple (plurality)**. Esta fórmula establece que el ganador será el contendiente que haya obtenido el mayor número de *votos*

válidos. En América Latina, la *elección* presidencial se decide por *mayoría* simple en Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Esta fórmula también se utiliza en la *elección* de diputados cuando se combinan circunscripciones uninominales y plurinominales, como en México y Panamá.

- 3) **Mayoría relativa.** En este caso, para ganar se establece un umbral de *votos* que se sitúa entre la *mayoría* simple y la *mayoría* absoluta. Así, para la *elección* presidencial, en América Latina esta fórmula es aplicada en Argentina (45%), Nicaragua (40%) y Costa Rica (45%). Alternativamente, se exige que el contendiente más votado supere en determinado porcentaje al contendiente que le sigue. En Argentina se establece como alternativa una *mayoría* de 40% si la diferencia de *votos* entre los dos primeros contendientes es de 10 puntos porcentuales; en Nicaragua, la alternativa es de 35% o una diferencia de 5 puntos.

Cuando ningún contendiente logra obtener la *mayoría* absoluta o relativa suele realizarse una segunda ronda electoral (ballotage), y usualmente tiene lugar entre los dos contendientes con más *votos* en la primera ronda. El ganador será el contendiente más votado en la segunda ronda electoral.

B. Fórmulas proporcionales

En este caso, el reparto de escaños se hace según los *votos* obtenidos. El reparto ideal (de máxima proporcionalidad) se da cuando el porcentaje o proporción de escaños que se lleva cada contendiente es igual a su porcentaje o proporción de *votos*. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se presenta este resultado, registrándose así el fenómeno de la desproporcionalidad. Además, unas fórmulas dan resultados más proporcionales que otras. Ahora bien, la proporcionalidad en el reparto de escaños no depende únicamente de la *fórmula electoral*, también intervienen la *barrera electoral* y la distribución de los escaños entre las circunscripciones. En términos generales las fórmulas proporcionales se clasifican en dos grandes clases, según sea la base que se adopta para el reparto de los escaños.

- 1) **Fórmulas de cociente electoral.** Estas fórmulas establecen una cuota de *votos* válidos que deben obtener los diversos contendientes para tener derecho al escaño. A la cuota (q) que se obtiene dividiendo el total de *votos* válidos emitidos (v) entre el número de escaños (m), se le conoce como cociente electoral ($q = CE = v/m$) o cuota Hare, por su proponente. Otras variantes de esta cuota son Hagenbach-Bischof o Droop ($q=v/m+1$), Imperiali ($q=v/m+2$), Imperiali modificada o reforzada ($q=v/m+3$).

Para repartir escaños, procede así: cada contendiente obtiene tantos escaños como el número de veces que está contenida la cuota electoral en su cantidad de *votos* válidos. Matemáticamente, si v_i es el total de *votos* obtenidos por el partido “i”, y q es la cuota electoral, el total de escaños e_i que le corresponde a ese partido se calcula mediante la fórmula: $e_i = v_i / q$. Lo usual es que, siguiendo este procedimiento, no se logre repartir el total de escaños y cada contendiente tenga todavía una cantidad de *votos* todavía no utilizada. De allí la posibilidad de llevar a cabo un segundo reparto sobre la base del resto de *votos* no utilizados. Una alternativa será asignarlos según el orden descendente de dichos restos. Los escaños faltantes también pueden repartirse mediante un segundo cociente conocido como la media mayor o un subcociente.

Una variante para la distribución de los escaños sobrantes en el primer reparto es acumularlos en una circunscripción superior o de segundo nivel. En este caso, la segunda distribución puede llevarse a cabo con otra *fórmula electoral*.

En América Latina, países que utilizan alguna fórmula de cuota para el reparto de los escaños en *elecciones* de diputados son Brasil (Hare-media mayor), Costa Rica (Hare-subcociente), El Salvador (Hare-resto mayor), Honduras (Hare-resto mayor), Nicaragua (Hare-media mayor, para diputados nacionales, y Drop-media mayor, para diputados departamentales) y Uruguay (Hare y Drop, para primer y tercer reparto).

- 2) **Fórmulas de cifra repartidora.** Estas fórmulas establecen una serie de divisores o cifras repartidoras como base para el reparto de escaños. El total de *votos* válidos que obtiene cada contendiente

(partido o coalición) se divide sucesivamente por cada uno de tales divisores hasta que se logren repartir todos los escaños en liza. Los cocientes que resultan de cada división se ordenan de mayor a menor y se procede a distribuir los escaños en orden descendente hasta cubrir el total. Dependiendo de cuáles sean los divisores, así se tienen fórmulas distintas. Por ejemplo, la fórmula D'Hondt utiliza los divisores 1, 2, 3, 4, etc. La fórmula Saint-Laguë utiliza como divisores los enteros impares 1, 3, 5, 7, etc. Una versión modificada de esta fórmula comienza con el 1.4 como divisor y sigue con 3, 5, 7, etc. (fórmula Saint-Laguë modificada). La fórmula Imperiali comienza sus divisores en 2 para continuar 3, 4, 5, etc.

Con la fórmula D'Hondt suele confundirse una cifra repartidora que para su determinación se sigue el mismo procedimiento que dicha fórmula. Sin embargo, en lugar de repartir los escaños según los cocientes obtenidos para cada divisor, ordenados descendentemente hasta cubrir el total de escaños a repartir, se utiliza el menor de esta serie de cocientes y no toda la serie. Cada contendiente recibe tantos escaños como veces cabe el menor cociente en el total de sus *votos* válidos.

En América Latina los países que utilizan alguna de las variedades de fórmulas de cifras repartidoras en las *elecciones* de diputados son: Argentina (D'Hondt), Chile (D'Hondt), Colombia (cociente menor), Ecuador (Sainte-Laguë, en circunscripción nacional, y D'Hondt, en circunscripciones provinciales o metropolitanas), Guatemala (cociente menor), Paraguay (D'Hondt), Perú (cociente menor) y Uruguay (D'Hondt, en el segundo reparto).

Con el objetivo de combinar las ventajas que presentan las fórmulas mayoritarias y proporcionales, a la vez que se intenta reducir los efectos negativos que suelen producir utilizadas de manera excluyente, se da el caso de *sistemas electorales* que combinan variantes de dichas fórmulas dentro de su diseño para la *elección* de sus parlamentos. En tales casos, una parte de los parlamentarios son electos bajo una fórmula mayoritaria o proporcional y otros lo son utilizando otra fórmula proporcional. Aunque no es una regla, la combinación de *fórmulas electorales* puede estar asociada a la existencia de dos niveles de *circunscripciones electorales*.

Entre los países que combinan una fórmula de *mayoría* (simple) con alguna fórmula proporcional (de cuota), están México (Hare-resto mayor) y Panamá (Hare-medio cociente y resto mayor).

III. Efectos de las *fórmulas electorales* sobre los *sistemas de partido*

A. Leyes de Duverger

En su conjunto, los *sistemas electorales* suelen tener efectos sobre la fragmentación del *sistema de partidos*. En general, acostumbran reducir el número de partidos que logran entrar al reparto de escaños. Para el caso de la *fórmula electoral*, dicha tendencia ya fue anunciada como “leyes” por Duverger (1957) a mediados del siglo XX:

1a. ley: El escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos. De todos los esquemas que hemos definido en este libro, este último es, sin duda, el más próximo a una verdadera ley sociológica. Se destaca una coincidencia casi general entre el escrutinio mayoritario de una vuelta y el bipartidismo: los países dualistas son mayoritarios y los países mayoritarios son dualistas. Las excepciones son muy raras y pueden explicarse generalmente por circunstancias particulares (p. 245).

2a. ley: El escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo. Las influencias de uno y otro no son absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la más fácil de precisar (p. 266).

De manera resumida, el debate sobre las “leyes” de Duverger se centró en las relaciones entre fórmulas de *mayoría* simple y bipartidismo, por un lado, y proporcionales o de *mayoría* absoluta y multipartidismo, por el otro. Sobre la primera relación Duverger advirtió que “el régimen electoral (de mayoría simple) empuja al bipartidismo: no conduce necesariamente a él y absolutamente, a pesar de todos los obstáculos. Esta tendencia de base se compone de otras muchas que la atenúan, la frenan o la detienen” (p. 255). Respecto a la segunda relación Duverger

sostuvo que “el primer efecto de la representación proporcional es, pues, contener toda evolución hacia el bipartidismo: puede considerársela, a este respecto, como un freno poderoso” (p. 275). En este sentido, la fórmula proporcional no provoca el multipartidismo. Un *sistema de partidos* puede haberse configurado históricamente como multipartidista y una *fórmula electoral* proporcional (o de *mayoría* absoluta) nada más refuerza tal configuración. En ello contribuyen también otros elementos del *sistema electoral* y otros factores ajenos al mismo.

Una interpretación determinista de la primera ley de Duverger implicaría que la *mayoría* simple sería condición necesaria y suficiente para que se diera el bipartidismo. Si dicha ley fuera correcta, todos los sistemas bipartidistas deberían estar asociados con la *mayoría* simple y ésta con el bipartidismo. Ninguna otra *fórmula electoral*, ni mayoritaria ni proporcional, debería estar asociada con el bipartidismo y éste no existiría bajo alguna de estas fórmulas. Tales escenarios no se presentan en todos los casos. De allí que convenga hablar de “tendencias” o de “asociación”, como lo propuso Rae (1967), para quien el resultado previsto por la primera ley se daría si no hubiesen fuertes partidos locales minoritarios a nivel nacional.

B. La “generalización matemática” de Taagepera y Shugart

Taagepera y Shugart (1989) desarrollaron una generalización (matemática) de las “leyes” de Duverger desde una operacionalización cuantitativa. Para ello utilizaron, por un lado, el número efectivo de partidos, $N = 1 / \sum Vi^2$ o $N = 1 / \sum Si^2$, donde Vi y Si es el porcentaje o proporción de *votos* o escaños respectivamente del i -ésimo partido. Por otro lado, la magnitud efectiva, $Meff$, de los distritos o *circunscripciones electorales*. $Meff$ se calcula de forma distinta dependiendo de la existencia, o no, de barreras legales o del reparto de escaños “sobrantes”, como en el caso del reparto utilizando una fórmula de cuota o cociente electoral, en un distrito superior (regional o nacional) de agrupamiento. El caso más simple es que no hay ni unas ni otros. Entonces $Meff = S / E$, donde S es el total de escaños y E es el total de distritos o circunscripciones.

Taagepera y Shugart sostienen que los efectos previstos por las “leyes” de Duverger están mediados por la magnitud o tamaño de las

circunscripciones y requieren, por tanto, una reformulación. Ellos fusionan las dos “leyes” en una sola fórmula matemática que, expresada en términos de los partidos que actúan en el ámbito parlamentario, es: $Nv = 1.25(2 + \log \text{Meff})$. Sin embargo, bajo esta expresión, las relaciones entre bipartidismo o multipartidismo y *fórmula electoral* ya no aparecen. Además, la consideración de la *mayoría* absoluta o relativa con doble vuelta fue excluida previamente del análisis que permitió a los autores arribar a su propuesta. En conclusión, el bipartidismo o multipartidismo (como resultado del supuesto efecto reductor o multiplicador de las *fórmulas electorales* de *mayoría* simple y proporcionales) pasa a ser más bien una función del tamaño de los distritos electorales.

C. Leyes de Sartori

La propuesta de Taagepera y Shugart es calificada por Sartori (1994, p. 65) como “ley de frecuencias” que, aunque “hermosa”, tiene un dudoso poder explicativo, si es que acaso lo tiene. Siguiendo la advertencia del mismo Duverger acerca de la intervención de otros factores en la relación entre *fórmulas electorales* y formato del *sistema de partidos*, Sartori ofrece su propia reformulación de las “leyes” de Duverger. Propuso que había que considerar la estructuración, o no, del *sistema de partidos* como variable interviniente: “los autores que niegan el efecto reductor de los sistemas plurales casi invariablemente se refieren a sistemas de partidos no estructurados, con lo que ponen a prueba la ‘ley’ en situaciones a las que no se aplica” (1994, p. 52). Los casos analizados por Duverger y los revisados por Rae tienen *sistemas de partidos* estructurados. La reformulación propuesta por Sartori incorporando la estructuración del *sistema de partidos* y la distribución territorial de las preferencias electorales, consta de cuatro leyes (1994, pp.61-62):

Ley 1: Con estructuración sistémica y dispersión similar en todos los distritos electorales (como condiciones necesarias conjuntamente), los sistemas pluralistas causan (son una condición suficiente de) un formato bipartidista.

Ley 2: Si existe estructuración sistémica, pero no la dispersión similar en todos los distritos, los sistemas pluralistas causan (son una condición suficiente de) la eliminación de los partidos cuyo número de votos es menor que la pluralidad, pero no pueden

eliminar, y por consiguiente permiten tantos partidos, además de los dos con más votos, como lo hagan posible las concentraciones que superan la pluralidad.

Ley 3: Dada la estructuración sistémica, la representación proporcional (RP) tiene un efecto reductor causado (como condición suficiente) por su falta de proporcionalidad. Así pues, cuanto menos pura sea la RP, mayores serán los costos de ingreso para los partidos pequeños y más fuertes los efectos reductores, y a la inversa, cuanto más puros sean, menor será el efecto reductor.

Ley 4: Si no existe la estructuración sistémica y se supone una RP pura (o casi pura), esto es, un costo de ingreso igual (o casi igual) para todos, el número de partidos puede ser tan grande como lo permite la cuota.

D. La crítica de Nohlen

Nohlen (2004) se plantea la pregunta de si los *sistemas electorales* tienen efectos que se puedan formular como leyes, a lo cual responde negativamente, pues no se sostienen ante un tratamiento teórico diferenciado ni ante una revisión empírica. De allí que autodenomine su postura como “crítica anti-nomológica”.

Habría varias razones por las cuales rechazar el carácter de ley de las formulaciones de Duverger sobre la relación entre *fórmulas electorales* y formato del *sistema de partidos*. En primer lugar, porque la estructura del *sistema de partidos* no puede ser determinada por un solo factor, en este caso la *fórmula electoral*. En segundo lugar, porque las formulaciones de Duverger tienen deficiencias empíricas (existen demasiados casos que las refutan), teóricas (habría que especificar las condiciones en las que tienen validez) y metodológicas (no se compara una fórmula con otra, sino un criterio de decisión con un principio de representación). En tercer lugar, quienes establecen correlaciones estadísticas no prueban una relación causal sino que formulan tesis tautológicas. En cuarto lugar, quienes establecen condiciones concretas en las que serían válidas las pretendidas leyes, las vuelven deterministas y, por tanto, triviales. Son leyes que no pueden fracasar jamás. Para Nohlen, si bajo las condiciones establecidas no puede derivarse otro resultado que el previsto, este tipo de “leyes” no son “leyes sociológicas”.

La crítica anti-nomológica de Nohlen sostiene que las formulaciones de Duverger, Rae, Lipjhart, Sartori, sobre los pretendidos efectos de las *fórmulas electorales* sobre el *sistema de partidos*, son tan generales que resultan triviales, o tan alejados del contexto concreto sociopolítico en los diferentes países que contradicen los resultados empíricos. Para Nohlen la *fórmula electoral* es solamente un factor entre otros y, por lo tanto, no se puede establecer una relación causal entre ésta y el *sistema de partidos*. Intervienen también, incluso como variables más importantes a tomar en cuenta, la distribución de los escaños en las distintas circunscripciones y la dispersión del *electorado* entre las mismas. Otros factores que no pertenecen a la sistemática electoral también pueden intervenir, como la estructura social, sociocultural y sociopolítica del *electorado*.

Así, pues, como resultado de su crítica anti-nomotética, Nohlen plantea en forma de enunciado tendencial, relativamente vago, que:

(...) cuanto más consolidada sea la fragmentación social, más probable será introducir un sistema de representación proporcional y formar un sistema pluripartidista. Si predomina una fragmentación social, entonces ni siquiera el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conducirá —probablemente— a un sistema bipartidista. Cuanto más homogeneidad social haya, más razones habrá para optar por el sistema de mayoría relativa y para fomentar o conservar el dualismo político, pero también es probable que se produzca, bajo un sistema de representación proporcional, un bipartidismo o un pluralismo limitado en el número de partidos (2004, pp. 438-439).

IV. *Fórmulas electorales* y proporcionalidad

Una vez establecido cuántos escaños se disputan en cada circunscripción, el ajuste entre la proporción o porcentaje de *votos* y escaños que obtiene cada contendiente depende únicamente de la *fórmula electoral* que se utilice para el reparto de los escaños. Si se representa esta relación como el cociente S/V , siendo S y V el porcentaje de escaños y *votos* respectivamente, la proporcionalidad pura o perfecta se tendrá cuando $S/V = 1$. Si algunos contendientes reciben un porcentaje de escaños mayor que el de *votos*, el cociente será mayor que 1 y se dice que esos contendientes

están sobrerrepresentados. Por el contrario, si algunos contendientes obtienen un porcentaje de escaños menor que el de *votos*, el cociente será menor que 1 y se dice que tales contendientes están subrepresentados.

Por otra parte, se han desarrollado diferentes medidas para la proporcionalidad global y no solamente para cada contendiente. Loosemore y Hanby (1971) propusieron una fórmula general para medir la desviación de la proporcionalidad pura: $D = \frac{1}{2} \sum |S_i - V_i|$, donde S_i y V_i son el porcentaje de escaños y *votos* del i -ésimo contendiente. Cuanto más grande sea D , mayor es la desviación de la proporcionalidad perfecta ($S = V$). Se dirá entonces que más desproporcional es la *fórmula electoral* o el *sistema electoral* en su conjunto. Una medida alternativa es el índice de proporcionalidad de Rose, calculado mediante la fórmula: $P = 100 - \frac{1}{2} \sum |S_i - V_i|$. El máximo valor para P es 100 (la proporcionalidad perfecta) y luego disminuye según aumente la desviación de Loosemore y Hanby.

Se puede demostrar que, **ceteris paribus**, las circunscripciones que tienen asignados más escaños dan más oportunidades a los partidos pequeños para entrar al reparto mientras que las circunscripciones con menos escaños se las disminuyen. Por tanto, se puede afirmar que, además de la fórmula, el tamaño de las circunscripciones también tiene un efecto sobre la proporcionalidad del *sistema electoral*. La relación se puede plantear en estos términos: cuanto más grande sea la circunscripción (o mayor el número de escaños en disputa), mayor tenderá a ser la proporcionalidad en el reparto de escaños.

Adicionalmente, se podría establecer que para entrar a dicho reparto los contendientes deben superar cierto umbral o *barrera electoral*. Los contendientes que no superan tal barrera no tendrán escaños y ello tiene un impacto directo en la relación *votos*-escaños. Por tanto, hay aquí otro elemento del *sistema electoral* que impacta la proporcionalidad además de la fórmula y el tamaño de las circunscripciones.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Elecciones - Sistema de partidos - Sistemas electorales - Voto

Bibliografía:

Colomer, J. M. (2009). *Ciencia de la política*. Barcelona: Ariel.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Loosemore, J., y Hanby, V.J. (1971). The Theoretical Limits of Maximum Distortion. *British Journal of Political Science*, 1, 467-477.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 294-333). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Taagepera, R., y Shugart, M.S. (1989). *Seats and Votes*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Vallès, J.M., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez, J. J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

Álvaro ARTIGA GONZÁLEZ

FRAUDE ELECTORAL

I. Concepto y tipos de fraude

El *fraude electoral* es tan frecuente como poco estudiado y, aún menos, combatido; ni siquiera existe un concepto generalmente aceptado del mismo. Algunos lo definen en términos tan amplios que el fenómeno parece diluirse en el terreno de los principios; por ejemplo, fraude como violación de los principios de *elecciones* libres y justas y del derecho de los ciudadanos a elegir sus representantes. Otros restringen su alcance a las infracciones de la legislación vigente (Vickery y Shein, 2012, p. 1). Entre los extremos, investigadores de IFES proponen un concepto más sustantivo y operacional de fraude como “(c)ualquier acción intencionada para alterar actividades o materiales electorales con el fin de afectar los resultados de una elección, que pueda interferir o impedir la voluntad de

los electores” (López Pintor, 2010, p. 7). Otra versión del mismo concepto, identificando a la autoridad electoral como principal agente, define el fraude como “Mala práctica deliberada por parte de los funcionarios electorales u otros agentes involucrados en el proceso electoral, que distorsione la voluntad individual o colectiva de los votantes” (Vickery y Shein, 2012, p. 8). En ambas versiones, elementos clave del fraude son la intencionalidad y el efecto de desvirtuar el resultado del *sufragio*.

Hay dos categorías principales de *fraude electoral*. Fraude determinante de los resultados es el que los afecta de tal manera que ganadores y perdedores serían otros diferentes de no haber mediado fraude. Fraude no determinante de los resultados es el que no los afecta de manera decisiva (pese al fraude, ganadores y perdedores seguirían siendo los mismos). Ambos tipos de fraude implican conductas delictivas a ser castigadas según ley. Sin embargo, el fraude determinante tiene consecuencias políticas mucho más graves, ya que permite a un partido o candidato asumir funciones de autoridad pública sin legítimo respaldo de la voluntad popular (López Pintor, 2010, p. 9). Por el contrario, el fraude no determinante agota sus efectos en la acción penal.

El fraude debe distinguirse de otros tipos de acción inadecuada en el ámbito electoral, sobre todo corrupción, malas prácticas e irregularidades. El fraude sería sólo una de las muchas formas en que la corrupción se manifiesta. Suele verse recompensado por contrapartidas económicas más o menos directas, mediando con frecuencia soborno o mala gestión de fondos públicos. Frente a las malas prácticas e irregularidades, el fraude conlleva la intención de hacer daño, mientras aquellas son deficiencias, defectos o errores de tipo administrativo u operativo, a veces por negligencia, pero que pueden corregirse de existir buena voluntad por parte de los agentes involucrados; por ejemplo, errores ortográficos en el registro o marcas poco claras en la papeleta de votación.

II. Escenarios y agentes del fraude

El fraude ha acompañado el desarrollo democrático desde el siglo XIX y aún persiste tanto en las *democracias* más sólidas como, sobre todo, en las numerosas *democracias* emergentes, corolario del déficit de garantías para el ejercicio de los derechos y libertades. Cualquier estudioso del

comportamiento electoral comparado podría aceptar la conclusión de que las prácticas de fraude en las *democracias* más antiguas de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia o Nueva Zelanda son hoy mucho más infrecuentes y menos graves que en la primera mitad del siglo XX. La conclusión sería igualmente válida para América Latina, aun en países con menor estabilidad democrática. Puede sostenerse que la región ha registrado claros avances desde situaciones anteriores con numerosos fraudes, algunos muy graves. Sin embargo, en América Latina y fuera de ella, este progreso como parte de desarrollos sociopolíticos más amplios, no ha sido aún debidamente documentado por la investigación social. En las últimas décadas se han registrado clamorosos casos de fraude donde una alteración masiva de los resultados por parte de la autoridad electoral provoca la indignación popular y la caída del *gobierno* (Costa de Marfil, Perú y Serbia en 2000). En Ucrania, en 2004, la Revolución Naranja fue una rebelión popular que forzó la repetición de las *elecciones* dando al traste con el *gobierno* tras haberse demostrado un vasto fraude. Otro caso de fraude masivo fueron la *elecciones* presidenciales de Afganistán, en 2009, con efectos que pudieron ser mitigados por la acción internacional. En Estados Unidos, una de las *elecciones* presidenciales más controvertidas de su historia tuvo lugar en 2000, con alegaciones de fraude, y cuyos resultados sólo se hicieron definitivos tras un largo contencioso que culmina en la Corte Suprema. La conmoción política ocasionada dio lugar a importantes reformas en los procedimientos del *voto electrónico* y una ley federal sin precedentes desde el Movimiento de los Derechos Civiles en los 60 (el Help America Vote Act o HAVA de 2002). Las prácticas fraudulentas más frecuentes en la *democracia* norteamericana han sido estudiadas recientemente (Álvarez, Hall y Hyde, 2008; Fund, 2004; Overtone, 2006). En México, una denuncia de fraude significativo, si bien nunca probada, por parte del candidato perdedor de las *elecciones* presidenciales de 2006, sacudió al *sistema político* y dio origen a la reforma constitucional de 2007.

Las denuncias más frecuentes de fraude se refieren a la votación y *escrutinio*. Sin embargo, cualquiera de las etapas del proceso puede ser escenario de fraude, desde el registro de *electores* a la transmisión de resultados y el contencioso electoral. Principales agentes del fraude son los *funcionarios electorales*, de carrera o temporales, otras categorías de

empleados públicos, así como los agentes de los partidos y candidatos. Cabe destacar el rol de los funcionarios de *gobiernos* locales por su cercanía a los lugares y personas a cargo del registro de *electores*, la votación y el *escrutinio*, así como de los agentes de seguridad, por su papel en garantizar la integridad de lugares, personas y materiales electorales. He aquí algunos ejemplos de fraude en diferentes etapas del *proceso electoral*.

La *legislación electoral* puede contener disposiciones que permiten la interferencia sobre la manifestación de la voluntad popular en beneficio de una opción política determinada. En Perú, en 2000, la organización civil Transparencia identificó y publicó una lista de más de diez preceptos legales que permitían alterar el *resultado electoral*; de hecho el proceso colapsó ante la evidencia de manipulación electrónica de los resultados. En Costa de Marfil, el *gobierno* cuyo líder ganaría las *elecciones* del 2000 había establecido requisitos de nacionalidad y matrimonio a fin de impedir la *candidatura* de un competidor; una protesta popular contra los resultados fraudulentos derrocó al *gobierno*. En Egipto, la legislación vigente excluye toda posibilidad de recurrir los resultados de las *elecciones* presidenciales.

El *registro electoral* puede ser manipulado dependiendo del método de inscripción. Prácticas de fraude sucedían habitualmente en Europa hasta la Segunda Guerra Mundial y hasta los años 60 en el Sur de Estados Unidos. Hoy tienen lugar en muchos países: exclusión de *electores* ya inscritos; no inclusión de sectores enteros de población por razones étnico-lingüísticas o presunta lealtad política; traslado engañoso de residentes; retención de cédulas de votación, etc.

La inscripción de partidos y candidatos se torna fraudulenta cuando un agente político es excluido mediante requisitos exorbitantes (financieros o número de endosos) o decisiones arbitrarias de la autoridad.

La financiación de las campañas junto con el uso de los medios y las nuevas *tecnologías de la información* ofrecen hoy un terreno abonado para el fraude en todo el mundo. Constituyen zonas grises del *proceso electoral* que fácilmente escapan al control de las autoridades, y el avance al respecto en estas tres áreas se produce a paso lento y con baja intensidad. El *financiamiento político* es determinante para

la nivelación del terreno de juego de la contienda. Sin embargo, la detección precisa del fraude no es fácil y menos aún la evaluación de sus efectos. Similares dificultades surgen respecto al fraude por uso de los medios de comunicación. El uso de las nuevas tecnologías añade nuevas complejidades para la detección de ciertos tipos de fraude al desplazarlo de sus enclaves tradicionales (recintos de registro, votación y *escrutinio*) a otros menos visibles y más sofisticados (registro automatizado, *voto electrónico*, *escrutinio* por ordenador, transmisión de resultados en línea). Del lado positivo, las nuevas tecnologías minimizan algunos factores tradicionalmente aliados del fraude, como inscripciones múltiples, *voto nulo* o errores de cómputo (López Pintor, 2010, pp. 13-16; Darnolf, 2011, pp. 21-24).

Las formas de fraude más tradicionales y comunes se asocian a la *jornada electoral* con la votación y el *escrutinio* manual: formas varias de compra de *votos*, *voto* múltiple, relleno de urnas o alteración de actas. Mecanismos frecuentes de control son la entrega de una copia del acta a los representantes de los candidatos y el afiche de la misma al exterior de la *mesa de votación*. En numerosos países, donde tales procedimientos no se practican, hubo denuncias de fraude en los últimos años (López Pintor, 2010, p. 5).

Los mecanismos de transmisión y anuncio de resultados son utilizados a veces con el propósito de alterar los datos que salieron de las urnas. El uso de las nuevas tecnologías permite hoy efectuar la transmisión de resultados con celeridad y de forma completa. En este sentido, es de trascendental importancia que la autoridad responsable haga pública con antelación la metodología propuesta (canales de transmisión, criterios de corte de datos, tiempos de entrega). Actuar de manera distinta y sin explicación convincente alimenta la sospecha de manipulación de los resultados en el tramo final y decisivo del proceso.

En cuanto a la resolución de quejas y recursos, el estándar democrático exige neutralidad, eficacia, *transparencia* y rapidez. Un sistema donde las actuaciones de procedimiento pueden retrotraerse para su consideración judicial después de cerrado el proceso, da pie para la alteración del *resultado electoral* (en Egipto por ejemplo, casi la mitad de las asambleas legislativas de los últimos 20 años fueron disueltas por

decisión judicial mucho tiempo después de su *elección*). Por otra parte, los plazos demasiado largos o cortos facilitan la interferencia indebida; si largos, por el riesgo de mermar la atención de las partes y, si cortos, por el de dificultar las necesarias pruebas.

III. Combatir el fraude

Una estrategia para combatir el *fraude electoral* debe comprender los siguientes elementos: evaluación de riesgos en las diferentes etapas del proceso; disuasión mediante establecimiento y publicidad de mecanismos dirigidos a desanimar las acciones de fraude; detección a través de un protocolo que ayude a sacar a la luz el fraude cometido, y, una vez detectado, mitigación de sus efectos mediante un manejo adecuado de la situación (Darnolf, 2011, p. 6).

Las autoridades electorales constituyen el agente principal en el diseño y aplicación de la estrategia. Sin embargo, y hasta el día de hoy, su nivel de actuación se ha mostrado más reactivo ante hechos consumados de fraude que proactivo en la evaluación, disuasión y detección del mismo. Suelen estar mal equipadas, normativa y técnicamente, para afrontar el reto. Como indicador más ilustrativo cabe mencionar la casi generalizada ausencia de un plan de control del fraude como parte de la gestión electoral (Darnolf, 2011, p. 8). Otros agentes relevantes para el éxito de una estrategia son los partidos, grupos políticos y candidatos. Son ellos quienes con la mayor frecuencia denuncian situaciones de fraude y también los responsables del mismo, bien directamente o en colaboración con la *administración electoral*. Por su parte, las misiones de observadores nacionales e internacionales tienen a veces un cierto papel activo en la disuasión y detección del fraude, sin destacar por ello. Y entre los donantes y agentes internacionales de asistencia técnica, el control del fraude rara vez, si alguna, forma parte de su portafolio de *democracia* o programas de asistencia (Darnolf, 2011, p. 25).

Junto al hecho cierto de la frecuencia del fraude, el escaso interés en estudiarlo y aún menor en combatirlo, cabe destacar algunos desarrollos favorables. Algo se avanza en el conocimiento del fraude, como ilustran los trabajos entre 2002 y 2012 de la referencia bibliográfica. Respecto al combate del fraude, existen algunos si bien escasos ejemplos de

administraciones electorales con un plan o guía para control del fraude. La Comisión Electoral Australiana incluye un plan de control como parte de su planificación corporativa y siguiendo un mandato legal para todas las administraciones públicas (Australian Electoral Commission, 2013; National Audit Office, 2014). Aunque con menor fuerza institucional y legal, la reciente Comisión Electoral del Reino Unido (antigua asociación profesional electoral) ofrece una guía para la prevención y detección de las malas prácticas (The Electoral Commission of the UK, 2011) en concordancia con una guía del *gobierno* para el conjunto de las instituciones del Estado (HM Treasury, 2003). Tales ejemplos son tan ilustrativos de lo que puede hacerse como elocuentes de lo mucho que queda por hacer.

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Compra de votos - Corrupción electoral - Corrupción política - Delitos electorales - Discriminación electoral - Infracciones electorales - Integridad electoral - Irregularidades electorales - Manipulación - Mesa de votación - Recinto electoral - Violencia electoral y coacción

Bibliografía:

- Álvarez, R.M., Hall, T. E., y Hyde, S. D. (eds.) (2008). *Election Fraud. Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Australian Electoral Commission (2013). *Electoral Fraud Control Plan 2013-2015*. Canberra: Australian Electoral Commission.
- Australian National Audit Office (2014). *Fraud Control in Australian Government Agencies. Better Practice Guide 2014-2015*. Canberra: Australian National Audit Office.
- Darnolf, S. (2011). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A New Strategic Approach*. Washington DC: IFES (White Paper Series).
- Fund, J. (2004). *Stealing Elections. How Voter Fraud Threatens Our Democracy*. New York & London: Encounter Books.
- HM Treasury (2003). *Managing the Risk of Fraud: A Guide for Managers*. London, UK: Attorney-General's Department.
- Lehoucq, F. (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, 6, pp. 233-56.
- Lehoucq, F., y Molina, I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratisation in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press.
- López Pintor, R. (2010). *El fraude electoral en las democracias emergentes: Conceptos básicos para una evaluación*. Washington DC.: IFES (versión original en inglés *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: A Basic Conceptual Framework*).
- Overtone, S. (2006). *Stealing Democracy. The New Politics of Voter Suppression*. New York & London: Norton & Company.

The Electoral Commission of the United Kingdom (2011). *Guidance on Preventing and Detecting Electoral Malpractice*. London: The Electoral Commission.

Vickery, C., y Shein, E. (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*. Washington DC.: IFES (White Paper Series).

Rafael LÓPEZ PINTOR

FUNCIONARIOS ELECTORALES

I. Definición

Son *funcionarios electorales* las personas vinculadas a un *organismo electoral* que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en virtud de las funciones públicas que dicho organismo ejerce, bajo una subordinación funcional o jerárquica, de carácter permanente o temporal.

II. Concepto

Dentro de los deberes y *derechos políticos* de los ciudadanos están los de elegir y ser elegidos, velar por la libertad y efectividad del *sufragio*, como también por la *transparencia* del *proceso electoral*. Así, el *funcionario electoral* es aquel ciudadano que se vincula de manera directa a algún *organismo electoral*, sea cual fuere su forma, magnitud y denominación, para que éste pueda ejercer una de las funciones públicas más relevantes, la *administración electoral* para la consolidación de la *democracia* como *sistema político*.

El conjunto de personas al servicio de estas entidades estatales constituyen los denominados “funcionarios”, mismos que pueden distinguirse como los que ejercen funciones políticas y los que no la ejercen, los de carácter permanente, a término o transitorios, asalariados u honorarios, con dedicación exclusiva o tiempo parcial, por designación directa o voluntaria.

Es importante señalar que funcionario es el término comúnmente utilizado para distinguir a aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo público del Estado, de una comunidad autónoma o administración local, y es equivalente a empleado público. Sin embargo, en ciertas legislaciones, como, por ejemplo, las de Argentina, Uruguay, Ecuador y México, se hace la distinción entre funcionario y empleado público, utilizando el primer término para distinguir al personal jerárquico o de carrera.

A partir de lo anteriormente expuesto, se hace importante determinar si toda persona que ejerce una función en una entidad del Estado tiene la categoría de funcionario, o si este concepto se reserva solamente para determinadas categorías, ello tomando en consideración la naturaleza jurídica de la función que desempeña y el régimen jurídico aplicable a la misma. Para precisar este punto consultaremos definiciones del término funcionario.

Para Sayagués Laso (1998) es “todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal” (pp. 213-214). Según el Diccionario Jurídico Epasa (2001), los funcionarios y los empleados públicos son esas personas de las cuales el Estado, en su calidad de persona jurídica, se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, para la realización de los fines públicos que le son propios (pp. 738-739).

Por su parte, el “Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales” (Osorio, 2001), aclara que entre empleado y funcionario hay diferencias trazadas. La primera, el carácter profesional del empleado, inferior en la jerarquía, y la índole directiva y menos estable del funcionario. Por eso, el ministro es funcionario y no empleado público, condición que si posee un oficinista del Estado. La segunda es que el empleado ha de estar forzosamente retribuido, por lo general con sueldo mensual. Aunque, cada vez más excepcionalmente, hay funcionarios que carecen de retribución y sólo perciben determinadas dietas (pp. 448).

De estas definiciones se desprenden algunos elementos básicos:

- 1) Ejercicio de funciones públicas de cualquier naturaleza, comprendiendo a los que cumplen tareas administrativas o funciones legis-

lativas o jurisdiccionales; los agentes políticos y quienes no lo son; los denominados “funcionarios de carrera” o “servicio profesional” y aquellos que ejercen funciones de carácter transitorio; quienes reciben retribución y los que laboran de manera honoraria.

- 2) La actividad debe prestarse en entidades estatales mediante la incorporación por procedimientos previstos en las respectivas legislaciones nacionales (por ejemplo, elección, concurso, designación, entre otros). Sin este acto de incorporación a la entidad estatal simplemente nos encontraríamos ante un concesionario de un servicio público, titular de un contrato de arrendamiento de obra o de servicio, o de una carga pública.

En el *derecho electoral* comparado y en la legislación que lo regula, encontramos diversas definiciones de *funcionario electoral*, como la Ley General en Materia de Delitos Electorales de México, que los define como quienes, en los términos de la *legislación electoral*, integren los órganos que cumplen funciones electorales, diferenciándolos de los funcionarios públicos y de los funcionarios partidistas.

Por consiguiente, partiendo del marco conceptual antes desarrollado, se analizarán los diferentes agentes que integran el servicio electoral y desempeñan tareas en los *procesos electorales*. Dentro de este enfoque puede afirmarse que revisten la calidad de *funcionarios electorales* los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, sea que cumplan funciones de administración del *proceso electoral* o ejerzan función jurisdiccional en la materia, esto es, cortes electorales, tribunales supremos y superiores, consejos, comisiones, departamentos, oficinas, unidades, juntas centrales, jurados nacionales y servicios electorales, con jurisdicción nacional.

Asimismo, son *funcionarios electorales* los integrantes de organismos encargados de procurar justicia en materia penal electoral, investigando y persiguiendo el *delito electoral*, como la Fiscalía General Electoral de Panamá. Pero es discutible la naturaleza de aquellos que también cumplen permanentemente esta función sin estar vinculados a un *organismo electoral* **per se**, como el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que forma parte de la Procuraduría General de la República de México.

También deben entenderse como *funcionarios electorales*, el personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia, siempre que reúnan los elementos básicos antes mencionados.

Con relación a los ciudadanos que sólo desempeñan tareas durante los comicios, resulta pertinente realizar ciertas precisiones, ya que al ejercer una función pública transitoria su pertenencia a la categoría bajo estudio es controvertible. En esta situación se encuentran quienes pertenecen a los organismos de seguridad interna del Estado que tienen a su cargo la custodia de las mesas, juntas o comisiones receptoras de *votos*, los miembros de juntas cívicas (Paraguay), o los grupos de ciudadanos que brindan apoyo a la gestión del órgano rector de las *elecciones* (Cuerpo de Delegados Electorales, Costa Rica y Panamá).

A. Integrantes de mesas, juntas o comisiones receptoras de votos

En todos estos casos existe un acto administrativo de elección o designación emanado de una autoridad electoral que puede variar según la legislación de cada país. En la mayor parte de nuestros países se han establecido legalmente con carácter de nulas todas las actuaciones de integrantes que no fueron regularmente designados de acuerdo al reglamento establecido.

B. Ciudadanos que apoyan la gestión del órgano rector de las elecciones

Augusto Hernández Becerra (1989) sostiene que “son delegados electorales los agentes o representantes de una autoridad superior, quien los designa para que, en su nombre, desempeñen determinadas funciones con relación a los comicios” (p. 191). Este es el caso del Cuerpo de Delegados de Costa Rica y de Panamá, que, aunque actúan **ad honorem**, se ha establecido claramente que sus funciones constituyen carga pública, por lo que sus integrantes revisten la calidad de funcionarios electorales¹.

1 Reglamento del Cuerpo Nacional de Delegados, Decreto No. 21-2012 publicado en el Alcance No. 13 a La Gaceta No. 14 de 21 de enero de 2013 de Costa Rica; artículo 136 del Código Electoral de Panamá.

Señala asimismo este autor, que en algunos países los *partidos políticos* designan delegados o fiscales electorales que los representan ante los *organismos electorales*, quienes por lo general comparecen ante las mesas o juntas para presenciar la *elección*, cerciorarse de su correcto desarrollo y formular las observaciones y protestas que estimen pertinentes.

C. Custodios de las mesas o comisiones receptoras de votos

Como regla general, si el personal asignado a la preservación del orden y custodia de estos órganos no es designado por la autoridad electoral, no revisten la calidad de *funcionarios electorales*. En todo caso, son auxiliares electorales.

D. Juntas cívicas

La normativa electoral del Paraguay² instituye a las juntas cívicas como órganos auxiliares de la autoridad electoral para la organización y supervisión del acto comicial. De la lectura de dichos cuerpos normativos resulta indudable la calidad de *funcionarios electorales* de tales agentes. Igual ocurre en Panamá³.

III. Tipología

A. Funcionarios electorales permanentes y temporales o transitorios

- 1) **Funcionarios permanentes.** Se refiere a *funcionarios electorales* cuya inclusión en las planillas de personal figuran en el presupuesto de los *organismos electorales*, y se someten a las normas que regulan el estatuto del funcionario público y/o del *funcionario electoral*.

Hoy en día, y sobre todo en América Latina, la función electoral, tanto en clave administrativa como jurisdiccional, se ha convertido en campo de conocimientos y prácticas cada vez más especializadas, de allí que exista una tendencia a profesionalizar y especializar a los

2 Código Electoral, Ley 635/95 reglamentada por las leyes 834/96 y 635/95.

3 Artículo 136 del Código Electoral.

actores del servicio electoral en aras de garantizar que sus integrantes cuenten y desarrollen capacidades técnicas que estandaricen su desempeño. Así, se han ido estableciendo en Colombia, Ecuador, Venezuela, Costa Rica y México, distintas modalidades explícitas en la *legislación electoral* para la selección, evaluación periódica y promoción por méritos de los funcionarios que llevan la función electoral al ámbito operativo y responden por sus actos únicamente ante la ley.

El más desarrollado de la región es el caso mexicano, donde se integró un cuerpo de *funcionarios electorales*. Estos son seleccionados, formados, evaluados, sancionados y, eventualmente, separados, mediante reglas previamente establecidas. Aunado a ello cuentan con salarios competitivos y gran estabilidad laboral. La permanencia sólo depende de la evaluación del desempeño, de la aprobación de los programas de formación y desarrollo, y de no incurrir en conductas que atenten de manera grave contra la *legislación electoral*.

A propósito de los funcionarios permanentes, también resulta imperioso que su desempeño se rija por un conjunto de principios o valores que aseguren su estricto apego a la ley, imparcialidad y objetividad, y que se les garantice, como contrapartida al comportamiento ético que se les exige, las debidas garantías para el ejercicio imparcial de sus atribuciones, como la estabilidad laboral.

- 2) **Funcionarios temporales o transitorios.** Este grupo de funcionarios está constituido por aquellos cuyos cargos no están previstos en las planillas de personal permanente de los presupuestos ordinarios de los *organismos electorales*, y sus salarios, en caso de función remunerada en dinero, se atienden con partidas especiales. Son reclutados a efectos de cumplir tareas concretas y transitorias, entre las cuales, naturalmente, el acto comicial (recibir y contar los *votos* y elaborar las actas contentivas de los resultados) adquiere la mayor relevancia. En este grupo se incluyen los miembros de mesas, juntas o comisiones receptoras de *votos*, alguna categoría de delegados o fiscales electorales, según las respectivas legislaciones, y los miembros de juntas cívicas o de *escrutinio* (consolidación) de la votación.

B. Funcionarios remunerados y honorarios

- 1) **Funcionarios remunerados.** Se consideran incluidos en este grupo todos aquellos *funcionarios electorales* que reciben una contraprestación por los servicios que dan a los *organismos electorales*. Esta contraprestación puede ser de carácter salarial, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria (viático), aunque en este caso es discutible que se trate de remuneración **stricto sensu**, o mediante beneficios tales como días de licencia o aumento en el período de vacaciones.
- 2) **Funcionarios honorarios.** Esta situación se registra cuando la función que presta el agente se considera “carga pública”, y se observa con cierta frecuencia en el *derecho electoral* comparado latinoamericano.
- 3) **Funcionarios electorales de forzosa aceptación y voluntarios.** Los *organismos electorales* son cada vez más ingeniosos en la aplicación de sistemas de reclutamiento y selección de los ciudadanos que, en representación de la sociedad civil, desempeñan tareas durante los comicios. En muchos casos se escogen por sorteo, a través de **softwares** que se nutren con las listas que remiten las empresas públicas y privadas, las instituciones educativas y los partidos y movimientos políticos. El sorteo se realiza en forma aleatoria para garantizar la heterogeneidad de la filiación política, y así brindar *transparencia* al *proceso electoral*.

Panamá es el único país en el que el Tribunal Electoral lleva la membresía de los *partidos políticos*, en consecuencia, sabe a qué partido pertenece cada ciudadano, o si no pertenece a ninguno, y desde cuándo. Lo anterior le permite integrar las corporaciones electorales con ciudadanos no partidarios; además, se realizan convenios con universidades, iglesias y grupos organizados de la sociedad civil para tal fin. En otros países son propuestos por los *partidos políticos* con *candidaturas* inscritas y acreditadas en el *organismo electoral*.

Independientemente de la forma de reclutamiento y selección, debe distinguirse a los funcionarios de forzosa aceptación –quienes una vez seleccionados están obligados, salvo en casos excepcionales– de los funcionarios voluntarios –quienes espontáneamente se inscriben

para participar pero que, una vez seleccionados y capacitados, han de hacerlo so pena de multa—.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Derecho electoral - Elecciones - Mesa de votación - Organismos electorales

Bibliografía:

Epasa (2001). *Diccionario jurídico*. Madrid: Epasa.

Hernández Becerra, A. (1989). Delegados electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral* (p. 191). Costa Rica: IIDH.

Martins, D. H. (1998). *El estatuto del funcionario*. Uruguay.

Montealegre Saborio, E. (1988). *Elecciones y democracia en América Latina*. Costa Rica.

Osorio, M. (2001). *Diccionario de ciencias jurídica, políticas y sociales*. Editorial Heliasta.

Sayagués Laso, E. (1998). *Tratado de derecho administrativo*, I, (7a. ed). Uruguay.

Erasmus PINILLA C.

G

GEOGRAFÍA ELECTORAL

I. Concepto

La *geografía electoral* tiene dos significados principales. Por un lado, es la disciplina que estudia el *comportamiento electoral* vinculando la distribución del *voto* en un espacio y las principales características geográficas, demográficas, sociales, económicas, políticas, históricas y antropológicas de esa unidad territorial. Por otro lado, constituye el conjunto de técnicas utilizadas por los *organismos electorales* para establecer las *circunscripciones electorales*. En ambos casos, la cartografía constituye la principal herramienta y los mapas, el emblema.

II. Origen, metodología, alcances y limitaciones

Existen tres grandes corrientes teóricas y metodológicas para explicar el *comportamiento electoral*. La psicosocial, de impronta norteamericana, con la encuesta como principal herramienta, se enfoca en el comportamiento individual. Con personalidad propia y el aporte crucial de la economía, de esta corriente se desgajó la escuela de la *elección racional*. La tercera es la *geografía electoral*.

Esta disciplina se inició en Francia, donde se asentó la principal escuela en la víspera de la Primera Guerra Mundial. André Siegfried escribió la obra pionera, “Tableau politique de l’Ouest français” (Siegfried, 1995; publicación original de 1913). Lo siguió François Goguel en la post II Guerra Mundial, y la tendencia se revigorizó desde finales del siglo XX bajo la dirección de Pascal Perrineau. También existe una significativa línea investigativa en lengua inglesa, con un recurso más frecuente a

técnicas estadísticas sofisticadas, con los aportes de P. J. Taylor y R. J. Johnston.

Su objetivo es la explicación del comportamiento político por la influencia del territorio, no entendido en un sentido geológico sino de geografía humana, de la estructura social asumida en su complejidad (Mayer y Perrineau, 1992, pp. 39-55). La primera etapa es descriptiva: representa en mapas la distribución de los *votos*, agrupados en categorías (habitualmente cuartiles o quintiles) o por niveles (áreas con más de un determinado porcentaje de votación). La segunda es explicativa de los comportamientos diferenciados, de las razones de la fuerza o la debilidad de un movimiento político en los distintos lugares.

Para este propósito moviliza el concurso de variables que den cuenta de la complejidad del comportamiento político y asume que muchas de ellas se encuentran entrelazadas. Pueden ser de naturaleza histórica, ya sea un evento fundador o una historia larga, que moldean actitudes y concepciones, diferencian las regiones, trazan fronteras. En América es relevante cómo se ocupó el espacio (presencia de población indígena; ciudades con funciones político-administrativas o más bien de “frontera”; en las áreas urbanas, el origen y la evolución de los barrios).

Asimismo, influyen las características sociológicas y socioeconómicas. A modo de ejemplo, las votaciones suelen contraponerse en zonas favorecidas y de reciente inmigración rural; se diferencian en áreas de economía de enclave, de gran propiedad agrícola con una extensa mano de obra asalariada, y de pequeña propiedad agraria, etc. Igualmente, los grados de participación y las orientaciones políticas se diferencian de acuerdo al nivel de desarrollo humano de las regiones.

Rara vez una variable produce los mismos efectos en todos los contextos: requiere ser comprendida en una trayectoria histórica y una estructura social específicas. Si las investigaciones europeas establecen un sólido vínculo entre el mundo rural de pequeña propiedad y la derecha, en muchos países latinoamericanos una herencia histórica distinta y condiciones socioeconómicas diferentes más bien colocan a la pequeña propiedad agrícola como un bastión de la izquierda o de los movimientos contestatarios del orden establecido.

La composición étnica puede revelarse decisiva para el comportamiento político y fijar fronteras, como en Bolivia en el siglo XXI (Loayza,

2015, pp. 172-190); en otros países, las afiliaciones religiosas son básicas para la desigual presencia partidaria, como las regiones evangélicas de Estados Unidos, vinculadas con un *voto* republicano.

La geografía humana es relevante. Los *resultados electorales* pueden diferir entre las zonas densamente pobladas y aquellas de población dispersa, o ser influidos por el despliegue de vías de comunicación, convertidos en vectores de difusión de comportamientos y actitudes. Otras investigaciones ponen al descubierto la influencia de la antropología: asocian tipos de estructura familiar con el enraizamiento de concepciones políticas. Así, el *voto* comunista dependería más de las estructuras comunitarias que de una alta proporción de obreros (Todd, 1995, pp. 333-370).

Los factores políticos pesan de una doble manera. Si los aspectos arriba enunciados tienen características estructurales y se mueven con lentitud entre *elecciones*, los políticos suelen ser cambiantes, a veces imprevisibles, como la *sobrerrepresentación* de un candidato en su lugar de origen. La campaña, los candidatos, el balance del *gobierno*, impactan en la evolución de los resultados con respecto a comicios precedentes. Sin embargo, los patrones de distribución territorial varían poco: bastiones y áreas de debilidad se modifican de forma limitada aunque los niveles de votación crezcan o se contraigan de manera importante. Uno de los hallazgos primeros y recurrentes de la *geografía electoral* es la permanencia de las preferencias regionales por las corrientes políticas (no necesariamente partidos, cuyo posicionamiento oscila en el espectro político), a veces por encima de acontecimientos políticos, transformaciones económicas y mutaciones sociales de gran calado.

Al mismo tiempo, los factores políticos pasan por el tamiz de la *geografía electoral*. Las políticas públicas o los ejes propositivos de una campaña se interpretan de manera distinta de acuerdo con la trayectoria y las características socioeconómicas y demográficas de las regiones.

Fuerte por su capacidad para integrar la dimensión histórica, la sociológica, las variables de contexto, los factores estructurales y el peso de la colectividad, la *geografía electoral* tiene dos limitaciones para explicar y comprender el *comportamiento electoral*.

La primera es la imposibilidad de obtener conclusiones sobre el comportamiento específico de los individuos. En efecto, no permite conocer la composición de un *electorado* por género, edad, nivel de estudio,

posicionamiento político; tampoco acceder a las motivaciones de los votantes. Por ejemplo, no se podría deducir de la *sobrerrepresentación* de un partido en provincias con mayor proporción de jóvenes, que sean fundamentalmente ellos quienes votan por esa organización. Este indicio requeriría elementos adicionales de confirmación (encuestas, investigaciones de terreno, etc.). El riesgo latente es caer en la “falacia ecológica”, advertida por W. S. Robinson. Asociada con esta limitación se encuentra la complejidad y la importancia metodológica de seleccionar el mejor nivel para establecer las correlaciones. Las unidades demasiado grandes agregan poblaciones heterogéneas y diluyen la especificidad de los grupos sociales; las demasiado pequeñas pueden conducir a una imagen tan fragmentada que complique obtener conclusiones pertinentes.

La segunda dificultad proviene de la aprehensión de las evoluciones. La *geografía electoral* explica con solvencia la presencia o ausencia estructural de una corriente política en una región. Le cuesta más dar cuenta de los ascensos y retrocesos de una organización entre un proceso y otro; de los resultados de partidos con identidades poco afianzadas o personalistas; del impacto de factores coyunturales en la campaña. La dificultad no significa imposibilidad. Brascas alzas o caídas de un partido se comprenden mejor a la luz de su desigual implantación en los territorios. Por estas razones, la combinación de la *geografía electoral* con los enfoques psicosociales produce resultados satisfactorios; compensan sus debilidades respectivas. La primera brinda la dimensión colectiva, recupera la trayectoria histórica y la densidad social; los otros capturan las características y las opiniones del individuo, la riqueza de la coyuntura.

III. El tardío nacimiento de una disciplina en América Latina

El desarrollo de la *geografía electoral* en América Latina es posterior al proceso de *democratización* a finales de la década del 70. Entre los escasos antecedentes, la obra de Ricardo Cruz-Coke, “Geografía electoral de Chile” (Cruz-Coke, 1952), “ocupa un lugar prominente, aunque solo fuera por su sofisticación y tempranos alcances en el medio latinoamericano” (López Pintor, 1972, p. 147). Aparentemente, el esfuerzo quedó sin continuidad o posteridad (Germani, 1960, p. 123).

De hecho, los estudios electorales, cualquiera fuese su metodología, eran excepcionales, en gran medida por la escasez de *procesos electorales* competitivos y regulares en el tiempo, en menor grado por la debilidad o

el carácter incipiente de la Ciencia Política. Por eso, algunos estudios clave previos a la transición democrática los aportaron académicos europeos o norteamericanos, o provinieron de disciplinas como la Historia, como la reflexión de Jorge Basadre en Perú, más centrada en la evolución del *sufragio* que en los *comportamientos electorales* (Basadre, 1980).

La transición enriqueció poco la bibliografía, por múltiples causas: la coyuntura agitada e incierta puso en vilo a muchos países; la prioridad acordada a los retos de las nacientes *democracias*, los nuevos diseños institucionales, el repliegue de las fuerzas armadas; la importancia de las cuestiones ideológicas que relegaba el recurso a datos empíricos; el desdén por las *elecciones*, en especial en enfoques marxistas, vigorosos en las aulas universitarias.

El interés despunta al finalizar el siglo XX, cuando el sistema democrático se afianzó y el desorden económico fue superado. Se produjeron las condiciones mínimas para el análisis sostenido de las *elecciones*. Los estudios se multiplicaron y dentro de ellos, los de *geografía electoral*, aunque permanecieron como una porción minoritaria.

A su modo, este nacimiento testimoniaba una realidad sin precedentes: sucesivas *elecciones* con alternancias ordenadas y pacíficas en el *poder*. La *geografía electoral* encontró la materia prima indispensable. Las investigaciones se centraron en el estudio individual de *elecciones*, nacionales o subnacionales, después consolidaron perspectivas de conjunto sobre países, en especial en Bolivia (Romero Ballivián, 2003; primera edición en 1993), Brasil (Jacob, Hees, Waniez y Brustlein, 2000, pp. 102-151; Jacob, Hees, Waniez y Brustlein, 2010), Chile (González, 1999), Colombia (Losada, Giraldo y Muñoz, 2005), México (Emmerich, 1993). Incluso algunas cubrieron una región, como la centroamericana (Sonnleitner, 2006). La marca de la escuela francesa resaltó en los estudios.

Ciertos *ciclos electorales* latinoamericanos fueron estudiados desde la *geografía electoral* y dieron lugar a ensayos para compartir informaciones, análisis, crear bases de datos homogéneas, intentar ejes de investigaciones que trascendiesen las fronteras. El ciclo 2001-2002 incluyó el análisis sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México (Blanquer, Giraldo y Sonnleitner, 2003, pp. 119-125). De alcances mayores fue la compilación del ciclo 2005-2006, con contribuciones sobre

América Central, Argentina, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú (Romero Ballivián, 2007).

Sin embargo, muchos países aún no cuentan con estudios de *geografía electoral*. El enfoque territorial permanece en segundo plano, como confirman los boletines electorales y los libros del *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (CAPEL), importantes para el estudio de las *elecciones* en el final del siglo XX, o la serie que coordina Manuel Alcántara en el inicio del siglo XXI.

IV. Los instrumentos para la *geografía electoral* en América Latina: progresos y límites

El desarrollo de la *geografía electoral* depende de precisa *información electoral*, sólidos datos sociodemográficos –entendidos de manera amplia– e interesantes estudios regionales.

El requisito de base, datos electorales confiables, en exacta correspondencia con la voluntad ciudadana, registra logros muy significativos desde las últimas décadas del siglo XX, luego de estar ausente en una amplia parte de la historia política latinoamericana.

Empero, incluso cuando los resultados reflejen una *elección* competitiva, la información puede tener insuficiencias. En las *elecciones* de la transición faltan los resultados oficiales detallados o son inaccesibles. Existían limitaciones y precariedad en los *organismos electorales* y era común que los archivos estuviesen “en franco abandono y llenos de carencias” y las publicaciones –cuando existían– ofreciesen cifras contradictorias (Jaramillo, 1989, p. 57). En el mejor de los casos queda la ruta de la construcción de un enorme rompecabezas a partir de estadísticas fragmentarias e incompletas.

El acopio y la difusión de los *resultados electorales* avanzaron con el asentamiento de la *democracia* y la institucionalización y profesionalización de los *organismos electorales*. Es común disponer de informes sobre cada uno de los comicios poco después de su realización, accesibles a cualquier ciudadano a través de los portales informáticos. Este útil paso se encuentra, a veces, desmerecido por la poca sistematización de las estadísticas, la ausencia de informes con un patrón uniforme o datos en escalas distintas, no directamente comparables.

Queda pendiente el rescate de la historia electoral, valiosa para una disciplina que trabaja con el largo plazo. El interés por el pasado es dispar, pero investigadores, fundaciones políticas y organizaciones no gubernamentales han recopilado *estadísticas electorales* pasadas con desagregaciones finas y homogéneas (entre otros: ILDIS, 1989; Fundemos, 1998; Tuesta, 2001; IPADE, 2008). Los *organismos electorales* han retomado la posta en Costa Rica, Perú, México y Uruguay, entre otros, retrocediendo más allá de los años 70; los de Bolivia y Perú han publicado atlas electorales (Corte Nacional Electoral, 2010; Jurado Nacional de Elecciones, 2012).

En segundo lugar, la *geografía electoral* necesita estadísticas socio-demográficas confiables para relacionar la estructura social, económica y cultural de un territorio a su comportamiento político. Para este propósito es indispensable conocer cuando menos las tasas de educación (analfabetismo, distribución de niveles de escolaridad, etc.) y de salud (mortalidad infantil y otras); prácticas lingüísticas (difusión del español, de las lenguas indígenas, etc.); estructura agraria; pobreza; pertenencia religiosa; violencia (índice de homicidios y otros); composición étnica. La calidad de las estadísticas latinoamericanas no ha sido siempre alta, pero existen progresos gracias a la institucionalización de los organismos encargados de elaborar las estadísticas, la descentralización estatal y los adelantos de la informática.

La institucionalización contribuye a definir políticas de largo aliento y efectuar programaciones sobre tiempos amplios, dando regularidad a los trabajos emprendidos. Así, los censos, fundamentales para investigar la *geografía política*, se realizan con una periodicidad antes desconocida. La información permite afinar los análisis y avanzar hipótesis más sólidas: establecer correlaciones y otros cálculos entre la distribución del *voto* y las variables sociales, económicas y culturales. La institucionalización impulsa la apertura, la *transparencia* y la difusión de los datos.

La descentralización que ha acompañado el retorno a la *democracia* ha volcado la atención del Estado hacia unidades geográficas pequeñas, como los municipios, con la consiguiente generación de estadísticas e informaciones en ese nivel.

La *geografía electoral* no reduce el universo político y electoral a simples lazos entre cifras electorales y datos sociodemográficos. Una de

sus razones de ser se encuentra en la suma de los aportes de la Historia, la Antropología, la Economía o la Geografía Humana, disciplinas a veces difíciles de ser incorporadas en los instrumentos de las metodologías psicosociales. Esa densidad histórica que singulariza un territorio pesa sobre las *culturas políticas* regionales, las tradiciones partidarias e incluso sobre la concepción del hombre y la sociedad.

En este sentido, sólidos estudios regionales enriquecen la interpretación de los *resultados electorales*. En América Latina es común que grandes extensiones, en especial aquellas que viven sin llamar la atención del Estado, permanezcan poco o nada investigadas, auténticas **térrea incognitae** del saber. Su organización social, su manera de vivir la *política*, su estructura económica, son conocidas de manera superficial, lo que también disminuye la posibilidad de indagar de manera firme y fina su *comportamiento electoral*. En otras palabras, el progreso de la *geografía electoral* se nutre del avance de las ciencias humanas y sociales.

Finalmente, los progresos informáticos permiten abordar rápidamente dos etapas antes morosas: el tratamiento de las *estadísticas electorales* y sociodemográficas, y la realización cartográfica. Hoy, programas relativamente sencillos y gratuitos ayudan a lidiar con una gran masa de información, a unir las estadísticas con la cartografía (por ejemplo, el programa Philcarto) y a emprender trabajos comparativos entre países.

V. Desafíos y proyecciones de la *geografía electoral* como disciplina en América Latina

El fortalecimiento de la *geografía electoral* requiere robustecer el enfoque comparativo y descubrir áreas geográficas cuyo comportamiento político trasciende las líneas divisorias de los Estados. Los resultados contrastados entre países profundizan las explicaciones que dan cuenta de realidades diferentes, matizan las conclusiones e impiden dar por sentado y natural ningún comportamiento político. Por otro lado, regiones fronterizas tienen vínculos tan estrechos y frecuentes, amén de estructuras sociales, económicas o demográficas próximas, que casi no sorprende la afinidad de los comportamientos políticos y electorales. Por ejemplo, el altiplano boliviano y peruano suele apostar por candidatos nuevos y opositores. El ejercicio inverso resulta igualmente ilustrativo:

cómo áreas con características próximas, se comportan distinto al estar separadas por una frontera.

Esa base, junto a intercambios fecundos de análisis y estadísticas —elaboradas de la manera más homogénea posible— entre investigadores de distintas latitudes y la escritura de monografías sólidas en los países, apuntalaría a la creación de una *geografía electoral* latinoamericana que vaya más allá de la yuxtaposición de estudios nacionales.

VI. La geografía y la cartografía electoral en los *organismos electorales*

Las secciones precedentes han considerado la *geografía electoral* en su faceta de disciplina académica. En una acepción más restringida del término, también designa al conjunto de tareas que realizan los *organismos electorales*, según las atribuciones y competencias, en el diseño de las circunscripciones, la distritación, la selección de lugares para la instalación de asientos y mesas electorales (Costa Arduz, 2000, pp. 647-661). Estas funciones se actualizan en cada *proceso electoral* para incorporar las dinámicas demográficas y territoriales: crecimiento de la población, nuevos asentamientos en áreas de inmigración, éxodo de localidades, etc. Ellas exigen un doble abordaje. Por un lado, necesitan respetar criterios jurídicos y técnicos. Las normas establecen los principios y los aspectos técnicos para conformar las circunscripciones. Los dos grandes componentes suelen ser demográficos (distribución equilibrada de la población alrededor de un promedio) y geográficos (habitualmente, la exigencia de una continuidad espacial). Por otro lado, deben actuar con neutralidad política para evitar sesgos que favorezcan o perjudiquen a una corriente política.

Los *organismos electorales* ejecutan esta tarea con grados de profesionalismo y sofisticación cada vez mayores. Recurren a una cartografía minuciosa y detallada, enfoques multidisciplinarios, avanzados recursos tecnológicos (IFE, 2005). También se les reconoce imparcialidad. Hoy, en América Latina, sólo de manera excepcional hay denuncias sobre manipulaciones partidarias, como las que empañaron la legislativa de Venezuela en 2015 (IIDH, 2016, p. 16).

Las decisiones de *geografía electoral* tienen implicaciones sobre la calidad de las *elecciones* y los grados de inclusión. En efecto, la neutralidad del diseño asegura que los ciudadanos tienen igualdad de oportunidades para elegir a sus representantes y que los partidos compiten en condiciones parejas. Asimismo, la selección de los lugares de votación, con un enfoque descentralizado, que acerca la mesa a los inscritos, o centralizado en las áreas más pobladas, como ocurrió en los países centroamericanos como consecuencia de las guerras civiles, impacta sobre las opciones de participación.

Por último, la *geografía electoral* se convierte en una herramienta que facilita la logística y la planeación de los *procesos electorales*, volviéndolos más eficientes. Contribuye a garantizar que aun los puntos más remotos y poco poblados cuenten con un asiento electoral, en una cobertura completa del territorio nacional; una entrega y un recojo oportunos del material; una capacitación sistemática a los integrantes de las mesas electorales.

Vocablos de referencia:

Ciclos electorales - Circunscripciones electorales - Comportamiento electoral - Democracia - Democratización - Elecciones - Estadísticas electorales - Organismos electorales - Poder - Procesos electorales - Resultados electorales - Voto

Bibliografía:

- Basadre, J. (1980). *Elecciones y centralismo en Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Blanquer, J. M., Giraldo, F., y Sonnleitner W. (2003). Esbozo de geografía política de los países andinos. *ALCEU* (6), 119-129.
- Corte Nacional Electoral (2010). *Atlas electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral/PNUD/IDEA.
- Costa Arduz, R. (2000). Geografía electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 647-661). San José, Costa Rica: IIDH.
- Cruz-Coke, R. (1952). *Geografía electoral de Chile*. Santiago: Pacífico.
- Emmerich, G. (coord.) (1993). *Votos y mapas: estudios de geografía electoral en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fundemos (1998). *Datos estadísticos elecciones generales 1979-1997*. La Paz: Fundemos.
- Fundemos (1998). *Datos estadísticos elecciones municipales 1987-1995*. La Paz: Fundemos.
- Germani, G. (1960). *Política e massa*. Bello Horizonte: Universidad de Minas Gerais.

- González Leiva, J. I. (1999). Geografía electoral de Chile: Comportamiento del electorado chileno entre 1932-1992. *Estudios geográficos* (32), 121-138.
- IIDH/CAPEL (2016). *Misión de estudio. Elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2005). *Distritación 2004-2005: Camino para la democracia*. México: IFE.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1989). *Estadísticas electorales de Ecuador 1978-1989*. Quito: ILDIS.
- IPADE (2008). *Catálogo de estadísticas electorales de Nicaragua 1990-2006*. Managua: IPADE.
- Jacob, C. R., Hees, D. R., Waniez, P., y Brustlein, V. (2010). *A geografia do voto nas eleicoes presidenciais do Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Jacob, C. R., Hees, D. R., Waniez, P., y Brustlein, V. (2000). As eleicoes no brasil pós-ditadura militar: continuidade e mudanca na geografia eleitoral. *ALCEU* (1), 102-151.
- Jaramillo, J. (1989). Organización electoral en América Latina. *Cuadernos de CAPEL* (30), 15-69.
- Jurado Nacional de Elecciones (2012). *Mapa político electoral de Perú*. Lima: JNE.
- Loayza, R. (2015). *Halajtayata*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- López Pintor, R. (1972). El comportamiento electoral en América Latina: En busca de un paradigma. *Revista Española de Opinión Pública* (30), 141-166.
- Losada, R., Giraldo, F., y Muñoz, P. (2005). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Mayer, N., y Perrineau, P. (1992). *Les comportements politiques*. París: Colin.
- Romero Ballivián, S. (comp.) (2007). *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Romero Ballivián, S. (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.
- Siegfried, A. (1995). *Tableau politique de l'Ouest français*. París: Imprimerie Nationale.
- Sonnleitner, W. (dir.) (2006). *Explorando los territorios del voto: Hacia un atlas electoral de Centroamérica*. Guatemala: IHEAL/BID/CEMCA.
- Todd, E. (1995). *La invención de Europa*. Madrid: Tusquets.
- Tuesta, F. (2001). *Perú político en cifras (1821-2001)*. Lima: Ebert Stiftung.

GOBERNABILIDAD

I. Concepto

Por *governabilidad* puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de *gobierno* situadas en su entorno o que son intrínsecas a éste (Alcántara, 1994). Así, este concepto se enmarca en el ámbito de la “capacidad de *gobierno*” que se da siempre en un ámbito societal no aséptico donde se registran demandas ciudadanas que son, en mayor o menor medida, procesadas por el *sistema político*. Dichas demandas se articulan según el número e intensidad de los **cleavages** existentes, así como de acuerdo con las necesidades surgidas pendientes de atender y que son consideradas ineludibles por la propia *ciudadanía*. Paralelamente, la *governabilidad* viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de *gobierno*. Se trata de los criterios de *representación política*, de los niveles de *participación política*, de los *sistemas de partidos* existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los criterios de representación hacen alusión a los *sistemas electorales* y a su capacidad de incidir en los *sistemas de partidos*, así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de *abstencionismo* electoral, de volatilidad electoral y de movilización sociopolítica. Representación y participación son variables que inciden en la configuración de los *sistemas de partidos* y éstos, a su vez, condicionan la manera en que se realiza la acción de *gobierno* por su capacidad de seleccionar al personal político, formar coaliciones o expresar proyectos de mayor o menor polarización ideológica. En cuanto a los arreglos relativos a las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, hacen referencia fundamentalmente a la *forma de gobierno* que contrapone presidencialismo con parlamentarismo. Mientras que el primero alumbra un régimen de difícil cooperación entre los poderes del Estado, al estar basado en la separación de los mismos y en el principio de la doble *legitimidad*, el segundo aboga por una mayor integración, al tratarse de una *legitimidad* única por la que el Ejecutivo emana del Legislativo, y tener más flexibilidad a la hora de afrontar las crisis políticas mediante las mociones de censura o las ratificaciones de

confianza y su traducción en la convocatoria anticipada de *elecciones* o en los cambios, en la mitad de la legislatura, en la composición del Ejecutivo. Pero también en este extremo cabe referirse a las distintas maneras en que el presidencialismo se configura en América Latina y que vienen definidas por la adopción del *ballottage*, la posibilidad de censurar a los ministros o de disolver las cámaras, la *reelección* presidencial, el poder de las comisiones legislativas de control y de la legislación delegada.

Paralelamente, el concepto de *governabilidad* se relaciona con el de consolidación democrática, al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de *gobierno*, y con el de *calidad de la democracia*, en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento del *sistema político*. Por todo ello se trata de un concepto polisémico que tiene un significado central en la política puesto que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace muy difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora.

II. La historia del concepto

Los orígenes del término pueden situarse en el giro crítico sufrido por la *política* occidental al iniciarse la década del 70. Entonces acaeció una crisis cultural protagonizada por los herederos de la primera generación de beneficiarios del Estado del Bienestar, expresada en el movimiento estudiantil caracterizado como “mayo del 68”. Luego se dio el paulatino incremento de los precios de las materias primas que condujo a la crisis energética de 1973, en conjunción con un reflujo conservador al que no fueron ajenos los fenómenos anteriores y con la crisis de liderazgo político vivida en Francia y en Estados Unidos tras la renuncia, respectivamente, de Charles de Gaulle en 1969 y de Richard Nixon en 1973, así como la derrota estadounidense en Vietnam.

El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente. Desde el lado neomarxista, James O'Connor (1973) analizó la crisis fiscal del Estado resultante de las contradicciones del capitalismo avanzado agravadas por el sistema democrático. Esta línea fue continuada por Jürgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente en frente, y haciéndose eco de las ideas de Daniel Bell, referidas a la

ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo, produciendo la crisis fiscal, se encontraba el informe elaborado para la Comisión Trilateral en 1975 por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki (1975). En dicho informe se planteaban cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En primer lugar, aparecía la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo por la persecución de la igualdad y el individualismo, virtudespreciadas del credo democrático. En segundo término, se registraba un diagnóstico de los efectos en la actividad de *gobierno* en clave de “sobrecarga” de la misma por la expansión de la *participación política* y el febril desarrollo de las actividades estatales. En tercer lugar, se detectaba la fragmentación de los *partidos políticos* y una suerte de pérdida de identidad de los mismos, fruto de la intensificación de la competencia partidista. Finalmente, se denunciaba el surgimiento de unas fuertes pautas localistas en la *política* exterior, debido a la presión de sociedades en que triunfaba el nacionalismo.

La década del 80 contempló el surgimiento del pensamiento neoliberal, arremetiendo los economistas, políticamente conservadores, contra el keynesianismo por su teórica mala relación con la *democracia*. La situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, generándose una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los *gobiernos*, en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Para los países menos industrializados esta visión terminó iluminando el denominado Consenso de Washington, que se basaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera, los tipos de cambio unificados y competitivos, la liberalización comercial y de las inversiones directas extranjeras, las privatizaciones, la desregulación y la seguridad en los derechos de propiedad.

En la década siguiente, el término se hizo un lugar en el acervo común de la clase política y de diferentes organismos multilaterales. Entre los componentes de la primera, la búsqueda de la *gobernabilidad* sustituyó pronto las pretensiones de alcanzar la *consolidación de la democracia*, fase secuencial que aparecía mecánica e inevitablemente tras

los procesos de *transición a la democracia* y cuyo entramado teórico se veía más sofisticado. Mientras que las variables explicativas de ésta tenían un carácter más complejo, las de la *governabilidad* se intentaban hacer recaer en un simple recetario de fórmulas para la cotidiana acción de *gobierno* que se resumían en un suficiente apoyo legislativo para la misma o en la ausencia de trabas sistémicas que malograrán la eficacia de las políticas públicas. Por parte de los organismos multilaterales, el concepto de *governabilidad* comenzó a extenderse asociado a esta segunda idea, ligándose el interés por la acción del *gobierno* en la medida en que tuviera implicaciones concretas en las políticas de reforma estructural iniciadas.

III. Otras aproximaciones conceptuales

De entre los numerosos trabajos teóricos realizados sobre el concepto de *governabilidad* cabe destacar tres tipos de orientaciones. La primera se refiere a aquellas que abogan por una posición politológica y que integran las visiones de Guy Peters (1987), quien considera la *governabilidad* como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un *mandato* de los *electores* en políticas operativas, o, en la misma línea, de Michael Coppedge (1993), cuando señala que la *governabilidad* en los sistemas democráticos representa una situación especial porque la *democracia* respeta la lógica de la igualdad política mientras que la *governabilidad* respeta la del *poder*. La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional, siendo la *governabilidad* resultado de numerosos factores, tal como expresa Tomassini (1993) al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la *cultura política*, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. Así, este concepto no sólo se refiere al ejercicio del *gobierno*, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, *legitimidad* y respeto social. La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino (1988), que si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un *sistema político*, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingovernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas

y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención electoral - Calidad de la democracia - Comportamiento electoral - Consolidación de la democracia - Cultura política - Formas de gobierno - Legitimidad - Participación política - Sistemas de partidos - Sistemas electorales - Sistemas políticos - Transición a la democracia

Bibliografía:

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

Manuel ALCÁNTARA

GOBERNANZA

I. Definición de *gobernanza*

Gobernanza alude a un modelo de flujo de *poder* donde el Estado interactúa en redes con un conjunto amplio de actores sociales, inclusive ajenos al *sistema político*, para lo cual cede algunas de las prerrogativas tradicionalmente propias de su autoridad. El concepto ha recibido diversas connotaciones teóricas desde que se popularizara en la última década del siglo pasado; sin embargo, los dos elementos comunes a las diferentes aproximaciones sobre *gobernanza* son: a) la gestión en redes, entendida como coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales; b) la relativización del principio de jerarquía estatal, con la correspondiente distensión de los límites entre lo público y lo privado, para facilitar la participación ciudadana.

En este sentido, *gobernanza* alude a un nuevo estilo de *gobierno* distinto del control jerárquico pero también del mercado, caracterizado por un grado mayor de interacción y cooperación entre el Estado y agentes no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Cerillo, 2005; Natera, 2004; Peters, 2007; Criado Grande, 2016). A diferencia de la *gobernabilidad*, concepto referido a la aptitud de dirigir propia del *sistema político*, la *gobernanza* apunta a la capacidad de coordinación en redes de organizaciones públicas y privadas, estatales e internacionales. La *gobernanza* tiene dos ámbitos de aplicación: a) local, vinculado a la gestión de redes de interacción entre el Estado y la sociedad, y b) multinivel, que opera en el plano internacional, contemplando tanto a los Estados y a las organizaciones internacionales, como a las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes privados.

Derivado del inglés **governance**, en la literatura suelen utilizarse como sinónimos de *gobernanza* otros conceptos, como gobernanca, nueva *gobernanza*, *gobierno* relacional o buen *gobierno*. Esas acepciones se ramifican en dos usos del concepto: a) *gobernanza* como situación, en el plano descriptivo, interesada en la complejidad de las redes internas y externas en que interactúan los Estados del nuevo milenio, y b) *gobernanza* como propuesta, en el plano normativo, referida a un mo-

delo de gestión pública que propende al “buen gobierno” mediante la participación ciudadana y la dinámica reticular.

II. *Gobernanza* como situación

Con el concepto de *gobernanza* se pretenden describir las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad surgidas de un giro sobre la relación estatismo-mercado en el marco de la globalización (Knill y Lehmkuhl, 2002). Alude a los cambios en la habilidad tradicional de los Estados para dirigir la sociedad y a la transferencia de competencias a instituciones privadas o internacionales. Los Estados han tenido que adaptarse a nuevas exigencias dejando de lado su dimensión coercitiva, para privilegiar la negociación y el acuerdo. *Gobernanza*, por ende, se refiere a estructuras y procesos mediante los cuales los *actores políticos* y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y toma de decisiones en los sistemas democráticos. En este sentido, la *gobernanza* ha sido ampliamente estudiada desde metodologías de gestión pública y de análisis de redes (Criado Grande, 2016).

III. *Gobernanza* como propuesta

La *gobernanza* también puede entenderse como una propuesta ideológica, que promueve una matriz de gestión pública centrada en la sociedad y en lo reticular (Peters, 2007). En su dimensión normativa, la *gobernanza* ha sido apoyada por las vertientes democrática y liberal (Caldera, 2016; Comas, 2016; Cao, Rey y Laguado, 2016). La vertiente democrática encuentra en la *gobernanza* espacio para promover la participación ciudadana en la toma y ejecución de decisiones públicas, mientras la vertiente liberal encuentra sitio para que la negociación predomine sobre la imposición estatal en espacios donde esto era habitual (Sørensen y Torfing, 2007). Ambas vertientes confluyen en la aspiración a una mayor eficiencia estatal a partir de redes decisionales mixtas. En contextos de crisis de representación, anquilosamiento burocrático y opacidad, la *gobernanza* ha encontrado áreas fértiles para promover nuevos mecanismos de participación ciudadana, el *gobierno electrónico* y el *gobierno abierto* (O’Toole, 2005).

IV. Críticas a la *gobernanza*

La *gobernanza*, tanto en su plano situacional como propositivo, ha recibido numerosas críticas. En tanto concepto descriptivo se sospecha de su ascendente ideológico, mientras en su dimensión propositiva las críticas se centran en que derive en el vaciamiento del Estado o en un “gobernar sin *gobierno*”, difumine la responsabilidad de los agentes estatales al complicar la *rendición de cuentas*, promueva una tensión entre la intervención coercitiva del Estado y la negociación, o subestime las dificultades intrínsecas a la coordinación entre actores con diversos intereses (Rhodes, 2005; Mayntz, 2005; Caldera, 2016).

V. *Gobernanza electoral*

Así como la *gobernanza* se ocupa normativamente por el buen *gobierno*, la *gobernanza electoral* se interesa en la calidad de las *elecciones* y en sus efectos sobre el *sistema político*. Para alcanzar ciertos estándares en *calidad de la democracia* se requiere que la actividad de las autoridades electorales se desarrolle en apego a criterios de neutralidad e imparcialidad. Para Mozaffar y Schedler (2002), la *gobernanza electoral* constituye un catálogo de actividades relacionadas que involucran la producción de normas, la aplicación de esas reglas y la resolución de disputas, que tienen como objetivo brindar procedimientos que aseguren la calidad de las *elecciones* democráticas. Lehoucq (2002) sostiene que únicamente cuando los *partidos políticos* delegan la *gobernanza electoral* a organismos de administración y jurisdicción electoral autónomos, pueden evitarse situaciones de inestabilidad política. Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009) vinculan la realización de comicios exitosos en América Latina con la existencia de *organismos electorales* independientes. Medina y Ramírez (2015) insisten en que la *gobernanza electoral* incluye más que la *administración electoral*, pues también debe considerarse la dimensión jurisdiccional de resolución de conflictos. Tarouco (2016) insiste en que la vinculación de los *partidos políticos* con la *gobernanza electoral* influye sobre la *calidad de la democracia* en América Latina, para lo cual retoma seis dimensiones para analizar la *gobernanza electoral*, antes propuestas por Mozaffar y Schedler (2002): la independencia de los *organismos electorales* respecto al *gobierno*,

la concentración de la función electoral en un *organismo electoral*, la profesionalización de tal órgano, su composición no partidista, su especialización y la existencia de reglas previamente establecidas para todo el *proceso electoral*.

Desde otro punto de vista, la *gobernanza* electoral presta atención a los aspectos organizativos y gerenciales de los comicios. Pérez Duharte (2014) define *gobernanza* electoral como la *forma de gobierno*, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos. Añade que la *gobernanza* presta atención tanto al aspecto institucional como a la cuestión gerencial, dado que la *gobernanza* exitosa requiere un equilibrio entre una buena gerencia y un marco institucional adecuado. Desde ese enfoque, la *gobernanza* electoral se compone de factores internos y externos: los internos se relacionan con la dirección del *organismo electoral* y prestan atención a la composición del órgano directivo, su proceso decisorio, su responsabilidad y su organización; mientras los factores externos se relacionan con la misión pública del órgano electoral de dirigir el proceso.

Finalmente, el concepto de *gobernanza* electoral, como derivación de la noción de *gobernanza*, alude a componentes participativos y reticulares de la gestión electoral. A la *gobernanza* electoral interesa el *organismo electoral* en sus interacciones, formales e informales, con agentes estatales y no estatales, internos y externos, que inciden en el proceso electivo (Picado León, 2009). Ello equivale a observar a la *administración electoral* como componente de un engranaje sistémico. La manera en que fluyan esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional, incide en las posibilidades de éxito de la gestión electoral. Para la *gobernanza* electoral son relevantes, por ejemplo, las interacciones de los *organismos electorales* con el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, con las cortes de constitucionalidad, con los *partidos políticos*, con organizaciones políticas, con la observación electoral, con empresas privadas, con otros *organismos electorales*, con organizaciones internacionales o con la prensa. Además interesa la apertura de espacios de participación ciudadana mediante la ciudadanización de procesos, el uso de *tecnologías de la información* o el compromiso del *organismo electoral* con la *transparencia* y la *rendición de cuentas*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Democracia participativa - Gobernabilidad - Gobierno - Gobierno abierto - Gobierno electrónico - Informática electoral - Redes sociales digitales y políticas - Tecnologías de la información - Voto electrónico

Bibliografía:

- Aguilar, L.F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Caldera Ortega, A.R. (2016). Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia. *Revista Cuestiones Políticas*, 31(55).
- Cao, H., Rey, M., y Laguado, A. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: El discurso de la gobernanza. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 1.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Comas, J.M. (2016). Gobernanza. La nueva matriz política del neoliberalismo. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 133.
- Criado Grande, J. I. (coord.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: INAP.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 49.
- Knill, C., y Lehmkuhl, D. (2002). Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance. *Governance*, 15(1), pp. 41-63.
- Lehoucq, F. (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, 23(1), pp. 29-46.
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos en la teoría de la gobernabilidad. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Medina, L. E., y Ramírez, E. C. (2015). Electoral Governance: More than Just Electoral Administration. *Mexican Law Review*, 8, pp.33-46.
- Mozaffar, S., y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance- Introduction. *International Political Science Review*, 23(1), pp. 5-27.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Documentos de trabajo Política y Gestión*, 2. Madrid: Universidad Carlos III.
- Pérez Duharte, J.A. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana*. Toluca: IEEM.
- Picado León, H. (2009). Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 49.

- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39.
- Rhodes, R. A. W. (2005). La Nueva Gobernanza: gobernar sin gobierno. En: Cerrillo i Martínez, A. (coord.) (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: INAP.
- Sørensen, E., y Torfing, J. (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Tarouco, G. S. (2016). The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America. *Electoral Law Journal*, 15(1).

Hugo PICADO LEÓN

GOBIERNO

Abordar el término *gobierno* supone, en la práctica, una labor compleja, puesto que ese significante implica, según ha sido retratado por buena parte de los círculos académicos y profesionales –del Derecho, la Ciencia Política y la Economía, entre otras ramas del saber social–, significados plurales (atributo relacional) históricamente condicionados (atributo histórico) y con una alta carga instrumental (atributo referencial especificativo).

De ahí que valga la pena evocar que la palabra *gobierno* proviene del latín **gubernare**, la que, a su vez, encuentra su origen en la raíz griega **kubernao** (κυβέρνηση) que refiere, esencialmente, al “arte de guiar la nave”. Valiéndose de ese recurso metafórico, se insiste en que la acción de *gobierno*, y su correcto ejercicio, se plasma en el impartir órdenes y emitir instrucciones que pretenden encaminar a un conglomerado humano –de un país, comunidad u otro espacio– hacia la satisfacción de sus necesidades más apremiantes y, consecuentemente, a la materialización del bien común (en los términos platónico, aristotélico o, incluso, en otro más general e impreciso).

Sobre esa base, al retratar el *gobierno*, ya sea desde las funciones verbal (de acción) o sustantiva (de institucionalidad) del vocablo, es necesario tener en cuenta, como telón de fondo, la premisa de que el *gobierno*

ejerce su cometido en pos de los propósitos que enarbolan, en un tiempo y espacio determinados, la generalidad de quienes son gobernados.

Con tales precisiones preliminares, por *gobierno* se entenderá la acción de ejercer el *poder* legítimamente en un Estado, de una parte, así como el conglomerado institucional a través del cual ese ejercicio se posibilita, de otra. Esa aproximación semántica es comprensiva tanto de las labores gubernamentales cuanto de los actores e instancias que, de modo efectivo, las materializan.

Ahora bien, y como se refería líneas atrás, la definición de *gobierno* debe tener presente que, en su calidad sustantiva, a ese concepto se aparea una serie de adjetivos que lo determinan. De tal manera, el atributo instrumental de la voz *gobierno* se concreta cuando, como es habitual, se le yuxtapone un calificativo que la perfila; así, *gobierno* de facto, *gobierno* representativo y *gobierno* abierto, por emplear algunos de los muchos ejemplos disponibles, dan buena cuenta de esa especial función del término.

También, resulta propio del concepto su carácter históricamente condicionado, como atributo histórico, que puede resumirse en los siguientes términos: el *gobierno*, como acción del ejercicio del *poder* y la institucionalidad que lo permite, se ve condicionado por el contexto que rige en un momento y un lugar determinados. En ese sentido, nociones de *gobierno* que resultan de plena aplicación en un contexto particular no están en capacidad –ni ellas ni sus promoventes– de garantizar su permanencia inalterada en el tiempo y el espacio futuros¹.

Tal y como se ha adelantado, el *gobierno* es el conjunto de personas y órganos que ejercen legítimamente el *poder* en un Estado, a través de

1 En un sentido similar, en su obra Weber (1904) se refirió a las dificultades suscitadas al aproximarse a la noción lógico-conceptual del término Estado. Así, en el ensayo “La ‘objetividad’ del conocimiento en la ciencia política social y en la política social” apuntaba: “Cuando nos preguntamos qué realidad empírica es la que se corresponde con la noción de ‘Estado’, nos encontramos con una infinidad de acciones y de permisiones humanas extendidas y continuadas, de relaciones jurídicamente ordenadas y relaciones de hecho, a veces de carácter único y a veces de carácter repetitivo a las que les da unión una idea: la creencia en que existen normas y relaciones de poder de unos hombres sobre otros realmente legítimas (geltend, gelten sollend)”.

las instancias previstas al efecto, con el fin de determinar su rumbo². Sin embargo, este concepto no es unívoco puesto que su atributo relacional especificativo acarrea, consecuentemente, su ligamen con un número considerable de términos que le son afines.

En ese sentido, la noción de *gobierno* suele confundirse –sin que sea correcta su asimilación– con las de Estado; forma, sistema o régimen de *gobierno*; administración pública; *mandato* y, en determinados contextos, incluso con la de origen del *poder* gubernamental (sea, su *legitimidad*), dependiendo, por ejemplo, de si éste es autocrático o democrático.

Con relación al Estado, el *gobierno* forma parte de éste, pero no se identifica con él propiamente. Si se tiene en cuenta que el Estado es la suma de un territorio, que contiene una población, que se encuentra bajo la coerción de un *poder*, el *gobierno* se incorpora como uno de los componentes de ese tercer elemento: es manifestación del *poder* que las instancias de autoridad ejercen sobre la población.

Igualmente, la noción de *gobierno* aparece vinculada con las de forma, sistema o régimen de *gobierno*, para señalar la conexión existente entre las jefaturas de Estado y de *gobierno* y, de paso, subrayar la relación y el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, distinguiendo entre modelos de Estado presidencialistas o parlamentaristas (en cualquiera de sus variedades, por ejemplo).

Ahora bien, todo *gobierno* está integrado, necesariamente, por una administración pública a la que se le encarga la misión de dirigir la voluntad del Estado, pero este último, en su comprensión más amplia, está compuesto por un cuantioso número de administraciones públicas que no pueden clasificarse, habida cuenta sus estructuras y fines, como *gobierno*. Las instancias de control, los órganos de administración de justicia, los órganos encargados de la realización de las *elecciones* en los contextos democráticos o incluso las instituciones dedicadas a la prestación de servicios públicos son, sin lugar a dudas, administraciones públicas, pero, evidentemente, cada una de ellas no constituye el *gobierno* del Estado.

2 Cual es, en teoría, avanzar en una o varias rutas para acercarse al logro de un resultado de efecto para la colectividad sobre la que se ejerce el *poder*.

Por otra parte, la idea de *mandato* es consustancial con la de *gobierno*, pues a unas personas y a un grupo de instituciones se les concede, dentro de un contexto jurídico y político, las potestades para guiar los destinos de un Estado, con el objetivo de alcanzar unos determinados fines, es decir, de cumplir un *mandato* o un encargo. Ese *mandato* es el conjunto de herramientas y fines del *gobierno*, pero no es éste en sí mismo.

Finalmente, el concepto de *gobierno* se relaciona, normalmente, con la fuente o el origen de su *poder* (en términos de *legitimidad*). Si éste proviene del pueblo que lo ha designado en el marco de una justa electoral, se trata de un *gobierno* democrático –Lincoln lo resumió como el *gobierno* del pueblo, para el pueblo y por el pueblo–; mientras que cuando la *ciudadanía* no tiene la posibilidad de escoger ni reemplazar periódicamente sus representantes, se está frente a un *gobierno* de corte autocrático. Por supuesto, son posibles variaciones entre esos modelos, lo que abriría un debate acerca de su *legitimidad* (por, ejemplo, regímenes autoritarios que permiten la *elección* de algunos representantes).

Vocablos de referencia:

Formas de Estado - Formas de gobierno - Democracia - Gobierno abierto - Legitimidad
- Mandato

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México DF: Fondo de cultura económica.
- Deutsch, K. (1976). *Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez, C. (2015). Sistema político y formas de gobierno. En: Arango, X., y Hernández, A. (coords.). *Ciencia política. Perspectiva multidisciplinaria*. México DF: Tirant lo Blanch.
- Noguerón, P. (2010). Reflexiones sobre nación-Estado, poder y gobierno. *Revista Cultura Jurídica*, 1, 43-53.
- Weber, M. (1904). *La 'objetividad' del conocimiento en la ciencia política social y en la política social*. Madrid: Alianza editorial.

Mario Andrés MATARRITA ARROYO

Alejandro José ROBLES LEAL

José THOMPSON

GOBIERNO ABIERTO

El “*gobierno abierto*” (**open government**) es un concepto que refleja una tendencia reciente en materia de gestión y administración pública, para dar respuesta a las exigencias de mayor *transparencia*, información, *rendición de cuentas*, orientación y participación ciudadana, eficacia y eficiencia gubernamental y una efectiva lucha contra la corrupción. El concepto involucra diferentes elementos: 1) la participación ciudadana como eje de la acción gubernamental; 2) la *transparencia* como generadora de insumos para la participación; 3) los datos abiertos como formato de intercambio de información accesible y con portabilidad; 4) las *tecnologías de la información* y la comunicación (TIC) para potenciar la accesibilidad y la inmediatez, y 5) la simplificación administrativa. En conjunto, el *gobierno abierto* supone una nueva cultura organizacional del aparato estatal, con la finalidad de abrir mayores espacios de diálogo, comunicación, colaboración y coparticipación con la *ciudadanía* y las organizaciones de la sociedad.

No existe un consenso sobre el origen del término, aunque se reconoce que fue el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del presidente estadounidense Barack Obama, de enero de 2009, el que proyectó y popularizó el concepto a nivel mundial. Suelen identificarse dos momentos originarios: el primero, la publicación del artículo *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* de Wallace Parks, en la revista *The George Washington Law Review* (1957), donde vincula la libertad de información con la *rendición de cuentas* (**accountability**) en el contexto del final de la Segunda Guerra Mundial ante la opacidad gubernamental en los Estados Unidos, y el segundo, a finales de los años 70, con la adopción del *gobierno* británico de una serie de iniciativas para impulsar mayor libertad de información y de acceso a las tareas de *gobierno* y enfrentar la opacidad (Jiménez, 2013; Gascó, 2014).

En la actualidad, las características del modelo se encuentran en los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), iniciativa multilateral voluntaria lanzada en el marco del 66o. periodo de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2011, liderada por Brasil y Estados Unidos, con el respaldo inicial

de Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica. Actualmente, casi 70 países han suscrito la Declaración de Gobierno Abierto y el compromiso de “fomentar una cultura mundial de gobierno abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance los ideales de un gobierno abierto y participativo en el siglo XXI”; además, se han asociado a la Alianza algunos organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Banco Interamericano de Desarrollo (Ramírez-Alujas, 2014).

La idea de *gobierno abierto* se apoya en tres pilares: la *transparencia*, la participación y la colaboración. Su objetivo es que la información gubernamental se presente de una manera clara, completa, segura y confiable, institucionalizando una cultura de apertura de la acción de *gobierno* y promoviendo la creación de tecnologías para ampliar la comunicación entre éste y la *ciudadanía* sobre la base de aspectos como la *rendición de cuentas*, la innovación, la participación ciudadana y la *transparencia*.

En este sentido, la alianza multinacional implica un compromiso de buena fe por el aumento de la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, el apoyo a la participación ciudadana, la aplicación de estándares de integridad profesional gubernamental, el aumento en el acceso a las nuevas tecnologías y la *rendición de cuentas*; todo ello como parte de un compromiso permanente y sostenible, bajo el esquema de planes nacionales de acción, así como de la evaluación de las políticas implementadas, sometidas a revisiones periódicas y contrastables con la experiencia de otros miembros sobre una base no vinculante.

En general, el *gobierno abierto* está centrado en la *ciudadanía* y en su participación, facilitada y potencializada a través de las nuevas TIC, lo que implica un impulso de los valores democráticos en sentido amplio, una visión global de gestión en red, vinculada a otras nociones como *gobierno electrónico* (e-government), *democracia electrónica* (e-democracy), *gobierno inteligente* (**smart government**) o *gobernanza inteligente* (**smart governance**), todo lo cual implica un nuevo enfoque de la gestión pública a partir de la máxima apertura de la información (Naser y Ramírez, 2014; Noveck, 2015).

La operatividad de un *gobierno abierto* incluye la producción de datos abiertos (**open data**) que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, sin restricción de **copyright**, patente o mecanismo de control. Diferentes *gobiernos* han impulsado e implementado políticas en este ámbito y existen también acciones y políticas internacionales, como la Carta Internacional de Datos Abiertos y los Principios Anticorrupción de Datos Abiertos del G20, así como mecanismos de seguimiento global, como el Open Data Barometer (opendatabarometer.org), mediante el cual se evalúan e intercambian experiencias y se proponen ideas para una colaboración internacional más activa en la apertura de los *gobiernos* y su información.

El *gobierno abierto*, como estrategia integral, implica que las personas se convierten en copartícipes de las acciones gubernamentales, al transitar hacia una *transparencia* activa y participativa dentro del contexto del denominado “espacio-tiempo neopúblico”, a partir de la interacción constante entre *gobierno* y sociedad, facilitada a partir de la llamada web 2.0. Todo ello implica fomentar también una ética de la responsabilidad en la participación de la *ciudadanía*, mediante el uso de las nuevas tecnologías (Fernández, 2004).

Este cambio cultural implica también un impulso al interior de las sociedades a fin de capacitar y profesionalizar a funcionarios públicos y de informar y orientar a la *ciudadanía*. Al respecto, la Organización de los Estados Americanos ha implementado, por ejemplo, un programa denominado FellowshipOEA de Gobierno Abierto en las Américas, a fin de conformar una red de jóvenes agentes de cambio para la reflexión, el debate y el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de *gobierno abierto*.

En todo caso, la implementación de un *gobierno abierto* supone la puesta en marcha de un rediseño institucional de gran calado, que abarca a todo el aparato burocrático estatal; de ahí que algunos autores hayan propuesto la idea de un “Estado abierto” o una “gobernanza abierta”, que no se limita a la administración pública (Jiménez, 2014; Oszlak, 2013a). Tal noción incluso se ha proyectado, en lo pertinente, a la idea de parlamento abierto (por ejemplo, en la Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México de 2014), así como a

la idea de justicia abierta o tribunal abierto (con ese nombre, el Tribunal Electoral en México lanzó una aplicación informática **web**), que involucra a su vez la idea de justicia en línea o e-justicia, la cual ha sido impulsada, entre otros, por la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Unión Europea.

Vocablos de referencia:

Democracia electrónica - Democracia participativa - Gobierno electrónico - Participación política - Tecnologías de la Información - Transparencia

Bibliografía:

- Cotino Hueso, L. (2011). *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*. Valencia: Servei de Publicacions de la Universitat de València.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2004). Lo público y lo privado en Internet. Intimidad y libertad de expresión en la red. *Serie Doctrina Jurídica*, 154. México: UNAM-III.
- Gascó, M. (2014a). Guía de buenas prácticas en gobierno abierto. En: *Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gascó, M. (2014b). Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es). En: *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de 'Open Government' para gobernantes y ciudadanos*. Madrid: GOBERNA, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Jiménez, C. E. (2013). *Sobre el término "Open Government" y su aparición documentada*. Open Government Partnership. Recuperado de: <http://www.opengovpartnership.org/blog/carlos-e-jimenez/2013/04/08/sobre-el-t%C3%A9rmino-%E2%80%9COpen-government%E2%80%9D-y-su-aparici%C3%B3n-documentada>.
- Jiménez, C. E. (2014). *Justicia Abierta: transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto de Open Government*. Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada. Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf
- Mariñez Navarro, F., y Valenzuela Mendoza, R. E. (2013). *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones? ¿Más Gobierno? ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuesta para los gobiernos locales*. México: EGAP Gobierno y Política Pública-ITESM.
- Martínez Puón, R. (ed.) (2016). *Gobierno Abierto para la consolidación democrática*. México: Tirant Lo Blanch.
- Government of USA, Office of E-Government & Information Technology (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 21 de enero de 2009*. Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.
- Government of USA, Office of E-Government & Information Technology (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 8 de diciembre de 2009*. Recuperado de: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>.

- Naser, A., y Ramírez, A. (2014). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Serie Manuales*, 81. Naciones Unidas-CEPAL.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart Citizens, Smarter State: the Technologies of Expertise and the Future of Governing*. USA: Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2013a). Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Montevideo. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>.
- Oszlak, O. (2013b). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno*, 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe/Red GEALC/OEA/IDRC/BID.
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. *Nota Técnica # IDB-TN-629*. BID.

Salvador O. NAVA GOMAR

GOBIERNO DIVIDIDO

El concepto *gobierno dividido* denota la situación en la que un partido detenta el Poder Ejecutivo y otro el Poder Legislativo. Es propio de los sistemas presidenciales en los que el origen y permanencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo es independiente el uno del otro, esto es, en la que cada uno de los poderes se elige de manera separada (**split ticket**). En los casos en los que prima el bicameralismo, basta que una de las dos cámaras no esté controlada por el mismo partido del presidente para que califique como *gobierno dividido*.

Recientemente, y con referencia a los sistemas presidencialistas, cuando el partido de *gobierno* no cuenta con *mayoría* en el Poder Legislativo se habla de **plurality led Congress** en lugar de *gobiernos divididos* o sin *mayoría*. De hecho, los conceptos de *gobierno dividido* y *gobierno sin mayoría* no apuntan a una misma realidad. Las diferencias entre ellos son insoslayables e importantes por sus implicaciones.

En el caso de los *gobiernos divididos*, se presentan casos en los que el partido del presidente carece de *mayoría* en una cámara legislativa pero no en la otra, y casos en las que las dos cámaras son contrarias a

dicho partido. En el caso de los *gobiernos sin mayoría* este fenómeno es más acusado todavía, pues un partido puede tener la presidencia, otro la *mayoría* en la cámara baja y otro más en la cámara alta o senado. Igualmente, puede presentarse el caso de que el partido del presidente sea el que cuente con más curules en alguna de las dos cámaras, pero no alcance la *mayoría* del 50% más uno, convirtiéndose así en la primera *minoría*.

Existe un debate inacabado sobre las ventajas y desventajas de los *gobiernos divididos* o sin *mayoría* vis a vis los *gobiernos* unificados. Desde un punto de vista muy general, los primeros tienen dos caras. Una positiva, en tanto que el control diferenciado de las dos ramas de *gobierno* permite un mayor contrapeso del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, y suele producir normas y políticas públicas más consensuadas. La otra, negativa, porque provoca que la oferta o plataforma política con la que fue electo el presidente encuentre obstáculos, a veces insalvables, para materializarse. Adicionalmente se ha argumentado que la unidad, consistencia interna y sistematicidad que requieren las políticas públicas disminuye cuando se está en presencia de un *gobierno dividido* o sin *mayoría*, en atención a las negociaciones políticas que exige la construcción de *mayorías* legislativas.

La discusión más importante en torno a los *gobiernos* unificados, divididos y sin *mayoría* se refiere a sus consecuencias políticas. La más importante de ellas es que los *gobiernos divididos* conducirían al caos o a la parálisis legislativa. Los estudios empíricos en Estados Unidos y América Latina –donde se concentran la mayoría de los sistemas presidenciales en el mundo– arrojan resultados diversos, pero la conclusión más fundamentada es aquella que establece que no hay gran diferencia entre la productividad legislativa de ambos tipos de *gobierno*: hay pocas diferencias en materia de productividad legislativa y de aprobación de iniciativas relevantes en periodos de *gobierno* unificado o dividido. Lo que sí puede documentarse es que las iniciativas presidenciales suelen sufrir mayores modificaciones en situación de *gobierno dividido* y que los nombramientos presidenciales que requieren aprobación parlamentaria tienen que ser negociados.

La literatura más reciente muestra que la productividad legislativa y el éxito legislativo de las propuestas presidenciales depende no sólo ni

prioritariamente de la existencia de *gobiernos divididos* o unificados, sino de otras normas, como el número y extensión de las facultades otorgadas a uno y otro *poder*, la estructura uni- o bicameral del sistema, el número efectivo de partidos en el congreso y el espectro ideológico que cubre, el posicionamiento del partido del presidente en la distribución del *poder* político al interior de las cámaras, la disciplina partidaria y las normas internas que rigen el funcionamiento del congreso.

En todo caso, la aparición de los *gobiernos divididos* es imposible de evitar en los sistemas presidenciales dado su diseño institucional y la libertad del votante para elegir tanto el cargo de presidente como el de sus representantes. La medida más efectiva para lograrlo, aunque no infalible, es la cláusula de *gobernabilidad*, que establece que a aquel partido que tenga la mayoría de los *votos* en el congreso le serán asignados la proporción de asientos que fuese necesaria para alcanzar la *mayoría* simple en el congreso. Por su carácter antidemocrático, esta norma ha sido rechazada en la gran mayoría de las *democracias* presidenciales.

Los *gobiernos divididos* son, pues, consustanciales al sistema presidencial y, lejos de ser la excepción, son un acontecimiento recurrente. Por ejemplo, en 48 años (1966-2014) de historia reciente de los Estados Unidos se registran 24 años de *gobiernos divididos*. En América Latina sucede algo similar. Si descontamos los años en los que la *democracia* fue interrumpida, se comprueba que desde los años 30, en casi el 60% de los casos el presidente no cuenta con *mayoría* de su partido en el congreso.

Vale la pena aquí hacer una distinción. Los *gobiernos divididos* son más un fenómeno de los sistemas bipartidistas, como el de los Estados Unidos, que de los multipartidistas, como los que existen en la mayoría de los países de América Latina. En éstos, en los que llegan a encontrarse hasta diecisiete partidos con representación en el congreso, es más adecuado hablar de *gobiernos sin mayoría*, pues no suele haber ningún partido que la tenga en el congreso.

Recientemente se ha cuestionado lo que por mucho tiempo fue el consenso convencional de que los *gobiernos divididos* eran un mal a evitar o que constituían una debilidad de los sistemas presidenciales. Hoy en día es más aceptada la idea de que los contrapesos pueden impedir males mayores, que la pluralidad en el congreso amplía la agenda

legislativa incorporando los intereses de un mayor número de sectores de la población, que el compromiso entre los partidos es más una ventaja que una desventaja en tanto suele moderar las posturas y acercar la legislación a las preferencias del votante medio, y que constituyen un incentivo para la colaboración entre partidos.

Vocablos de referencia:

Alianza electorales - Coalición de partidos políticos - Doble vuelta electoral, segunda vuelta electoral (Ballotage) - Formas de Estado - Formas de gobierno - Partidos políticos - Pluralismo - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Alemán, E., y Calvo, E. (2010). Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President. *Comparative Political Studies* (43).
- Alemán, E., y Navia, P. (2009). Institutions and the Legislative Success of “Strong” Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies* (15).
- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2016). *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Brady, D., y McCubbins, M. (eds.) (2002). *Party, Process and Political Change: New Perspectives in the History of Congress*. California: Stanford University Press.
- Calvo, E., y Sagarzazu, I. (2011). Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Journal of Political Science* (55).
- Casar, M. A. (2008, segundo semestre). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. *Política y Gobierno*, XV (2) (México: CIDE).
- Casar, M. A., y Marván, I. (2014). *Reformar sin mayorías*. México: Taurus.
- Casar, M. A., y Marván, I. (coords.) (2002). *Gobernar sin mayorías*. México: CIDE-Taurus.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34 (4).
- Colomer, J. M., y Negretto, G. (2005, Winter). Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government and Opposition*, 40 (1).
- Cox, G. W., y Morgenstern, S. (2001). *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. Comparative Politics (33).
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Estados Unidos: Yale University Press.

GOBIERNO ELECTRÓNICO

I. ¿Qué es el *gobierno electrónico*?

En los mercados, las empresas y la administración pública, la aplicación y el uso de las *tecnologías de información* y comunicación (TIC) crece, día a día, debido a los grandes beneficios que brindan como medios de creación de valor, información, datos y conocimiento. En el sector público, el uso de las TIC posibilita la transformación gradual de la forma y contenido de las relaciones de la *ciudadanía* y el *gobierno*, nacional, regional y local. Estas relaciones son definidas en la Constitución y en las leyes, para ajustarse generalmente a un modelo de administración pública presencial, burocrático, vertical, rígido, formalista y costoso, características que se deben al elevado número de trámites que deben realizar los ciudadanos. Con el uso de las TIC este modelo se puede concretar en un *gobierno electrónico*, de información digital, en línea: horizontal, flexible, sin intermediación y menos costoso que la administración tradicional (Pérez, 2010, p. 11).

El concepto de *gobierno electrónico* ha evolucionado en los últimos 15 años, como se evidencia en el cuadro que aparece en la página que sigue.

En conclusión, por *gobierno electrónico* se puede entender la migración de la información, los procesos, los trámites, los servicios y las transacciones de la administración pública de procedimientos manuales, presenciales y basados en papel a procedimientos informáticos realizados a distancia a través de redes telemáticas, como internet, utilizando mensajes de datos (Pérez, 2010, p. 12).

II. Acepciones de la voz y usos diferentes en diversos países

Uruguay y Colombia han sido países líderes en América Latina en materia de *gobierno electrónico* (en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de la Naciones Unidas, 2016, Uruguay ocupó el puesto 34 y Colombia el 57. UNEGS, 2016). A continuación se presentan las definiciones de *gobierno electrónico* que se han integrado en sus políticas de *tecnologías de la información* y comunicación.

Año	Fuente	Definición
2001	UNDESA/ ASPA (2001). <i>Benchmarking E-government: A Global Perspective.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> es una herramienta de información y prestación de servicios a los ciudadanos.
2005	UNDESA (2005). <i>United Nations Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion.</i>	La definición de <i>gobierno electrónico</i> necesita ser mejorada desde simplemente "la creación de redes de <i>gobierno a gobierno</i> " o "uso de TIC por parte de los <i>gobiernos</i> para proporcionar información y servicios al público", a una que abarca el papel del gobierno en la promoción de la igualdad y la inclusión social.
2008	UNDESA (2008). <i>United Nations E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> es la innovación continua en la prestación de servicios, la participación pública y la <i>gobernabilidad</i> a través de la transformación de las relaciones internas y externas, mediante el uso de las <i>tecnologías de la información</i> , especialmente internet.
2014	UNDESA (2014). <i>UN E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want.</i>	El <i>gobierno electrónico</i> puede ser entendido como el uso y la aplicación de las <i>tecnologías de la información</i> en la administración pública para fortalecer e integrar flujos y procesos de trabajo, para gestionar eficazmente los datos y la información, mejorar la prestación de los servicios públicos, así como para ampliar los canales de comunicación para la participación y el compromiso de las personas.
2015	World Bank (2015).	El <i>gobierno electrónico</i> se refiere al uso de las <i>tecnologías de la información</i> (tales como redes de telecomunicaciones, internet y la informática móvil) que tienen la capacidad de transformar las relaciones de los organismos gubernamentales con los ciudadanos, empresas y otras ramas del <i>gobierno</i> . Estas tecnologías pueden servir para una variedad de diferentes propósitos: una mejor prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, la mejora de las interacciones con las empresas y la industria, el empoderamiento ciudadano a través del <i>acceso a la información</i> , la gestión más eficiente del <i>gobierno</i> . Los beneficios resultantes pueden ser menos corrupción, una mayor <i>transparencia</i> , una mayor comodidad, el crecimiento de ingresos y/o la reducción de los costos.

En Colombia, Gobierno en Línea es la estrategia del *gobierno* nacional liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que busca mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las entidades públicas a través de las TIC. Su objetivo es definir los lineamientos, instrumentos y plazos para garantizar el máximo aprovechamiento de las TIC, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios, con la colaboración de toda la sociedad¹.

La Estrategia de Gobierno en Línea comprende cuatro grandes propósitos: lograr que los ciudadanos cuenten con servicios en línea de alta calidad, impulsar el empoderamiento y la colaboración de los ciudadanos con el *gobierno*, encontrar diferentes formas para que la gestión en las entidades públicas sea óptima gracias al uso estratégico de la tecnología y garantizar la seguridad y la privacidad de la información.

En Uruguay, la política de Gobierno Electrónico es liderada por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC). Ésta supone el uso de las TIC en los órganos de la administración pública para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la *transparencia* del sector público y la participación de los ciudadanos².

En su estrategia de Gobierno Electrónico, Uruguay también define el llamado Gobierno en Red, que es el entramado de vínculos entre organizaciones a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada. La meta es que el ciudadano pueda ser tratado como persona única, con el

1 Los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea se establecen en el artículo 1 del Decreto 2573 de 2014, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones. La Estrategia se integra en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones 1078 de 2015.

2 Definición tomada de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, junio de 2007, adoptada en la Resolución No. 044/014, Acta No. 030/201 del CDH, que establece el Texto Ordenado de Gobierno Electrónico, que pretende organizar la normativa a través de un texto vigente y sistemático de las normas legales y reglamentarias fundamentales para los usuarios en su vínculo con el Estado.

mismo nombre o con una misma dirección, y que pueda efectuar trámites o recibir servicios de parte del Estado en forma transparente, mediante la coordinación interinstitucional que los hace posible.

Tanto Uruguay como Colombia han integrado en sus políticas de *gobierno electrónico* el concepto de *gobierno abierto*, así,

Un gobierno abierto es un gobierno transparente –es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación–, un gobierno colaborativo –es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo– y un gobierno participativo –es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos– que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el open data –o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización– y el open action –utilización de la web 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del blogging (Pérez, 2014, p. 42).

En Colombia, el *gobierno abierto* comprende las actividades encaminadas a fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo, involucrando a los diferentes actores en los asuntos públicos mediante el uso de las TIC³. En Uruguay, el *gobierno abierto* comprende la promoción y facilitación de la participación y colaboración ciudadana a través de la creación de nuevos espacios y difusión de los ya existentes y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para llevar adelante nuevos modelos de interacción con la ciudadanía⁴.

3 Decreto 2573 de 2014, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

4 Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2014-2016 en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Democracia electrónica - Gobierno abierto - Informática electoral
- Tecnologías de la información

Bibliografía:

- MinTIC (s/f). *Manual para la implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea en las entidades del orden nacional de la República de Colombia*. Colombia: Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.
- Pérez, M., (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, M. (2010). *Guía de gobierno electrónico local: Servicios orientados al ciudadano*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- UNEGS - The United Nations E-Government Survey (2016). *E-Government in Support of Sustainable Development*. Recuperado de: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>.
- Valenti, P., Anta, R., y Bendersky, M. (2010). *Manual.gob. Estrategias del gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. BID.

Marco Antonio PERES USECHE

GOLPE DE ESTADO

I. Noción conceptual

El término *golpe de Estado* (o **coup d'état**) refiere a una acción desplegada de forma rápida y violenta, por un grupo determinado, con el propósito de apoderarse de los órganos e instancias que, en un Estado, ostentan el *poder* legítimamente. Como correlato a esa noción, el *golpe de Estado* implica un desplazamiento de las autoridades electas por vías democráticas, lo que en la práctica supone la usurpación del *mandato* que les ha sido conferido.

Esa aproximación semántica otorga a la acción constitutiva de *golpe de Estado* una serie de atributos. Así, para ser calificada como tal, la acción golpista supone un despliegue de violencia focalizada a partir del uso de la fuerza (formal o simbólica) en determinados actores, per-

sonales o institucionales, a efecto de imponer nuevas autoridades, razón por la que en los contextos golpistas se ven involucrados los cuerpos armados –militares o policiales– del Estado de que se trate, o bien grupos insurgentes. También, las acciones golpistas se caracterizan por su ilegitimidad jurídica, dado que representan un mecanismo alternativo a los previstos por el *Estado de derecho* y los instrumentos normativos sobre los que éste se asienta, e ilícito para la distribución y el ejercicio del *poder*. Aunado a esos rasgos, los *golpes de Estado* se caracterizan por su finalidad mediata puesto que, en todos los casos, esas acciones persiguen un propósito manifiesto: el apoderamiento, la defensa o reforzamiento del *poder* en la ecuación política existente, o bien una modificación en su orientación. De igual forma, para tenerlas como *golpe de Estado*, tales acciones implican una ideación premeditada y furtiva, es decir, que se llevan a cabo en secreto y luego de una etapa de reflexión que abarca, entre otros, el examen de sus fines, la distribución de las tareas y la determinación de los insumos requeridos para su ejecución. Por último, las acciones golpistas también se definen en razón de su ejecución repentina, ya que su carácter súbito es, en tesis de principio, un presupuesto para el desarrollo de las operaciones y una condición para su eventual éxito.

II. Modalidades

Es posible identificar dos modalidades de *golpe de Estado*: aquellos perpetrados por agentes externos al *poder* para acceder a éste y los ejecutados por quienes lo detentan con el afán de perpetuarse en él, a lo que también se le denomina autogolpe de Estado.

En el primero de los casos, la creciente insatisfacción de los estratos sociales (en especial la clase media) con las decisiones de sus gobernantes, el aislamiento del Poder Ejecutivo y el descontento generalizado con la situación económica son condiciones necesarias para que el golpe fructifique y, con ello, se sustituya ilegítimamente a quienes fueron electos en las urnas. En el autogolpe, por el contrario, el Poder Ejecutivo debe gozar de buenos índices de aceptación, basados en un adecuado desempeño económico y la aprobación de la gestión gubernamental, para que se sostenga el afán de aferrarse al *poder*. En cualquiera de los dos casos

es indispensable contar con el respaldo o, al menos, la aquiescencia de cuerpos armados y de una opinión pública indiferente o favorable a la causa del golpe.

Generalmente, los golpistas intentan encubrir su ataque contra la *democracia* valiéndose de expedientes o recursos pseudodemocráticos, como avales parlamentarios o decisiones adoptadas por el Poder Judicial de manera complaciente con quienes han arrebatado el *poder*.

III. Causas

Los golpes o autogolpes de Estado no se explican en virtud de una única causa: para que cristalicen es necesario que confluyan un conjunto de circunstancias. En otras palabras, estos eventos tienen, forzosamente, una génesis multicausal. Las siguientes son causas explicativas comunes del golpe y el autogolpe de Estado:

- 1) **Institucionalidad débil.** La institucionalidad estatal debe ser endeble y poco compleja, con déficits de *legitimidad*, potestades acotadas y, además, una escasa o nula capacidad de adaptación para asumir nuevas funciones, distintas de aquellas que efectúa tradicionalmente. Esto por cuanto una institucionalidad empoderada y confiable es un elemento disuasivo para los movimientos golpistas en virtud de su capacidad de repeler el asalto o la perpetuación en el *poder*.
- 2) **Cuerpos militares o paramilitares favorables al movimiento golpista.** Aun cuando en el desarrollo del *golpe de Estado* no sea necesario disparar una bala o que se derrame una gota de sangre, es imprescindible contar con el respaldo de unas fuerzas armadas, militares o paramilitares, para ejecutarlo. De lo contrario, la misma institucionalidad se encargaría de frenar el avance del movimiento golpista.
- 3) **Nula o escasa capacidad de movilización de las clases medias.** Las acciones golpistas encuentran terreno fértil en tejidos sociales carentes de liderazgos, desvertebrados, donde la clase media es apenas existente, con escasas capacidades para la movilización y que no cuenta con herramientas para resistir el ataque a las estructuras democráticas.

- 4) **Inestabilidad política.** En cualquier escenario, el movimiento golpista o autogolpista precisa de un clima de inestabilidad política y de un régimen democrático inestable o escasamente afianzado, que refleje vulnerabilidad y fragmentación. En este sentido, las *democracias* jóvenes y en proceso de construcción o los Estados recién emancipados de sistemas coloniales, son más propensos a enfrentarse a este tipo de situaciones.
- 5) **Nula sujeción a las reglas democráticas.** Tanto golpistas como autogolpistas desprecian las formas y las reglas competitivas que impone toda *democracia*. Estos movimientos no interiorizan el funcionamiento del *Estado de derecho* y consideran que el asalto al *poder*, por vías violentas, es más expedito que concursar por el favor del *colegio electoral* en las urnas.

Ahora bien, existen algunas causas exclusivas de los movimientos golpistas, dentro de las que destacan:

- 1) **Aislamiento del Poder Ejecutivo.** Cuando el Poder Ejecutivo queda aislado y pierde su capacidad de negociación con otras instancias de *poder* formal, se incrementan notablemente las posibilidades de un atentado contra la estabilidad del régimen democrático, pues éste se vuelve incapaz de cumplir las expectativas que generó en la población.
- 2) **Insatisfacción ciudadana.** La escasa o nula presencia de clases medias combinada con un descontento general de la población que retira el apoyo a las instancias de *poder*, son elementos cruciales para el desarrollo y éxito del movimiento golpista.
- 3) **Rezago en el desempeño socioeconómico.** El atraso económico y la percepción de pocas posibilidades de mejoría son una condición necesaria para que se ejecute un *golpe de Estado*. En este sentido, una *ciudadanía* empoderada junto con una buena situación financiera y perspectivas de crecimiento pueden funcionar como vacunas frente a los movimientos golpistas.

Tratándose de los movimientos autogolpistas, su surgimiento puede explicarse por las siguientes causas:

- 1) **Colusión entre el Poder Ejecutivo y otras instancias de *poder fáctico o formal*.** El Poder Ejecutivo no puede, por propia mano, perpetuarse en el *poder*; para conseguir ese fin debe ser respaldado por otras instancias de *poder* formal (otros poderes del Estado y las fuerzas armadas) o fáctico (sectores fuertes dentro de la economía, los medios de comunicación u otros Estados).
- 2) **Beneplácito ciudadano con la situación del país.** Los autogolpes de Estado necesariamente deben estar precedidos de una aprobación popular respecto de la situación del país y, especialmente, por las condiciones favorables de los ámbitos económico y laboral.

IV. Consecuencias

Las acciones golpistas traen consigo efectos que tienden a manifestarse, tarde o temprano, según sea el caso, en el Estado y la población donde se verifica el asalto al *poder*. En esencia, el *golpe de Estado* acarrea una inestabilidad política surgida de la ruptura del orden institucional, en general, y la vulneración de la *soberanía* popular y los principios democrático y de seguridad jurídica, en lo particular. Esa situación de inestabilidad provocada por las acciones golpistas socava las bases del aparato estatal y, por su alcances, pone en entredicho la concepción del *Estado de derecho*, lo que acarrea, como consecuencia, la precarización de la vigencia plena los derechos fundamentales.

Ahondando en lo anterior, los *golpes de Estado* producen altos grados de vulneración de las libertades y garantías esenciales de una parte de la *ciudadanía* (las autoridades desplazadas o sus valedores, por ejemplo) o de su totalidad (ante la suspensión total o limitación de los derechos fundamentales).

En otro orden de ideas, a nivel internacional las acciones de *golpe de Estado* pueden desencadenar una reacción airada de condena, reproche que, según corresponda, podría conllevar la imposición de un elenco de sanciones de orden político, económico, jurídico y ético, entre otros (ver, por ejemplo, los artículos 9 y 20 de la Carta Democrática Interamericana).

Respecto de la estructura del Estado cuyo *poder* ha sido usurpado, existe un alto riesgo de acciones tendientes a su replanteamiento, lo que

podría traducirse en el eventual remozamiento de su institucionalidad, o bien en la modificación de los grandes consensos sociales vigentes de previo a la acción golpista.

Vocablos de referencia:

Corrupción electoral - Corrupción política - Cultura política - Democratización - Estado de derecho - Formas de Estado - Formas de gobierno - Gobernabilidad

Bibliografía:

- Ballesteros, A. (1990). *El golpe de Estado*. Córdoba: Marcos Lerner Editora.
- Germani, G., y Silvert, K. (1961). Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America. *Archives Européennes de Sociologie*, 2 (1), 62-81.
- González, E. (2001). En las tinieblas de Brumario: Cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado. *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 5, 89-119.
- Huertas, O., y Cáceres, V. (2014). Los golpes de Estado constitucionales en Latinoamérica: Una amenaza emergente para el principio democrático. *Revista Justicia Juris*, 10 (2), 28-35.
- Huntington, S. (1957). *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Malparte, C. (2008). *Técnica del golpe de Estado*. Madrid: Tolemia.
- Perlmutter, A. (1982). *Lo militar y lo político en el mundo moderno*. Madrid: Ejército.
- Thompson, W., y Christopherson, J. (1979). Multivariate Analysis of the Correlates of Regime Vulnerability and Proneness to the Military Coup. *Journal of Political and Military Sociology*, VII (2), 283-289.

Mario Andrés MATARRITA ARROYO

Alejandro José ROBLES LEAL



IDENTIFICACIÓN ELECTORAL

I. Definición

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

II. La dimensión procesal

Casi por definición, y sobre todo tratándose de una modalidad de votación presencial en la que el *elector* tiene que concurrir de manera personal a un *recinto electoral*, el proceso para la emisión del *voto* exige que el *elector* compruebe su identidad mediante la exhibición de un documento, generalmente alguno al que se le reconoce validez oficial, y que ese documento o los datos en él contenidos se cotejen contra los que aparecen en el listado de *electores* habilitados para ejercer su derecho al *voto*.

Desde luego, los términos o características de este procedimiento varían bajo otras modalidades previstas para la emisión del *voto*, en especial las remotas, como el *voto* por correo postal o por internet, pero incluso en esas variantes existen dispositivos o protocolos previstos para verificar o validar la identidad del *elector* que, por supuesto, pueden ser

objeto de debate en ciertas jurisdicciones o bajo determinados parámetros de seguridad, confianza o integridad del *proceso electoral*.

Existen incluso casos, cada vez más excepcionales por cierto, en los que el proceso de emisión del *voto* de manera presencial se verifica sin que exista un registro previo de los *electores* ni, consecuentemente, se disponga de un listado de los que están habilitados para votar en cada jurisdicción, centro o *mesa de votación*. Pero aun en estos casos suele exigirse que los *electores* porten un documento de identificación y que sus datos se registren en un listado **ad hoc**. Evidentemente, estos casos tienden a plantear dudas o generar cuestionamientos sobre la fiabilidad o integridad del proceso y sus resultados. De ahí su gradual sustitución por dispositivos más rigurosos y confiables de identificación de los *electores*, aun en jurisdicciones donde imperan altos grados de confianza en las instituciones y los procedimientos electorales.

En todo caso, lo que aquí se quiere destacar es que en muchos países alrededor del mundo, y en particular en los de América Latina, la dimensión procesal de la *identificación electoral* ha sido y es un elemento clave para garantizar y promover la confiabilidad, la credibilidad y la *transparencia* de los *procesos electorales*. O, planteado el mismo asunto en otros términos, su desarrollo y sofisticación han sido indispensables para hacer frente a serios problemas de confianza y credibilidad electoral. En efecto, no hay duda que las iniciativas y esfuerzos centrados en la integración, actualización y depuración de los *registros electorales* y, de ser el caso, de la emisión de los consecuentes documentos de identificación, así como los dispositivos para verificar la identidad de los *electores* al momento de emitir el *sufragio* e impedir tentativas de *voto* múltiple, han sido piedras angulares de los procesos de reforma orientados a dotar de confianza y *legitimidad* a los regímenes electorales en América Latina y en otras regiones del orbe.

Como regla general, en los países de América Latina la emisión del *voto* en la modalidad presencial, que es la que todos preservan dentro de su territorio, exige que en el proceso se observen los dos componentes referidos en un inicio: la exhibición de un documento de validez oficial (las variantes se examinan en el siguiente apartado) y su cotejo contra el listado de *electores* habilitados que tienen a su disposición los oficiales de las *mesas de votación*.

En este sentido, entre los países de la región se pueden distinguir, por un lado, dispositivos legales de identificación muy rigurosos en los que, para que el *elector* quede facultado para emitir su *voto*, además de exigírsele la presentación de un documento específico vigente que acredite su identidad, es necesario que su nombre y datos figuren en el respectivo listado de *electores* y, en algunos casos incluso, que exista plena correspondencia entre la información que contiene el documento de identificación y la que aparece en el listado de *electores*. El de México es un ejemplo extremo de este modelo, pues si el *elector* no porta su documento de *identificación electoral* (la denominada credencial para votar con fotografía) o no hay plena correspondencia entre toda la información y datos contenidos en este documento y los del listado de *electores* (que es fotográfico), el *elector* queda impedido de ejercer su derecho al *sufragio* y las autoridades u oficiales de la *mesa de votación* no tienen facultad alguna para zanjar cualquier discrepancia. Esa doble exigencia para poder votar también se tiene que cumplir puntualmente en países como El Salvador, Honduras y Panamá.

Por otra parte, existen dispositivos que muestran cierta flexibilidad en los términos del proceso de identificación para que se permita la emisión del *voto*. En países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua o Paraguay, por ejemplo, se puede votar si el documento de identificación no está vigente. En Brasil, Chile y Ecuador el proceso de *identificación electoral* no se limita a un solo documento. En Bolivia, Costa Rica y Guatemala, los oficiales de la *mesa de votación* están facultados para resolver dudas o impugnaciones sobre la identidad del *elector*; en Costa Rica, el *elector* puede incluso solicitar la reposición de su documento el día de la *elección*. En Nicaragua existe la posibilidad de que el *elector* pueda sufragar si su nombre no figura en el listado de *electores*. En los casos de Argentina y Uruguay, el grado de inclusión del proceso llega al extremo de que en casos de duda o impugnación sobre la identidad o capacidad del *elector*, se le permita emitir un voto “impugnado” u “observado”, que posteriormente se somete a validación.

En tiempos recientes, y como ha ocurrido con muchos otros componentes fundamentales de la gestión electoral, los esfuerzos por asegurar el más alto grado de certeza y fiabilidad en la identificación de los *electores* se han visto favorecidos por la incorporación de nuevas tecnologías. Venezuela, que ha sido país pionero en la región en el desarrollo de varias

aplicaciones tecnológicas, también lo ha sido en la implantación de un procedimiento automatizado de identificación biométrica de los *electores* dentro de los *recintos electorales*. Brasil también ha ido incorporando gradualmente un dispositivo de estas características en su vasto territorio, y es previsible que esta dinámica conozca una rápida expansión en la región en un futuro próximo.

III. La dimensión sustantiva

Como se ha dicho, prácticamente en todos los países del mundo es necesario presentar, al momento que el *elector* comparece para emitir su *voto*, un documento que permita probar su identidad y, en la mayoría de los casos, verificar que está habilitado para ejercer tal derecho. Por supuesto, existen varios tipos de documentos que sirven como medio de *identificación electoral* y, por consiguiente, diversos criterios para agruparlos o clasificarlos.

En virtud de que en casi todos los países de América Latina, con excepción de México, existe la figura del documento único de identidad que emite el Estado, a través de algún ente público, y que tiene validez oficial para todos los efectos legales, civiles y administrativos, se presenta en esta sección una tipología de los documentos de *identificación electoral* para la región basada en ese referente.

A. Sólo con documento nacional de identidad

Bajo las distintas denominaciones que recibe, en Argentina, Perú, (en los dos casos, documento nacional de identidad), Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela (en los cuatro, cédula de identidad), Colombia (cédula ciudadana), El Salvador (documento único de identidad), Guatemala (documento personal de identificación), Honduras (tarjeta de identidad), Panamá (cédula de identidad personal), Paraguay (cédula de identidad civil) y República Dominicana (donde su mismo nombre así lo indica, cédula de identificación y electoral), el documento nacional de identidad es, en este conjunto de países, el único que se acepta para fines de *identificación electoral*.

B. Sólo con documento específico de identidad electoral

Bajo esta modalidad encontramos en la región dos casos claramente diferenciados. Por un lado, México es el único país de la región que,

como se ha indicado, aún no cuenta con un documento nacional de identificación, pero también el único que exige como medio de *identificación electoral* exclusivo y obligatorio uno que emite la autoridad electoral de carácter nacional: la denominada credencial para votar con fotografía. Es interesante hacer notar que si bien esta credencial se concibió y desarrolló originalmente como un medio de *identificación electoral*, tanto por la referida carencia del documento nacional de identificación como por los esfuerzos desplegados para dotarla de la mayor seguridad y extender su uso, se ha convertido en la práctica en el principal medio de identificación para fines legales, administrativos y comerciales de los ciudadanos mexicanos.

En Uruguay sí existe un documento nacional de identificación (la cédula de identidad que emite el Ministerio del Interior); sin embargo, el documento que se exige para votar es la llamada credencial cívica, la cual emite la autoridad electoral a los ciudadanos que solicitan su inscripción para esos fines, para lo cual se exige un documento de identificación pero no necesariamente la cédula de identidad.

C. Con diversos documentos oficiales

En tres países de la región que cuentan con documento nacional de identificación, está abierta la posibilidad de que, para efectos de *identificación electoral*, pueda utilizar alternativamente algún otro que tenga carácter oficial. En Chile y Ecuador se puede utilizar el pasaporte, y en Brasil incluso algunos otros, siempre y cuando tengan reconocimiento legal e incluyan fotografía.

IV. Elementos y consideraciones adicionales

Como se ha mostrado, el medio de *identificación electoral* por excelencia en América Latina es el documento nacional de identificación. Aun en los casos excepcionales donde no se cuenta con ese documento o no es el único que cumple esa función, los que se requieren deben tener carácter o reconocimiento oficial o satisfacer fuertes exigencias de seguridad. Siguen algunas particularidades del documento de identificación y de su relación con la dimensión procesal.

A. Sobre su emisión

Tratándose de documentos nacionales de identificación, corresponde a un organismo del Estado la función de emitirlo. La certeza y *legi-*

timidad que otorga la fe pública del Estado es la principal garantía de su confiabilidad. Las modernas políticas de privatización de algunos servicios públicos, aunadas a la vulnerabilidad de ciertos registros –civiles en su mayoría– abre la posibilidad de que, en algunos casos, empresas multinacionales asuman el control técnico de esta función.

En la mayoría de países cristianos, especialmente en la América Latina poscolonial, los registros que llevaba la Iglesia Católica fueron la base para organizar los registros civiles que, producto de las reformas liberales decimonónicas, trasladaron ésta y otras jurisdicciones eclesiales al Estado. Los registros civiles fueron los encargados de establecer legalmente los hechos y actos jurídicos que constituyen la fuente del estado civil de las personas y de extender los correspondientes documentos probatorios.

Así, aplicando el principio de publicidad, expiden las certificaciones de asientos de partidas de matrimonios, nacimientos, defunciones, entre otros, lo mismo que el documento que acredita la mayoría de edad y por ende el ejercicio de los derechos ciudadanos. Este documento, por regla general, es el que comprueba la identidad del ciudadano y lo habilita para el ejercicio de derechos y obligaciones, entre ellas la de votar.

En la actualidad existe una diversidad de modelos organizativos de la función registral; es más, se han separado funcionalmente (e institucionalmente en algunos países) el *registro civil* y el *registro electoral*, aunque se mantienen protocolos de interacción para facilitar la emisión del documento de identificación ciudadana y electoral.

Volviendo a centrar la atención en las experiencias de América Latina, la responsabilidad del Estado de emitir el documento nacional de identidad se ejerce a través de una dependencia o unidad especializada que en ocasiones es también la encargada del *registro civil*.

La dependencia o unidad especializada puede estar adscrita a algún ministerio del Ejecutivo (al del Interior en Argentina y Uruguay, al de Justicia en Brasil y Chile) o tener carácter desconcentrado o descentralizado con cierto grado de autonomía (Servicio General de Identificación Personal –SEGIP– en Bolivia, Registro Nacional de las Personas –RENAP– en Guatemala y Honduras), pero también puede formar parte y ser una de la funciones que cumple un *organismo electoral* (la Registraduría Nacional del Estado Civil en Colombia o el

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en Perú, los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua o la Junta Central Electoral de República Dominicana). En Paraguay, como caso excepcional, su emisión está a cargo de la Policía Nacional.

B. Sobre su vigencia

En este sentido, conviene empezar destacando que, si bien en varios países el acceso al documento nacional de identificación se produce desde el momento del registro del nacimiento (Argentina, Bolivia, Perú o Uruguay, por ejemplo) o al alcanzar una determinada edad (como los 7 años en Colombia o los 12 en Costa Rica), lo cierto es que, en todo caso, la obtención del documento susceptible de fungir como medio de *identificación electoral* sólo se produce al cumplir la mayoría de edad, esto es, al acceder a la condición ciudadana y los concomitantes derechos político-electorales. En la mayoría de los países de la región y del mundo esto se produce a los 18 años, pero en algunos de América Latina se alcanza a los 16 años (Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua). Lo anterior implica que en aquellos casos en que hay un documento nacional previo, se tiene que obtener otro al cumplir la mayoría de edad o en vísperas de ello.

Lo usual es que el documento nacional de identidad que se obtiene con la mayoría de edad y la concomitante condición ciudadana tenga una vigencia de 10 años, misma que tiene la credencial para votar con fotografía en México, pero en algunos casos es menor (en Guatemala son 6 y en Perú 8) o mayor (en Ecuador son 12). La versión actualizada de la credencial cívica de Uruguay tiene una validez de hasta 15 años.

También es usual que su emisión, reposición por cambios, pérdida o extravío, o bien su renovación por caducidad, sea libre de cargos, pero hay algunos casos, como Chile, Perú o Guatemala, en los que cualquiera de esas modalidades tiene un costo; o bien, la primera emisión es gratuita pero la reposición o renovación ya tiene costo, como en Colombia o Nicaragua.

En este sentido, y desde el punto de vista procesal, es importante hacer notar que en algunos casos (Ecuador, Nicaragua, Paraguay o Venezuela) se contempla la posibilidad de que para la emisión del *voto* se acepte un documento de identificación vencido.

C. Elementos de seguridad

Por su importancia intrínseca, pero también por un conjunto de factores, exigencias y razones que van más allá de su uso para fines electorales, es notable el esfuerzo desplegado por muchos Estados alrededor del mundo para dotar a los documentos de identificación que emiten, sobre todo si tienen carácter nacional o único, de los más altos estándares de seguridad. En los países donde el documento de identidad ciudadana tiene otras funciones, entre ellas la de *identificación electoral*, su alteración o emisión falsificada puede afectar de manera significativa diferentes actos jurídicos de carácter comercial o patrimonial, aunque no necesariamente los *resultados electorales*, donde la verificación por medio de los padrones (o *listas*) electorales y la tinta indeleble pueden evitarlo.

En todo caso, los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Estamos en la era de la *identificación electoral* electrónica, y los documentos de identidad comienzan a identificarse en la literatura electoral como DNI-e. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, pasando por materiales producto de fusiones moleculares y tecnologías como el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), se ha avanzado hasta la producción de aquellos que cuentan con hologramas, códigos de barra y microprocesadores capaces de almacenar una hoja de vida completa de su titular.

En nuestro continente, el DNI electrónico o DNI-e peruano, por ejemplo, está fabricado en policarbonato y tiene el formato de una tarjeta de crédito, siguiendo la norma ISO 7816. Posee un **chip** basado en las tecnologías de firma electrónica, tarjeta inteligente y biométrica, e incorpora inicialmente cuatro aplicativos de **software**: el primero de identidad e-MRTD ICAO¹; el segundo de firma digital internacional; el tercero de autenticación biométrica por huella dactilar Match-on-Card, tecnología biométrica compatible con tarjetas inteligentes, permitiendo una mayor privacidad para el titular de la tarjeta y la capacidad de auten-

1 Documento de viaje legible por máquina (MRTD en inglés), Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO en inglés).

ticar sin conexión a una base de datos; y un cuarto, de tipo genérico, que incluye el almacenamiento de datos y dispositivos contadores.

La tendencia marcha aceleradamente a la implantación de estas nuevas tecnologías en la producción de los documentos de *identificación electoral* y ciudadana.

V. Conclusiones

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

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

No obstante que la diversidad de modelos organizativos permite adecuar el sistema administrativo al nivel de desarrollo tecnológico, económico, político y cultural de cada nación, es recomendable que se realicen esfuerzos por centralizar en una entidad, preferentemente la autoridad electoral, la administración de esta función del Estado.

Vocablos de referencia:

Asociaciones de organismos electorales - Elecciones - Registro civil - Registro electoral - Voto

Bibliografía:

ACE (Red de Conocimientos Electorales). *Registro de electores*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr>.

Almada, C. (1994). Identificación de los votantes y sistemas de registros. En: *Primera conferencia trilateral sobre sistemas electorales*, (pp. 75-79). Washington: Fundación Internacional para Sistemas Electorales. Recuperado de: <https://ifes.org/sites/default/files/r01747.pdf>.

Castro, D. (2011). *Explaining International Leadership: Electronic Identification Systems*. Washington, D.C.: The Information Technology & Innovation Foundation.

- ENISA (European Network and Information Security Agency) (2009). *Privacy Features of European eID Card Specifications*. Heraklion Crete, Greece: ENISA. Recuperado de: <https://www.enisa.europa.eu/publications/eid-cards-en>.
- Evrensel, A. (2010). *Voter Registration in Africa. A Comparative Analysis*. Johannesburg, Sudáfrica: EISA. Recuperado de: <https://www.eisa.org.za/pdf/vrafrica.pdf>.
- IIDH/CAPEL (1997). *Registro civil y electoral en Iberoamérica*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (1994). *IX Conferencia del Protocolo de Tikal*. IIDH/CAPEL. (Documento inédito). CAPEL. Puntarenas, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=25>.
- Ley de Cedulación. Gaceta Oficial Digital, Panamá, 6 de noviembre de 2015. Recuperado de: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/Leyes_del_Tribunal_Electoral/ley_cedulacion_2015.pdf.
- Ley de Creación del Registro Nacional de las Personas Naturales, Decreto legislativo No. 488 del 27 de octubre de 1995. Diario Oficial No. 227 Tomo No. 329, El Salvador, 7 de diciembre de 1995. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscar-de-documentos-legislativos/ley-de-creacion-del-registro-nacional-de-las-personas-naturales>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, México, D.F., México, 23 de mayo de 2014. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf.
- Ley No. 26947, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Perú. Recuperado de: <http://portales.reniec.gob.pe/documents/101783/103163/01-LEY-26497-LEY-ORGANICA-DEL-RENIEC.pdf/d8b90683-7eaa-4f5c-9441-f2e131c87ea2>.
- Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad y sus certificados de firma electrónica. España. Recuperado de: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2005-21163>.
- Registro Nacional de las Personas y Documento Personal de Identificación DPI. Decreto No. 90-2005, Guatemala, 23 de septiembre de 2005. Recuperado de: <http://www.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2005/pdfs/decretos/D090-2005.pdf>.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

Carlos Marino NAVARRO FIERRO

Félix ULLÓA

IDEOLOGÍA POLÍTICA

I. Concepto

El de *ideología política* es un concepto muy debatido, complejo y relativo de las ciencias sociales. Su aplicación teórico-analítica es difícil. Tiene pertinencia en la mayoría de las disciplinas que conforman el grupo de las ciencias sociales, pero han sido la sociología y la ciencia política sus mayores usuarias. Su polisemia ha sido determinante en la construcción de diversas aproximaciones teóricas susceptibles de una agregación dicotómica básica entre una noción neutra y otra negativa.

II. Tipologías

La diferenciación establecida por Bobbio (1969) contrasta un significado que denomina “débil”, conceptualizando la ideología como un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político cuya función es guiar los comportamientos políticos colectivos. Es la acepción más consensuada del término. Por otro lado, en su significado “fuerte”, este autor se apoya en la noción marxista según la cual la ideología remite a la falsa conciencia determinada por las relaciones de dominación entre clases sociales. Para los sociólogos Abercrombie, Hill y Turner (1990), la noción ha sido utilizada en tres sentidos importantes: primero, como tipos específicos de creencias; segundo, como creencia falsa o distorsionada (visión marxista); tercero, como conjunto de creencias que abarcan el conocimiento científico, la religión y las creencias cotidianas sobre las conductas apropiadas, verdaderas o falsas.

A. Primer significado

En el primer sentido, la noción es coincidente con el significado débil que Bobbio le asigna al término. En este caso, prima una dimensión sistémica en donde la ideología es “un conjunto de ideas y valores concernientes al orden político” o “un cuerpo apretado de creencias organizadas alrededor de pocos valores centrales”. Es el sentido más acogido por la ciencia política y la sociología occidentales contemporáneas, y con él se ha abordado el estudio de los determinantes de las corrientes ideológicas principales. Desde que en el siglo XIX, Destutt de Tracy

definió el concepto como conjunto de ideas y creencias, los estudios comparados sobre el desarrollo del comportamiento ideológico de los actores individuales y colectivos y las interpretaciones de los *sistemas políticos* y de las creencias, han abundado. Bajo esta aproximación se ha estudiado la fuerza y la vigencia de sistemas ideológicos extremos, tales como el comunismo, el fascismo y los nacionalismos, principalmente. El auge y copiosa producción alrededor del significado, alcance e impacto de las ideologías ha generado un interminable debate sobre la validez del conocimiento científico sobre este concepto, llevando al controvertible argumento del fin de las ideologías. Según Stoppino (1981), la multiplicidad de usos particulares dados al concepto y la proclividad al dogmatismo doctrinario son las razones principales para la derivación del tema de la “declinación de las ideologías”. Politólogos contemporáneos como Bell, Aron (citados por Stoppino, 1981) y Lipset (1960) participaron en esta discusión, argumentando la nociva heterogeneidad para la preservación de la libertad alcanzada después de tanta turbulencia social. Muchos son los contradictores de esta postura, entre ellos, Mills (1991), Horowitz (1972), La Palombara (1967) y Harrington (Pocock, 1977). Sus críticas se resumen en la idea-fuerza de la perenne necesidad humana de una utopía que motive y guíe su actuación y comportamiento político futuro. Mientras persistan los problemas estructurales resultantes de la inequidad socioeconómica, ni siquiera en las sociedades más conflictivas la ideología podrá desaparecer. Más bien, en aquellos casos en donde hay polarización aguda por discrepancias en el pensamiento político, las ideologías se transforman y reaparecen con nuevos elementos de los cambios de pensamiento. Alrededor de esta línea argumental han girado las críticas principales a la idea del fin de las ideologías.

A finales de la década de los 80 volvió a tomar fuerza la argumentación de que con el fin de la historia, las ideologías también entraban en una crisis severa. Las críticas al audaz argumento de Fukuyama (1992), retomando los cuestionamientos a las ideas de Bell (citado por Stoppino, 1981) y de Lipset (1960), válidamente reflejaron una nueva ideología plagada de retos e interrogantes concomitantes con el surgimiento del nuevo sistema mundial caracterizado por la globalización y el entretejido de los procesos estructurales de la posmodernidad (la tecnificación, la secularización, el auge del mercado, la supra nacionalización...). Esto, en un ámbito de despolarización ideológica.

B. Segundo significado

Este otro significado de la ideología se fundamenta en la postura marxista clásica que afirma que las ideas y las teorías determinadas socialmente por las relaciones de dominación entre clases sociales, generan la existencia de una falsa conciencia que lleva a visiones erróneas sobre el modo de producción capitalista. Según esta significación, el carácter de la ideología está determinado por arreglos socioeconómicos. Esto implica que los componentes subjetivos de la superestructura (religión, valores, ideas, doctrinas...) y la pertenencia a una clase social, son las principales determinantes de esta falsa conciencia. Es esta confusión la que, según la interpretaciones marxista y hegeliana sobre la ideología de Robertson, lleva a percepciones erróneas que creen que la visión capitalista de la realidad es inevitable y verdadera. El problema de la medición empírica de este enfoque es difícil de abordar con datos poco objetivos. La demostración tangible de las distorsiones se dificulta sobremanera ante la creencia de que la base económica de los intereses de clase altera el conocimiento. Definir una falsedad es tan subjetivo que la verificación correspondiente también se relativiza y se hace poco creíble. Esta duda, según Stoppino (1981), le da pie al nexo entre falsedad y función social de la ideología y lleva a plantear el cruce que Pareto creó, por un lado, entre falsedad y veracidad y, por el otro, entre eficacia e ineficacia doctrinaria y su correspondiente motivación. Entonces, resulta importante aclarar que la ideología como falsa motivación explica el carácter posible de creencias justificativas de relaciones de *poder* que esconden motivaciones y factores determinantes, de relaciones de *poder* impredecibles que crean severos retos investigativos y cognitivos para obtener explicaciones satisfactorias. Esto es lo que abre camino al énfasis en el estudio empírico de las determinantes de la falsedad ideológica de las creencias políticas.

C. Tercer significado

El tercer significado que diferencian los sociólogos ingleses citados, explica la ideología como conjunto de elementos (conocimiento científico, religión, creencias cotidianas, etc.) sin importar si son falsas o verdaderas. Su base determinante está en la sociología del conocimiento. Enfatiza el determinismo social de las creencias sobre lo económico o lo político. Esto ha sido criticado por subjetivo, pues resulta difícil establecer la

falsedad o veracidad de las creencias. Asimismo, los cultivadores de la hermenéutica consideran incorrecto hablar de factores sociales causantes de las creencias.

Los debates contemporáneos, según Abercrombie y Belsie (Abercrombie, Hill y Turner, 1990), han fusionado este enfoque con la visión marxista ya contemplada. Ya no acogen tanto las explicaciones con determinismo económico, ni aceptan que la ideología es independiente de la clase social y de la estructura económica. Se insiste en que las ideologías no son meras ideas humanas, sino que son un producto intelectual que incorpora sus ideas. Estos autores también argumentan que las ideologías no son ideas sino prácticas cotidianas irreflexivas. Finalmente, se plantea que el discurso, entendido como dominio estructurado del lenguaje limitado por el pensamiento, es lo que constituye la ideología.

La imposición de la globalización y de la economía de mercado, en donde las comunicaciones y la tecnología se han revolucionado sustancialmente, es un indicio claro de que la ideología no desaparecerá como concepto fundamental para la reflexión filosófica en las ciencias sociales y que seguirá retando la capacidad reflexiva y científica del hombre del futuro.

III. *Ideología política* en América Latina

El abordaje al estudio de la ideología en América Latina está rodeado por marcadas diferencias históricas, epistemológicas e incluso geográficas frente a Europa y Norteamérica. Por un lado, subraya que las teorías sociológicas (incluida la ideología) de la región que arranca al sur del Río Grande, están construidas más cerca de los hechos y están alejadas de la neutralidad ética y libre de valores, aludida por Abend (2006). Por el otro, autores como Ordoñez y Funes (1990), marcan una brecha territorial en su trabajo propio y en reseñas de los estudios con enfoque ideológico regional latinoamericano. Pero no abundan los trabajos académicos sobre *ideología política* a nivel de toda Latinoamérica. Algunos resultan indispensables por su impacto a través de los años y porque trascienden los enfoques particularistas dispersos en los abordajes sobre el desarrollo de las ideologías a nivel de un solo país latinoamericano.

El primero de ellos es del historiador argentino José Luis Romero, quien escribió ensayos sobre esta temática integrados en la conocida

publicación “Situaciones e ideologías en América Latina”, de 1968. Su prolífico trabajo está enmarcado en una visión amplia que subraya la autonomía del comportamiento social y político latinoamericano en las diferentes etapas históricas y en la interrelación entre la historia de las ideas y la *política* latinoamericana. Para él, la ideología regional no es explicable con base en interpretaciones foráneas que no captaron la compleja problemática latinoamericana; ni siquiera con el registro histórico de la diversidad de hechos e ideas propias y con arraigo disperso, tales como la Revolución Mexicana de 1910, la lucha sandinista en Nicaragua, el aprismo de Haya o la Revolución Cubana, que no alcanzan a configurar un cuerpo ideológico coherente e integral. No obstante, este enfoque abarca las influencias de los *actores políticos* indígenas, mestizos y criollos desde la Conquista, pasando por la Colonia, la Independencia y la *República*. Subraya los comportamientos autoritarios y paternalistas de las élites dominantes en procura del mantenimiento de privilegios y del *poder* hegemónico. El desarrollo de los nuevos Estados-nación se analiza registrando la acogida selectiva de vectores ideológicos foráneos de impacto inconexo en la Independencia, para pasar al tratamiento de las pugnas entre liberales y conservadores en un marco de conflicto con más determinismo social y político que económico, durante los siglos XIX y XX. Romero aborda la dicotomía rural/urbana, donde la ciudad es el receptáculo de las ideas. Complementa su trabajo con un valioso seguimiento histórico del pensamiento político de derecha.

El sociólogo chileno Francisco Zapata, del Colegio de México, desarrolló otro enfoque regional de la ideología latinoamericana (1990). Su trabajo articula el pensamiento propio de autores ya clásicos. Es un enfoque economicista de nueva izquierda que, según Ordoñez (1990), enmarca tres grandes procesos eslabonados del desarrollo latinoamericano: el crecimiento hacia fuera, la industrialización sustitutiva y la dependencia y el colonialismo interno, subordinados a la dominación mundial. Trata hechos como el nacionalismo aprista, el desarrollismo cepalino y las dinámicas modernizadoras trabajadas por Germani (2004) (urbanización, migración, democratización...) que han redefinido los espacios de *poder* e influencia.

La historiadora mexicana Patricia Funes (2014) también ofrece una mirada regional a la ideología latinoamericana explicando el cambio

del orden sociopolítico a partir de cuatro coordenadas ideológicas explicativas: modernidad, crisis, nación y revolución, que en el siglo XX fueron reemplazadas por posmodernidad, sobremodernidad, globalización y regionalismo, potenciadas por una *democratización* incluyente para dirimir conflictos y cohabitar lo público. Para ella, las ideas no se definen en lo gaseoso, son instituyentes de la realidad y, a su vez, están instituidas por contextos tangibles de producción.

Esta breve revisión permite señalar que los estudios sobre ideología latinoamericana están dispersos en trabajos puntuales por país. Escasean los que abarcan la región privilegiando el registro de situaciones palpables, subrayando autores y hechos políticos concretos, más que escuelas y paradigmas. Pero no logran resolver lo que Funes (2014) denomina la tensión entre particularismos y universalismos, y no aceptan la neutralidad política valorativa.

Vocablos de referencia:

Democratización - Poder - Política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Abend, G. (2006). Styles of Sociological Thought: Sociologies, Epistemologies and Mexican and US Quests for Truth. *Sociological Theory*, 24, (1).
- Abercrombie N., Hill, S., y Turner, B. S. (1990). *The Dominant Ideology Thesis*. Londres: Unwin Hyman.
- Bobbio, N. (1969). La ideología en Pareto y en Marx. En: Bobbio, N. *Saggi sulla scienza politica in Italia*. Italia: Laterza.
- De Tracy, D. (2002) *Elements d'idéologie*. En: Hart, D. *Destutt de Tracy. Annotated Bibliography*. South Australia: University of Adelaide.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Planeta.
- Funes, P. (2014). *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*. México: Colegio de México.
- Germani, G. (2004). *Del antifachismo a la sociología*. Buenos Aires: Taurus.
- Horowitz, D., y Pyes, C. (1972). *Counterculture and Revolution*. Nueva York: Random House.
- La Palombara, J. (ed.) (1967). *Bureaucracy and Political Development*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday.

- Mill, J. S. (1991). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. México: Guernika.
- Ordoñez, G. (1990). Reseña del libro *Ideología Política en América Latina*. En: *Frontera Norte*. Tijuana, México.
- Pocock, J. G. A. (1977). *The Political Works of James Harrington*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Romero, J. (1968). *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín: Universidad de Antioquia, Colombia.
- Stoppino, M. (1981). Ideología, (pp. 785-802). En: Bobbio, N., y Matteucci, N. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Zapata, F. (1990). Ideología y política en América Latina. *Jornadas*, 115.

Gabriel MURILLO-CASTAÑO

INCLUSIÓN POLÍTICA

La *inclusión política* se podría entender de dos maneras. Una, como una situación ideal, el reconocimiento pleno de los *derechos políticos* de los miembros de una comunidad. Dos, en alusión a los parámetros y límites con que el reconocimiento de los *derechos políticos* se da en cada sociedad.

Si nos limitamos a las *democracias* modernas, tendríamos que empezar diciendo que, a pesar de que actualmente se da por sentado que una *democracia* debe incluir a todos los ciudadanos, sin distinción de clase, poder económico, sexo, cultura, etnia o religión, ello no fue así sino hasta tiempos recientes. Es más, la ampliación de los *derechos políticos*, empezando por el de *sufragio*, no se dio de manera necesariamente lineal o progresiva. Sin embargo, sí es más o menos posible establecer etapas en la ampliación de la *inclusión política* en las *democracias* modernas.

En el origen de la *democracia* liberal está la defensa de los derechos del individuo frente al Estado, no sólo de propiedad, sino la defensa fundamental de la libertad de creencia. De eso trata el “Ensayo sobre la tolerancia” (1667), obra clave de John Locke, escrita en un contexto de

guerras religiosas y de formación de las monarquías absolutas. Una base de los Estados modernos fue la separación de la profesión (privada) del individuo, independientemente de la religión del Rey, representante oficial del Estado moderno.

Ahora bien, en esas emergentes *democracias* no todos sus habitantes fueron vistos como ciudadanos con derecho a elegir y ser elegidos. En primer lugar, las mujeres se mantenían recluidas fuera del espacio de lo público. Pero además, a decir de C. B. Mac Pherson, la propiedad fue el concepto esencial vinculado al sujeto político; y la acumulación del dinero, como el origen de las desigualdades y del *gobierno* civil. De este modo, surge la diferencia esencial entre propietarios y no propietarios. Los pobres y la clase trabajadora, dedicada a la sobrevivencia, no eran vistos como totalmente racionales. Ciertamente, carecían de la libertad que permitía a los propietarios el dinero y el tiempo libre (Mac Pherson, 1970). Locke y Bentham buscaban defender los derechos individuales de los abusos del Estado, pero con un sentido muy acotado de *inclusión política*. Inclusive, en Bentham, la libertad de aquellos ciudadanos (propietarios) debía ser preservada de los sujetos que se encuentran fuera de la racionalidad. Consecuente con ello, él mismo diseñó un modelo de panóptico, arquitectura de la vigilancia.

Así, en el siglo XIX predominaron las *democracias* censitarias, que incluían a los varones calificados, y el avance al *sufragio* universal masculino tomaría tiempos distintos en cada país, hasta el siglo XX. La inclusión de las mujeres se iniciaría tempranamente a mediados del siglo XIX, pero el movimiento sufragista femenino no cobraría fuerza sino inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial.

Además del criterio económico o la posesión de bienes, hubo otros para discriminar quiénes podían acceder a los *derechos políticos* plenos. En las tempranas *repúblicas* de América Latina, durante el siglo XIX, el criterio que predominó no fue el de renta (al menos no exclusivamente), sino la calidad de letrado. Se buscaba así tener al margen a una amplia población de origen indígena y africano.

Sin embargo, cabe señalar que, inicialmente, buena parte de esas *repúblicas* tuvieron un nivel de *inclusión política* mayor que en la Europa de entonces. La Constitución de Cádiz fue la primera en conceder igualdad

de derechos, bajo la idea de una misma nación, a europeos y americanos, incluyendo indígenas. Una *ciudadanía* “interétnica” que, por ejemplo, en la América anglosajona, no sería concebible sino hasta la segunda mitad del siglo XX.

En Europa, el temor al poder de la clase trabajadora configuró las *democracias* censitarias de las primeras décadas del siglo XIX. Pero los avances hacia la *inclusión política* fueron cada vez más fuertes, de la mano de otras reivindicaciones populares. La revolución de 1848 en Francia establecería el *sufragio* universal masculino en ese país, con fuertes repercusiones en otros países.

Fue por esos años que tuvieron lugar las primeras manifestaciones del movimiento sufragista, a favor de la *inclusión política* de las mujeres. Previamente, a lo largo del siglo XVIII, surgieron voces que empezaron a cuestionar la inferioridad de la mujer y su “incapacidad” para la participación en los asuntos públicos. Anterior a Mary Wollstonecraft y su vindicación de los derechos de la mujer (1795), Madame de Staël publicaría su crítica a la perspectiva misógina de Rousseau en “Lettres sur les Ouvrages et le Caractère” (1788) y Mary Astell su “Some Reflections Upon Marriage” (1700). La exclusión de la mujer de la discusión pública era un supuesto no sólo de ideólogos absolutistas, sino del pensamiento democrático liberal (como Locke) y republicano (como Rousseau).

Hacia 1848 tendría lugar la primera Convención de Derechos de la Mujer en Estados Unidos (Nueva York), donde Elizabeth Cady Stanton presentaría su Declaración de Sentimientos. En 1869, John Stuart Mill publicaría su histórico libro “El sometimiento de la mujer”, abogando por la igualdad entre los sexos. Para entonces ya se habían dictado las primeras legislaciones a favor de ese derecho a las mujeres. En efecto, en 1853 fue aprobado el *sufragio* femenino en la provincia de Vélez (Santander, Colombia), derecho que fue revocado en 1857. No se tiene, sin embargo, evidencia certera de que se haya votado efectivamente. Pocos años más tarde, en 1861, se aprobó el derecho de las mujeres al *sufragio*, de manera restringida, en Australia del Sur. No sería hasta fines de ese siglo, en 1893, que Nueva Zelanda se convirtió en el primer país en aprobar el derecho al *voto* sin restricciones a las mujeres.

De allí en adelante, a lo largo del siglo XX, los países de América Latina y el resto del mundo irían aprobando la *inclusión política* de las

mujeres. En esas décadas, el pensamiento feminista colaboró con el cuestionamiento de los modelos patriarcales y proporcionaron el sustento ideológico del movimiento sufragista, ya en auge. Los últimos países en América Latina en aprobar el derecho al *sufragio* de las mujeres, en la década del 60, fueron Paraguay (1961), Bahamas (1962), Belice (1964) y Guatemala (1965). En 2015, Arabia Saudita concedería finalmente el derecho al *voto* y a ser elegidas a las mujeres, quedando El Vaticano como único Estado que restringe ese derecho.

Así, si en el siglo XIX se fueron eliminando los criterios de clase para acceso al *sufragio* (requisitos de renta o la propiedad), sobre todo a lo largo del siglo XX se hizo lo propio con el criterio de género.

Además de las exclusiones por clase y género, las ha habido en función de la etnia. En efecto, hasta el siglo XX prevalecieron en algunos países regulaciones orientadas a excluir a sujetos de las decisiones políticas en razón de la pertenencia étnica o raza. Así, tenemos, por ejemplo, en Estados Unidos, que los afroamericanos estaban excluidos de los derechos civiles. De este modo, cuando el derecho al *sufragio* de las mujeres se otorgó en 1920, ello no alcanzó a las afroamericanas. Éstas, junto con sus pares hombres, continuaron la segregación racial. No fue hasta 1965 cuando, luego de años de lucha por sus derechos civiles, fue aprobada la ley del derecho al *voto*, que prohibió cualquier tipo de discriminación y favoreció la *inclusión política* de los afroamericanos. En Sudáfrica, la eliminación del **apartheid** sólo fue posible en 1994.

En América Latina no hubo propiamente un sistema similar al **apartheid**. Sin embargo, sí existió un *sistema político* que buscaba excluir a la población originaria y afrodescendiente, traída como esclava. En medio de la crisis del Imperio, la Constitución de Cádiz (1812) buscó una integración política inclusiva, que comprendiera no sólo a los españoles y criollos y mestizos, sino también a los indígenas. La mayoría de nuevas *repúblicas*, surgidas a inicios del siglo XIX, fueron inicialmente bastante inclusivas (para la época), para garantizar su *legitimidad*. Posteriormente, varias de ellas irían reforzando un orden criollo, restringiendo en algunos casos el derecho a *sufragio* a través del requisito de saber leer y escribir (Del Águila, 2013, pp. 184-188). Ciertamente, este requisito “capacitario” había sido usado en Europa, pero allá no tuvo el impacto que en América

Latina, con población cuya lengua originaria no era el castellano. Ese fue el caso, por ejemplo, de Bolivia, de amplia *mayoría* indígena. En 1839, una constitución restringió de pronto el derecho al *sufragio* a los letrados varones adultos, resultando como votantes menos del 1% de la población (Irurozqui, 1998, p. 163). Perú y Brasil aplicaron esa restricción “capacitaria” recién a partir de fines del siglo XIX, y serían de los últimos en levantarla, hacia 1979, junto con Ecuador. Sin embargo, en este último caso se estableció que el *sufragio* de los analfabetos sería voluntario (cambiándose en la Constitución del 2008). Con ello, se relativizaba su impacto. De hecho, el *voto* voluntario en Colombia y México, instaurados desde el siglo XIX, entre otras cosas, buscaba reducir el peso de la población indígena, rural y popular.

En América Latina, el último grupo en ser incluido políticamente, al menos para efectos de elegir (mas no para ser elegidos), han sido los militares y policías. Nuestra historia política generaba serios recelos, por lo que un país como República Dominicana aún no les permite acceder a ese derecho.

En tanto el acceso al derecho al *sufragio* parecía camino a extenderse de modo universal, empezó a cobrar fuerza, especialmente a partir de la década de 1970, un cuestionamiento a las desigualdades en el acceso a los espacios de toma de decisión por parte de los diversos sectores de la población. Así, escritoras como Carole Pateman desarrollaron una lectura crítica de las fuentes del pensamiento democrático, en tanto el movimiento feminista en diversas partes del mundo, particularmente en los países escandinavos, lograba avances significativos hacia la equidad de género en política.

En América Latina, la nueva ola democrática, post-*gobiernos* dictatoriales de los 70, llevó en algunos países a adoptar *cuotas de género*, a fin de mejorar las posibilidades de las mujeres de ser elegidas. Actualmente, Bolivia, México y Ecuador, donde se aplican leyes paritarias, tienen los más altos niveles de mujeres elegidas en sus órganos legislativos (por encima del 40%). Bolivia, con 53,1%, sólo es superada en el mundo por Rwanda, y México y Ecuador alcanzaron en sus últimas *elecciones* 42,4% y 41,6%, respectivamente (IPU, 2016). Si bien el promedio continental sigue aún por debajo del 30%, el avance en los últimos lustros es significativo.

En el plano de la diversidad étnica y religiosa, pensadores como Charles Taylor (1992) y Will Kymlicka (1995) desarrollaron propuestas orientadas al reconocimiento y la defensa de los derechos de las *minorías*, así como una reformulación de los conceptos de *ciudadanía* e *inclusión política*, cuestionando una perspectiva uniforme del individuo, que “invisible” la diversidad cultural. En América Latina, la perspectiva es más bien intercultural, atendiendo a su distinto proceso histórico (mestizajes). Aquella ha contribuido a la justificación de las demandas por los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los políticos.

Una mayor inclusión en los espacios de toma de decisión por parte de distintos grupos sociales, así como una *democracia* más participativa, sigue siendo materia de debate en la actualidad.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Cuota de género - Discriminación electoral - Paridad - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografía:

- Chust, M. (2012). La Constitución de 1812: una revolución constitucional bihemisférica. En: Annino, A., y Ternavasio, M. (coords.). *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830*, (pp. 93-114). Madrid: AHILA/Iberoamericana/Vervuert.
- Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: PUCP.
- Del Águila, A. (2014). Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s. XIX: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú. *Politai Revista de Ciencia Política*, 5 (8), 31-47.
- Derek, H. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Irurozqui, M., y Peralta, V. (1998). Ni letrados ni bárbaros. Las elecciones bajo el caudillismo militar en Bolivia 1825-1880. *Secuencia, nueva época*, 42, 147-176.
- IPU (Inter-Parliamentarian Union) (2016). *Women in National Parliaments*. Recuperado de: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Llanos, B., y Sample, K. (2008). *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?. Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- MacPherson, C. B. (1970). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*. Barcelona: Editorial Fontanella.

- MacPherson, C. B. (1981). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pateman, C. (1989). *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. Stanford: Stanford University Press.
- Rosanvallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen: histoire du suffrage universel en France*. París: Gallimard.
- Taylor, C. (1992). The Politics of Recognition. En: Gutmann, A. (ed.). *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.

Alicia DEL ÁGUILA

INFORMACIÓN ELECTORAL

I. Presentación

- 1) La *democracia* como método puede definirse como un conjunto de reglas y procedimientos que regulan el *voto* universal para llevar a cabo *elecciones* libres, transparentes, competitivas y periódicas para que, a través del *voto* ciudadano, haya órganos de decisión debidamente representativos, a saber: la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo. La *democracia* como procedimiento, busca y lleva a la práctica un ordenamiento social (Morlino, 2005).

La *democracia* como sustancia tiene dos componentes fundamentales para su definición: la libertad y la igualdad. La pasión de la *democracia* es la pasión de la igualdad. El régimen democrático debe crear las oportunidades institucionales para realizar la libertad y la igualdad (De Tocqueville, 1985).

- 2) La *información electoral* en la *democracia* juega un papel fundamental, tanto en su concepción como procedimiento, como en su definición como sustancia. A diferencia de regímenes autoritarios, dictatoriales o cuasi-democráticos, la información en general, más allá de lo electoral, constituye la masa crítica que cohesiona el edificio de la *democracia* como lo conocemos en occidente.

La información produce conocimiento, genera *transparencia*, aclara estructuras y procedimientos, facilita el análisis y la comprensión

de la actuación de instituciones y *actores políticos* y sociales. La producción de información político-electoral robustece la toma de decisiones de las autoridades electorales y genera consenso sobre reglas y procedimientos electorales.

Transparencia y acceso a la información constituyen las características esenciales de la *democracia* como procedimiento y como sustancia. Los regímenes democráticos no deben ocultar nada en términos de *transparencia* pues custodian o administran un patrimonio público. Dicho patrimonio es no sólo un significado de propiedad, sino un significante de algo común, de un bien público de la sociedad.

En *democracia*, entonces, debe existir la producción de información sobre la composición y la actuación de las instituciones y los procedimientos electorales, pues todo lo que se haga en *democracia* es un bien público. En este sentido, las instituciones deben producir información para transparentar las instituciones y su actuación. Los miembros del cuerpo social tienen el derecho y las garantías para acceder y hacer uso del bien público, que es la información política en general y la *información electoral* en lo particular.

- 3) Un régimen democrático tiene que ser legal y legítimo. Se fundamenta en el *Estado de derecho*, la división de poderes, la representación política, las *elecciones* libres y transparentes y la existencia de un régimen de libertades y garantías para que se exprese la sociedad civil.

En lo que se refiere a las *elecciones* democráticas, libres y transparentes, éstas manifiestan una creciente ola de complejidades dado el régimen de libertades y garantías a los que se hacen acreedores los depositarios de los derechos civiles y políticos que encarna una sociedad de carácter democrático.

La centralidad de las *elecciones* en la *democracia* supone un régimen que hace suyo el máximo de *transparencia*, de libertad, de igualdad y de equidad, donde los contendientes y la sociedad deben tener garantizado el *acceso a la información* que el Estado debe y tiene que generar en un ánimo de no discriminar el *acceso a la información*, a los bienes y a los servicios públicos (Cerroni, 1991).

La *información electoral en democracia* es necesaria para crear un marco de legalidad y de *legitimidad*. El régimen democrático supone un *proceso electoral* escrupulosamente ejecutado de conformidad al derecho y a la legalidad creada por la *representación política*. A la autoridad electoral responsable de organizar las *elecciones* corresponde elaborar y difundir todo el andamiaje legal para llevar a cabo las *elecciones*. Es una de las tareas más relevantes del *organismo electoral* como bien público que son las *elecciones*. El órgano depositario de la autoridad electoral tiene que hacer públicos leyes, reglamentos, ordenamientos específicos, acuerdos, lineamientos, disposiciones, etc., sobre la preparación y organización electoral. Es una responsabilidad legal y de clave democrática, función que, con frecuencia, cae en manos de un personal especializado en comunicación y difusión.

Pero el hecho de que un *proceso electoral* sea legal no basta con las medidas de producción de información a que pueda estar sujeto sino tiene que ser legítimo, es decir, creíble. Lo anterior supone generar otro tipo de información y de estrategias de difusión para generar conocimiento y credibilidad.

Este complemento informativo, el de la *legitimidad*, busca la credibilidad de las instituciones, de los procedimientos y de los *actores políticos* involucrados en el *proceso electoral*, visto como un bien público y de interés global de *actores políticos* y sociales.

II. Naturaleza y objeto de la *información electoral*

- 1) Las *elecciones* democráticas son el mecanismo mediante el cual el ciudadano expresa sus preferencias políticas y elige en libertad a sus representantes políticos. En este sentido, las *elecciones* son un poderoso instrumento de *legitimidad* de las instituciones y de la *representación política* que emerge en consecuencia. Al tener una aceptación tanto del proceso como de los *resultados electorales*, el conjunto social está en disposición de aceptar y obedecer a la *representación política* emanada de las *elecciones*.

Así, las *elecciones* son fundamentalmente un proceso político que al crear *legitimidad* en la representación, crea poderosas bases para la *governabilidad*, es decir, para el ejercicio del *poder* de los elegidos.

Para tener *legitimidad y gobernabilidad* en un *proceso electoral* es indispensable que haya *acceso a la información* de todos los interesados. El órgano electoral responsable de las *elecciones* tiene como función primaria producir información de lo que va a suceder y está sucediendo. Lo único sobre lo que la autoridad electoral no puede informar es sobre los resultados de la *elección*. Excepto esto, debe informar sobre todos los aspectos y características del proceso en cuestión.

El *proceso electoral* puede verse como un ciclo integrado por diferentes fases y etapas que, si bien tienen una secuencia en el tiempo, también forman un todo integral (UNDP, 2007).

Desde una aproximación teórica, un *proceso electoral* puede ser visualizado como un ciclo cuyo punto de partida es la construcción de la *legislación electoral* hasta el punto final para consolidar resultados y eventualmente iniciar un nuevo proceso de reforma. Para producir información, el actor más activo por excelencia es el órgano responsable de organizar las *elecciones*.

- 2) Visto el *proceso electoral* de manera integral y en un movimiento lógico, el órgano electoral debe preparar información de acuerdo a las siguientes etapas y fases:
 - a) **Etapá pre-electoral.** Constituye la preparación para la jornada y el *proceso electoral*. Es la etapa más amplia y está compuesta de una gran variedad de actividades que involucran a *partidos políticos*, candidatos, medios de comunicación, ciudadanos y la propia autoridad electoral (UNDP, 2007, pp. 9-20).
 - b) **Etapá electoral.** Constituye la etapa del *proceso electoral* en la cual culminan las campañas y donde se concreta el ejercicio del *sufragio* por parte de los ciudadanos. La etapa electoral considera, a su vez, las siguientes fases:
 - El conjunto de operaciones que se llevan a cabo durante la *jornada electoral* y que dan cuenta de la preparación para la instalación de las mesas receptoras del *voto* y hasta el cierre de las mesas.
 - Preparativos para la recepción de *votos* de los residentes en el extranjero.

- Conteo de los *votos* y publicación de los resultados (European Commission, 2006, pp. 45-47).
- c) **Etapas post-electoral.** Se compone por el conjunto de actividades que forman parte de los actos posteriores a la *jornada electoral*:
 - Publicación de resultados oficiales.
 - Resolución de controversias y declaratoria definitiva de los *resultados electorales*.

III. Objetivo de la *información electoral*

- 1) Producir la totalidad de la información sobre el *proceso electoral* tiene dos propósitos fundamentales. En primer lugar, hacer público todo el conjunto de medidas legales que regulan las distintas etapas y fases del *proceso electoral*. Se trata de hacer público el derecho, difundirlo y diseminarlo.

En segundo lugar, la *información electoral* busca la *legitimidad* del derecho y las acciones que regula. La *legitimidad* de la norma se da a medida que hay un consenso libre y voluntario de quienes se someten a ella.

La *legitimidad* tiene la función de transformar y/o ajustar una conducta de fuerza o de *poder* en una relación de derecho. La *legitimidad* del derecho se construye produciendo información y buscando el consenso entre los actores del *proceso electoral* (Bobbio y Bovero, 1985, pp. 19-36).

- 2) La *información electoral* tiene por objeto la producción de información sobre el *proceso electoral*, tanto de las fases y etapas que comprende el *ciclo electoral* establecidos en la ley, como del conjunto de dispositivos informáticos que pueden y deben agregarse para un mejor conocimiento y comprensión de todos los actos del *proceso electoral*.

La información que produzca el órgano electoral para dar a conocer los actos formales del *proceso electoral*, así como de los hechos y actos complementarios que faciliten su comprensión en aras de la *legitimidad*, debe tener por objeto atender a los distintos actores del *proceso electoral*.

- 3) Finalmente, la producción metodológica de la información deberá caracterizarse por:
- a) **Integralidad.** Considerar los principales elementos y aspectos del *proceso electoral* en cuestión. En materia electoral algunos asuntos suelen ser muy complejos y amplios en su tratamiento. Para ello es muy importante considerar al destinatario y el propósito de la información. No es lo mismo informar a detalle sobre un conflicto litigioso a las partes involucradas que a otros actores que desean conocer los principales aspectos del conflicto. Ello supone un tratamiento más sencillo y simple en la presentación de informes o textos de divulgación.
 - b) **Temporalidad.** Dependiendo del tema y de los destinatarios, habrá que considerar la frecuencia en la producción de información sobre el proceso. Hay aspectos que están directamente ligadas a la ley electoral, mientras que otros pueden ser complementarios.
 - c) **Formato.** De acuerdo con los temas a tratar variará la extensión y complejidad de los reportes informativos sobre el *proceso electoral*. En el caso de los actores más cercanos al proceso, candidatos y partidos, se requiere un alto nivel de precisión y rigor en el tratamiento de los temas. En el caso de otros actores, el mismo tema podría tener un tratamiento más sencillo, didáctico y simple. El tema y el actor son fundamentales para considerar el formato del reporte informativo en cuestión.

Vocablos de referencia:

Democracia - Legitimidad - Proceso electoral - Transparencia - Actores políticos - Ciclo Electoral

Bibliografía:

- Bobbio, N., y Bovero, M. (1985). *Origen y fundamentos del poder político*, (3a. ed.). México: Grijalbo.
- Cerroni, H. (1991). La democracia como estado de la cultura. En: *Reglas y valores de la democracia*. México: Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- De Tocqueville, A. (1985). Introducción. En: *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- European Commission (2006). *Methodological Guide on Electoral Assistance*.

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. México: Herder.

Morlino, L. (2005). Democracia, democracias, cuasi-democracias. En: *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.

United Nations Development Programme (2007). *Electoral Assistance Implementation Guide*.

Manuel CARRILLO POBLANO

INFORMÁTICA ELECTORAL

La *informática electoral* es la ciencia de la recolección, evaluación, organización, procesamiento, transformación y difusión de la información mediante el uso de las *tecnologías de la información* aplicadas al ámbito electoral, lo que incluye:

- *Padrón electoral.*
- *Geografía electoral.*
- *Registro civil.*
- Documento de identificación.
- Registro de candidatos y afiliados a *partidos políticos*.
- Financiamiento a *partidos políticos*.
- Supervisión de *campañas electorales*.
- *Información electoral.*
- Registro, transmisión, totalización y difusión de *resultados electorales*.
- *Voto electrónico.*
- Seguridad electrónica.
- Capacitación (**e-learning**).

Las necesidades de recolectar, procesar, almacenar y difundir grandes cantidades de *información electoral* de manera oportuna, eficiente y segura, requieren el uso de las *tecnologías de la información*. Para automatizar estos procesos es necesaria la *informática electoral*.

La generalización de la telefonía celular y su bajo costo ofrece nuevas posibilidades de aplicación de la *informática electoral*, por ejemplo el registro y transmisión de *resultados electorales*, difusión de contenidos de capacitación, etc.

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

- Diseño de procesos automatizados.
- Diseño, desarrollo e implantación de **software**.
- Diseño, implantación y mantenimiento de la infraestructura informática.
- Especificación de procedimientos y medios de recolección de información.
- Especificación de procedimientos y medios de almacenamiento de información.
- Especificación de medidas de seguridad para el almacenamiento, acceso y actualización de la información.
- Especificación de registros de auditoría sobre el acceso y actualización de la información.
- Diseño de redes de comunicación, tanto locales como nacionales y globales.
- Diseño e implementación de capacitación asistida por el computador (**e-learning**).

La automatización de los *procesos electorales*, como el mantenimiento del *padrón electoral*, la transmisión de resultados, etc., implica la aplicación de la *informática electoral*. La automatización de procesos ofrece la ventaja de la estandarización. Un proceso informatizado se realizará siempre de la misma manera.

I. ***Informática electoral* aplicada a la administración del padrón electoral**

La administración del *padrón electoral* consiste en la especificación y realización de procesos para producir la lista de ciudadanos con derecho a *voto*. Este proceso persigue dos grandes objetivos:

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

Dependiendo de la legislación local, el *padrón electoral* se genera a partir de un subconjunto del *registro civil*, del registro domiciliario o de un registro independiente que tiene como único propósito el *padrón electoral*. En ocasiones este registro está administrado por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones* y requiere de procesos de transferencia de datos y coordinación interinstitucional. La especificación de procesos debe incluir las relaciones interinstitucionales, debe definir la transferencia de información de un sistema a otro, las normas de seguridad electrónica para el acceso e intercambio de datos, así como los estándares de registro de auditoría y acceso.

La validación de cada partida de inscripción al *padrón electoral*, ya sea por transferencia de información de otro registro computarizado o por inscripción directa, debe tener normas y procedimientos de control que incluyen la detección de partidas duplicadas (dos partidas distintas que pertenezcan a la misma persona), la detección de partidas de ciudadanos inhabilitados y difuntos, la validación de consistencia de los datos entre los distintos registros en los que se basa el *padrón electoral*, como el de documento de identificación y *registro civil*, los registros de auditoría sobre las operaciones realizadas al *padrón electoral* y las normas de acceso y difusión de esta información.

La aplicación de *tecnologías de la información* biométrica en el *padrón electoral* ofrece certeza sobre la identidad de los *electores*. La implementación de un *padrón electoral* con registro biométrico puede ser evolutivo, partiendo de una base de datos existente, o sustitutivo, iniciando un nuevo proceso de inscripción electoral.

El proceso de empadronamiento es un proceso distribuido, ocurre en muchas oficinas y puntos de registro. Para ello es necesario diseñar, implantar, mantener y supervisar redes de comunicación seguras, garantizando la seguridad de la información y buscando la continuidad del servicio.

El proceso de empadronamiento debe considerar la operación en localidades que no cuentan con servicio de telecomunicaciones.

II. **Informática electoral aplicada a la geografía electoral**

Las herramientas informáticas geográficas permiten administrar la *información electoral* con referencia geográfica.

El registro georreferenciado del domicilio del *elector* permite establecer límites de los distritos electorales basados en la población electoral. Este registro también permite ubicar y dimensionar los recintos electorales y centros de votación de manera eficiente, minimizando la necesidad de desplazamiento del *elector* para que éste emita su *voto*.

El registro georreferenciado del centro de votación, oficina de empadronamiento, etc., facilita la planificación y administración del *proceso electoral* y los de registro.

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

III. **Informática electoral aplicada a la difusión de información electoral**

La *informática electoral* ofrece herramientas para informar al *elector* dónde y cómo debe votar. Los teléfonos inteligentes y los portales en internet son los mecanismos más usados para este fin.

Simple videos publicados en el portal institucional o en YouTube son muy efectivos para informar al ciudadano cómo debe votar, en especial en *elecciones* complejas donde el *elector* debe marcar un número determinado de casillas en cada boleta. Estos videos también son útiles para informar qué se está aprobando o rechazando en referendos de cambios legislativos.

La información sobre en qué centro de votación y en qué mesa está inscrito el *elector* se puede ofrecer mediante simples aplicaciones para teléfonos móviles o en páginas **web**. Esta información facilita al ciudadano votar y aumenta la participación electoral.

IV. Informática electoral para la transmisión, totalización y difusión de resultados electorales

Para dar credibilidad a la transmisión, totalización y difusión de *resultados electorales* es importante el uso de *tecnologías de la información*. La sociedad, los *partidos políticos* y la prensa esperan resultados exactos y confiables, en cada vez menos tiempo. Muchos países logran dar resultados basados en la totalización de todas las actas en pocas horas.

La *informática electoral* ofrece la posibilidad de recolectar y transmitir los *resultados electorales* en el *recinto electoral* y difundir estos resultados tanto por acta como totalizados en internet. La amplia disponibilidad del servicio de telefonía celular así como el bajo costo de teléfonos programables (inteligentes) y computadoras portátiles, permiten la transmisión de *resultados electorales* en pocas horas.

El proceso de transmisión de resultados debe garantizar la exactitud y ofrecer *transparencia*. El diseño de los procesos y de la difusión electrónica de los *resultados electorales* debe contar con los mecanismos de garantía de exactitud. La publicación universal, efectiva y oportuna de estos resultados es fundamental para ofrecer *transparencia*.

Las aplicaciones de transmisión de resultados típicamente ofrecen tres componentes:

- 1) Registro del acta, por ejemplo, escaneo del acta en la mesa electoral y registro de los datos numéricos en origen.
- 2) Verificación del registro mediante un segundo registro del acta que lo compara con el primero.
- 3) Publicación de *resultados electorales* en un portal en internet. Típicamente se muestran totales de *votos* por opción agrupados nacionalmente y por las principales divisiones políticas, como departamento, provincia y municipio. También es común poder ver los resultados de cada acta acompañados por la imagen del acta.

V. Registro civil

El *registro civil* es la fuente primaria para la formación del *padrón electoral*. Aun cuando el *padrón electoral* se forma a partir del documento de identidad, este documento se forma a partir del *registro civil*, la fuente primaria.

La *informática electoral* incluye el soporte informático necesario para mantener el *registro civil*, aun cuando el *registro civil* está administrado por una institución diferente a la encargada de realizar *elecciones*. En muchos casos, el *registro civil* está administrado por un sistema independiente al del *padrón electoral*. En estos casos es necesario definir las interacciones entre ambos sistemas.

La informática moderna ofrece posibilidades de integración en línea entre sistemas, por ejemplo servicios **web** y colas de mensajes. Estas tecnologías ofrecen estándares, como SOA (Service-Oriented Architecture), lo que facilita la integración entre sistemas basados en distintas tecnologías.

Las aplicaciones de *registro civil* típicamente incluyen el registro de los certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, así como la posibilidad de imprimir estos certificados en papel especial con características de seguridad. Muchas aplicaciones incluyen el registro escaneado de las partidas originales en libros físicos. Varias instituciones de *registro civil* usan exclusivamente el registro electrónico para las partidas nuevas, dejando los libros en desuso.

VI. Documento de identificación

La mayoría de los países requiere un documento de identificación para votar, ya sea la cédula de identidad, el carné de elector o la licencia de conducir. Estos documentos son la base para la conformación del *padrón electoral*, y es necesario que la autoridad electoral acceda electrónicamente a ellos.

Los mecanismos modernos de integración entre sistemas permiten la consulta remota en línea del documento de identificación y *registro civil*, incluyendo datos de texto, imágenes y códigos biométricos.

VII. Registro de candidatos y afiliados a *partidos políticos*

Los candidatos deben cumplir requisitos que pueden ser validados con el *registro civil* y el *padrón electoral*. El proceso de automatización de registro y validación de los candidatos es parte de la *informática electoral*.

Varias legislaciones requieren que la autoridad electoral mantenga el registro de los afiliados a los *partidos políticos*. El proceso de automa-

tización de registro y validación de la afiliación también es parte de la *informática electoral*.

VIII. Financiamiento de *partidos políticos*

Es tendencia moderna que la autoridad electoral supervise el financiamiento a los *partidos políticos*. Para automatizar y facilitar este proceso es conveniente que la autoridad electoral ofrezca un sistema de registro de financiamiento a los *partidos políticos*. De esta manera los estándares de supervisión y control son los mismos para todos los partidos.

IX. Voto electrónico

Hay dos posiciones frente al *voto electrónico*: por un lado, existe desconfianza en él y se critica que quita al *elector* su responsabilidad y participación en el *escrutinio*. Por otro lado, en *elecciones* complejas, donde se llenan varias boletas y se marcan varios candidatos en cada boleta, el *voto electrónico* simplifica el *escrutinio* y en realidad ofrece confianza.

La mayoría de los sistemas de *voto electrónico* ofrece un elemento físico legible por el ser humano para poder validar el *escrutinio* electrónico manualmente. Este es un requisito para que el *escrutinio* pueda ser validado. Pero, para validar el *voto electrónico* debe existir un procedimiento de validación manual aplicado a una muestra estadísticamente válida de mesas, inclusive al universo de mesas. Este procedimiento se debe cumplir para que el resultado tenga *legitimidad* y se evite la desconfianza. Los *resultados electorales* basados en el *escrutinio* electrónico pueden emitirse inmediatamente, la posterior validación simplemente ratifica y legitima el resultado.

X. Seguridad electrónica

La seguridad electrónica es uno de los principales retos de la *informática electoral* moderna. Cada vez más autoridades electorales han sido víctimas de robo de información y alteración indebida de datos.

Es responsabilidad de la autoridad electoral proteger con los más altos estándares la información de los ciudadanos y asegurar que la información que divulga es exacta y correcta.

La seguridad electrónica debe asegurar al menos que:

- Sólo las personas autorizadas tengan acceso a información específica.
- Sólo los datos específicos sean divulgados a las personas y organizaciones.
- La información sea registrada y actualizada sólo mediante los procedimientos establecidos y por las personas autorizadas.
- Es posible reconstruir la historia de acceso y modificación de cada registro.
- Es posible determinar el acceso y el intento de acceso no autorizado a la información.

XI. Capacitación

La informática moderna, en especial internet, ofrece posibilidades de capacitación masiva de muy bajo costo y de alta calidad. La capacitación por medios informáticos ofrece la ventaja de ofrecer a todos los alumnos el mismo contenido y, en consecuencia, los estándares de capacitación se mantienen.

La difusión de contenidos por internet es, además, de costo muy bajo o inexistente. La publicación de vídeos en redes sociales, así como la publicación de contenidos en sistemas de **e-learning**, permiten que el alumno acceda a cursos en el momento que más le convenga y desde cualquier lugar. La publicación de contenidos aptos para teléfonos celulares modernos aumenta el público potencial.

El mayor reto de la capacitación con medios informáticos es la generación de contenidos. La informática moderna ofrece soluciones específicas para esta proceso. Es importante considerar que las competencias requeridas para generar contenidos útiles y de alta calidad son distintas a las competencias tradicionales de la informática.

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Información electoral - Tecnologías de la información - Transmisión y difusión de resultados - Urna electoral - Voto electrónico

INFRACCIONES ELECTORALES

Ver: IRREGULARIDADES ELECTORALES

INSTITUCIONALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Etimología y breve génesis del concepto

La institucionalización se entiende como un proceso mediante el cual una actividad humana o una organización se constituyen en una institución en una sociedad determinada. Esta definición puede resultar difusa y tautológica sino se precisa, en primera instancia, qué es una institución. Algunas características distintivas de una institución son¹: su relativa estabilidad en el tiempo con y a pesar del cambio; la existencia de reglas jurídicas y otras normas que la regulan (legalidad); la *legitimidad* o el reconocimiento de la sociedad donde se desenvuelve; la existencia de una “lógica de lo adecuado” o de conductas y prácticas esperables al interno de la institución, sin que necesariamente estén formalizadas en una ordenanza normativa explícita; su organicidad o la creación y funcionamiento de estructuras relativamente estables de organización y autoridad internas; la asignación clara de roles o papeles de las personas que pertenecen a la institución; el potencial de crear identidad o sentido de pertenencia entre las personas miembros de esa organización o actividad, y la existencia de propósitos y funciones específicas en y para la sociedad.

En segundo lugar, es importante aclarar que la institucionalización no es una situación estática sino un proceso dinámico, no necesariamente lineal ni progresivo, pues pueden darse situaciones donde no se materializan o consolidan todas las características distintivas de una institución al mismo tiempo o con el mismo nivel. La institucionalización no es un

1 Véanse algunas otras características de las instituciones sociales y políticas en las obras de Díaz-Jiménez y Rosales-Valladares (2003, p. 27) y Guy Peters (2000, pp. 167-185). En esas mismas páginas Peters establece que los *partidos políticos* y otras instancias de representación de intereses, son instituciones.

proceso final y totalmente acabado, sino en constante movimiento de adaptación interna y con respecto al entorno donde se desempeña. Justamente, el objetivo principal de las teorías y estudios empíricos institucionales es explicar el desempeño y el cambio o continuidad de las instituciones.

Tercero: la comprensión de los procesos de institucionalización requiere tanto del estudio de la dimensión formal (normas, estructuras, órganos) como de las prácticas informales (conductas o actividades “instituyentes”). Esta informalidad instituyente es central en la mayoría de las teorías neo-institucionales, pues si bien reconocen el valor que tiene y debe tener el marco jurídico en las sociedades y regímenes democráticos (*Estado de derecho*), adiciona el valor constitutivo de las “reglas no formales”, de los “juegos reales de *poder*” y de específicas tradiciones de conductas.

Desde el pensamiento político clásico se observan estudios de las instituciones sociales y de los procesos de institucionalización. En la modernidad se define “la *política*” como el ordenamiento institucional de las relaciones de *poder* en sociedad, siendo el Estado la institución política emblemática. Durante el siglo XX los aportes del análisis sistémico y de los *regímenes políticos* también abordaron –con diferentes énfasis o enfoques– los procesos de institucionalización, pero las teorías de sistemas se concentran en las interrelaciones entre los miembros de las instituciones y subsistemas, de modo que no es de extrañar que estas teorías dominantes en la ciencia política actual, se hayan ocupado más de la institucionalización de los *sistemas de partidos* políticos (Mainwaring y Scully, 1995) que de los procesos de cambio o continuidad en la organización y la vida interna de los *partidos políticos*, entendidos como unidades individuales de análisis.

II. Definición y elementos conceptuales

La *institucionalización de partidos políticos* constituye para Rosales-Valladares en:

(...) los procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, gracias al desarrollo de procesos internos ejecutados de forma permanente y predecible. Un partido debe considerarse institu-

cionalizado cuando establece lealtades y alianzas con quienes se asocian con él mediante relaciones comunes de identidad, valores, expectativas e intereses, que van más allá de líderes personalistas o circunstancias políticas específicas. Aunque el criterio de permanencia o subsistencia en el tiempo de las estructuras partidarias es definitorio, debe reconocerse que hay niveles diversos en el “camino” que lleva a un partido hacia la institucionalización, por lo que debe verse como un “proceso”, más que como un estadio rígido o invariable (2009, p. 59).

Asimismo, un partido institucionalizado cuenta con vínculos razonablemente fuertes con los intereses establecidos en la sociedad y posee bases organizativas sólidas que le permiten un correcto desarrollo interno:

(...) lo organizacional es la base del proceso y posterior a su creación es que el factor de actitudes entra en juego para que la institucionalización continúe y fortifique al partido; ello desde un sentido interno (identificación de los miembros con la agrupación partidaria) y externo (percepción del partido político como organización desde la sociedad) (Randall y Svasand, citados por Ocampo y Sparrow, 2013, p. 18).

Los procesos y estructuras son determinantes porque configuran la formación de las luchas internas de los *partidos políticos* y son reflejo del equilibrio de *poder* existente en ellos. En los partidos se pueden dar pugnas ante la formulación de sus normas formales o informales, que son indicadoras del comportamiento partidario y permiten comprender cómo ha evolucionado esta institución. Algunas otras características importantes en la institucionalización partidaria son el grado en que los procesos internos de decisión están formalizados y el cómo el partido ha coordinado sus estructuras para lograr sus objetivos.

En el enfoque informal o actitudinal son relevantes los patrones de valores de las estructuras que son inculcados a los miembros de los *partidos políticos*. Según Peters, para que un *partido político* sea institucionalizado necesita que sus estructuras persistan a pesar que los miembros cambien; esto lo hacen por medio de la socialización de esos valores que las definen y que motivan el comportamiento político, a pesar de las presiones que deban enfrentar sobre la acción y el cambio (2000, p. 5). Asimismo, debe considerarse que gran parte de la solidez del partido

como institución proviene del *electorado* que le sigue y de la sociedad en general. Por eso, un *partido político* con una numerosa base de apoyo electoral y de militancia consistente en el tiempo y que, además, posea un sólido sentimiento de identificación, le va a garantizar una mayor estabilidad como institución. Si el *partido político* es reconocido como una organización importante dentro del *sistema de partidos* y como actor distintivo para la *opinión pública*, eso aumenta su concepción como partido institucionalizado (Ocampo y Sparrow, 2013, p. 13)

Los elementos organizativos y actitudinales en los *partidos políticos* están relacionados a su vez con elementos de temporalidad. La institucionalización partidaria requiere tiempo para que la agrupación política logre subsistir, estabilizarse y fortalecerse. La solidez como institución no se puede imponer de modo instantáneo; es necesario el transcurso del tiempo para que haya unificación y consolidación de los factores o elementos que afectan el desarrollo y funcionamiento partidarios (Sarrow, 2005, p. 6), así como para fortalecer su capacidad de adaptación a los cambios del contexto. La longevidad de un *partido político* demuestra la habilidad para aplicar cambios en sus estructuras y normas que responden al dinamismo de la sociedad. Una baja institucionalización es característica de partidos más nuevos, porque el desarrollar o crear estructuras requiere de tiempo y de crear redes organizacionales sólidas (Sarrow, 2005). La adaptabilidad de un *partido político* en su devenir histórico es un incentivo para seguirse consolidando como institución y para no ser sustituido por otro competidor debido a sus falencias para responder a las demandas cambiantes de la *ciudadanía* y a otras variaciones del contexto socioeconómico y cultural, nacional e internacional.

III. Variables y capacidades en la *institucionalización de partidos políticos*

En los primeros tres lustros del siglo XXI se han propuesto diversos modelos para mejorar la institucionalización partidaria en América Latina². Hay aportes académicos y de investigación aplicada que pro-

2 La mejora de la *institucionalización de los partidos políticos* en Latinoamérica es un componente central en varios proyectos regionales y subregionales ejecutados por diversas entidades del sistema internacional (Rosales-Valladares, 2009b). Se destaca el Proyecto

ponen variables e indicadores para dar seguimiento o medir el nivel de institucionalización formal e informal³. Algunas variables y áreas de trabajo que actúan como factores para potenciar la institucionalización son (Rosales-Valladares y Rojas-Bolaños, 2012, p. 40):

- la existencia de instancias y procedimientos formalmente establecidos, efectivos y claros para la aprobación, promulgación y reforma de reglas internas;
- la existencia y eficacia normativa de principios y estatutos de los partidos;
- la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y en el funcionamiento organizacional;
- la efectividad de mecanismos y programas estables para la adquisición y manutención de la membresía y militancia y del reclutamiento de nuevos miembros;
- la capacitación y formación política permanente;
- la disciplina partidaria;
- la suficiencia financiera y la captación de otros recursos necesarios para mantener el funcionamiento estable del *partido político* de manera autónoma.

Lo expuesto en las páginas anteriores confirma que un *partido político* debe consolidar las siguientes capacidades para asegurar una mejor institucionalización:

para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina y su Plan Estratégico, desarrollado por el IIDH/CAPEL durante el periodo 2003-2012. Este proyecto tiene como ejes fundamentales de trabajo para la institucionalización, la *democratización* y la *transparencia* interna de los *partidos políticos*, conformándose una suerte de “triángulo virtuoso” para la modernización y el fortalecimiento de los *partidos políticos* latinoamericanos (IIDH/CAPEL, 2007).

- 3 En el Cuaderno 50 de CAPEL, María de los Ángeles Fernández afirma: “Resulta de interés, no sólo mencionar sino conocer, los esfuerzos iniciales en desarrollo por conceptualizar y operacionalizar la organización partidaria informal, por medio de la creación de indicadores de formalidad e informalidad en diferentes áreas de la vida del partido, que son: estructuras de decisión, burocracias centrales, infraestructura de base, fronteras organizacionales, carreras partidarias, membresía, finanzas y organizaciones dependientes. Los hallazgos en la materia tienen implicancias académicas. Por ejemplo, se señala que permite identificar tres tipos de partidos distintos (formalmente institucionalizados, informalmente institucionalizados y débilmente institucionalizados)” (Sánchez y Thompson, 2006, p. 73).

- 1) **Complejidad.** Es la capacidad del *partido político* de construir estructuras internas suficientes que le permiten conseguir sus objetivos como organización y su mejor inserción en el entorno social.
- 2) **Adaptabilidad.** Es la capacidad de la institución partidaria para reaccionar y adecuarse al dinamismo y cambios de su entorno o su habilidad para moldearlo.
- 3) **Coherencia.** Se refiere a la capacidad de los *partidos políticos* para administrar bien su trabajo y desarrollar procedimientos eficientes para su funcionamiento. Esto supone que la toma de decisiones se ajuste a los fines y valores partidarios.
- 4) **Autonomía.** Significa que el *partido político* toma e implementa sus decisiones con independencia de otras organizaciones políticas y cuenta con recursos propios para subsistir (Huntington, citado por Peters, 2000, p. 8).
- 5) **Exclusividad.** Cada *partido político* debe diferenciarse de los otros a pesar de que el marco jurídico nacional establezca formatos organizativos y funcionales similares o estandarizados para cada entidad del *sistema de partidos* políticos. Esto les facilita ser más competitivas y más atractivas ante la sociedad o el *electorado*.
- 6) **Congruencia.** La relación entre las instituciones políticas debe calzar o ser coincidente con las relaciones sociales que deberían regular y mantener; si una institución no es congruente con la sociedad donde se desenvuelve tiene debilidades para mantener su supervivencia (Peters, 2000, p. 9).

IV. Importancia de la *institucionalización de partidos políticos* para el fortalecimiento democrático

La *institucionalización de los partidos políticos* es importante para las *democracias*: “aquellos con mayores niveles de institucionalización serán más efectivos en el cumplimiento de sus funciones dentro del sistema democrático” (Randall y Svasand, citados por Ocampo y Sparrow, 2013, p. 3). Los *partidos políticos* institucionalizados son más confiables para mejorar la intermediación de las demandas de la *ciudadanía* y contribuyen a la capacidad del sistema democrático de funcionar con base en organizaciones sólidas, legítimas y más eficientes (Bendix,

citado por Huneus, 1999). Para Johnston (2005, p. 5) la participación sin instituciones es caótica, inefectiva y al servicio de pocos, es decir, un ejercicio vacío; en cambio, cuando la participación se da con instituciones confiables y legítimas promueve que la *ciudadanía* defienda sus intereses y actúe por sus necesidades.

En ausencia de instituciones políticas sólidas son mayores los riesgos de que se instauren amenazas para las *democracias*, como el personalismo, el *clientelismo*, el reino de los poderes fácticos, la corrupción y la privatización o corporativización del espacio público. En ese sentido, Scartascini y Tomasssi (2012) afirman que ante una mayor institucionalización de las agrupaciones político-partidistas se promueven mejores políticas públicas, y mejores políticas producen mejores resultados económicos y sociales.

Vocablos de referencia:

Partidos políticos

Bibliografía:

- Bartolini, S. (1996). Partidos y sistema de partidos. En: Pasquino, G. y otros. *Manual de Ciencia Política*, 8a. reimpr. España: Alianza Universidad Textos.
- Diamond, L., y Gunther, R. (eds.) (2001). *Political Parties and Democracy*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Díaz Jiménez, L. F., y Rosales Valladares, R. (2003). *Metaevaluación: evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Huneus, C. (1999). Problemas de institucionalización de los partidos políticos en una nueva democracia. El caso de Chile. *Revista Ciencia Política*, XX (1).
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- IIDH/CAPEL (2007). *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010*. San José, Costa Rica: USAID/ASDI/IIDH.
- Instituto Nacional Demócrata (2008). *Estándares Mínimos para el Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos*. Washington, D.C.
- Johnston, M. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- Katz, R., y Mair, P. (eds.) (1992). *Party Organizations. A Data Handbook*. London.

- Mainwaring, S., Scully, T. E. (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- March, J., y Olsen, J. P. (1993). El nuevo institucionalismo: Factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, 63/64, 1- 43.
- Mella Márquez, M. (ed.) (1997). *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones.
- Ocampo, D., y Sparrow, B. (2013). *Institucionalidad y Partidos Políticos en el Perú: ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- O'Donnell, G. (2002). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva Sociedad*, 180-181, Jul-Ago/Sep-Oct.
- Panebianco, A. (1982). *Modelli di partito*. Bologna: Società Editrice Il Mulino.
- Peters, G. (2000). *Institutional Theory: Problems and Prospects*. Viena, Austria: Institute for Advanced Studies.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Rosales-Valladares, R. (2009). *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. San José, Costa Rica: Educatex/IIDH.
- Rosales-Valladares, R. (2009b). Los estudios de los partidos políticos en América Latina: Un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, VI (1), 113-142.
- Rosales-Valladares, R., y Rojas-Bolaños, M. (2012). Representación, partidos políticos y procesos electorales. *Cuadernos Didácticos sobre Teoría y Práctica de la Democracia*, 2. San José, Costa Rica: CIEP-UCR/IIDH.
- Sánchez, F., y Thompson, J. (eds.) (2006). Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia. *Cuadernos de CAPEL*, 50. San José, Costa Rica: IIDH.
- Sarrow, S. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Implementing Intra-Party Democracy*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- Scartascini, C., y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas*. BID.
- Vilas-Nogueira, J. (1997). La organización de los partidos políticos. En: Mella Márquez, M. (ed.). *Curso de partidos políticos*, caps. III y IV. Madrid: Akal Ediciones.

INSTITUCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL

I. Etimología

La palabra institución proviene del latín **institutio**, que significa el establecimiento o la fundación de algo. En las ciencias sociales su historia puede trazarse hasta el siglo XVIII en la obra “Scienza nuova” de Giambattista Vico (Hodgson, 2006, p. 1). Douglas North (1991) las ha definido como las “limitaciones trazadas por los seres humanos que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en las limitaciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en las reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)” (p. 97).

En el ámbito electoral, las instituciones son las disposiciones bajo las cuales se organiza la expresión de la voluntad de personas habilitadas para participar en los asuntos propios de una comunidad política dada. Estas disposiciones se materializan en organizaciones que gestionan los procesos asociados a la toma de decisiones públicas, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

En cuanto a las instituciones internacionales, Shanks, Jacobson y Kaplan (1996, p. 593) las definen como “asociaciones establecidas por gobiernos, o sus representantes, que están lo suficientemente institucionalizadas para requerir reuniones regulares, mecanismos para la toma de decisiones, personal de tiempo completo y un edificio sede”. En la materia electoral, las instituciones internacionales no se circunscriben a las organizaciones intergubernamentales e incluyen también a organizaciones de la sociedad civil o incluso de naturaleza mixta, cuyas sedes, miembros y/o programas de acción tienen presencia en dos o más países.

II. Elementos conceptuales

En la década de los 90 del siglo pasado, la proliferación de las instituciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales especializadas se materializó en un cambio en el marco político-estratégico mundial de operación de las mismas (UNESCO, 1993). La *democracia* representativa se consolidó como eje rector de algunas organizaciones

internacionales, con énfasis, en un primer momento, en el análisis sobre el acceso al *poder*, las transiciones desde regímenes no democráticos y la *administración electoral*, para extenderse, más recientemente, a enfoques especializados sobre la *calidad de las democracias*, las malas prácticas y la *integridad electoral*.

A partir de la apertura de los *sistemas políticos*, de la extensión de las libertades asociadas a conductas democráticas y de los procesos de *democratización* posteriores a 1970, la dimensión electoral de la *democracia* representativa adquirió carta de naturaleza en los estudios y programas de acción de diversas organizaciones, lo cual facilitó el surgimiento de instituciones internacionales orientadas al perfeccionamiento de los procesos para la organización de *elecciones* (Carrillo Poblano, 2007, pp. 84-85). De igual manera, desde entonces muchos países han incluido el fortalecimiento democrático como un objetivo asociado al cambio en el contexto internacional e incluso como parte de su *política* exterior, y las organizaciones internacionales, civiles y gubernamentales han incorporado el propósito explícito de apoyar cambios democráticos en sus agendas y programas de trabajo¹.

III. ¿Cómo contribuyen las instituciones internacionales a los procesos de *democratización*?

La investigación dedicada a explorar cómo influyen las organizaciones internacionales en los procesos democráticos nacionales ha crecido recientemente. Por ejemplo, O'Donnell y Schmitter (1986, p. 5) argumentaban que las “transiciones desde gobiernos autoritarios y la prospectiva inmediata sobre una democracia política se explicaban en gran medida en términos de los cálculos y fuerzas nacionales. Los actores externos tendían a jugar un papel indirecto y usualmente marginal”. La influencia progresiva que las fuerzas internacionales empezaron a

1 Sobre los casos de Argentina y Brasil en la década de los 80, ver Russell y Hirst (1987). Para una revisión de la estructura, base normativa y algunas acciones de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en materia democrática, ver Nuño (2016). Sobre la *política* exterior de los Estados Unidos, de la Unión Europea y la labor de la OEA respecto a la agenda para el fortalecimiento de la *democracia*, ver Diamond (2003). Para un análisis sobre la relación entre organizaciones de integración regional —incluyendo el Mercosur— y la *legitimidad* y *democracia* de los Estados miembros, ver Ribeiro Hoffmann y van der Vleuten (2007).

jugar en los procesos de *democratización* posteriores a la Guerra Fría —ya sea por intervención directa o a través de esfuerzos de promoción democrática (Magen y Morlino, 2009, pp. 2-3)— obligaron a reevaluar esa posición inicial.

La literatura sobre la influencia internacional en la *democratización* puede dividirse en tres grandes bloques, de acuerdo con la direccionalidad de los mecanismos causales que sugieren. El primero propone la membresía a organizaciones internacionales como la variable dependiente y el involucramiento en los procesos de *democratización* como el elemento explicativo (Mansfield y Pevehouse, 2006, 2008). El razonamiento detrás de sus argumentos es que los líderes de un proceso de transición tienen incentivos para publicar sus convicciones democráticas y que unirse a organizaciones internacionales les ayuda a llegar a audiencias nacionales e internacionales.

El segundo bloque sugiere que la división entre factores internos y externos

(...) presenta una falsa dicotomía, en la medida en que ambos elementos se encuentran invariablemente presentes en procesos democratizadores (porque) (r)aramente, la comunidad internacional adoptará una posición a favor de la democracia vis-à-vis países en donde ninguno de los prerequisites para el desarrollo democrático están presentes, o por lo menos, son posibles (Mc Mahon y Baker, 2006, p. 3).

Una variante en este bloque sugiere que mientras que la *democratización* puede facilitar la integración, en etapas posteriores ambos elementos se soportan recíprocamente, generando una interrelación muy compleja (Steves, 2011).

El tercer grupo de estudios propone que la integración internacional y regional tiene influencia sobre la *democratización*, ya sea al preservar la longevidad del régimen (Pevehouse, 2002a, 2002b, 2005) o al mejorar el *Estado de derecho* (Magen y Morlino, 2009), entre otras posibilidades. En general, estas investigaciones argumentan que las fuerzas extranjeras tienen efectos en los procesos democratizadores al interactuar con las fuerzas locales.

Las instituciones internacionales electorales pueden hacer uso de mecanismos de protección o promoción democrática. Los primeros incluyen medidas para mantener vigentes los principios democráticos y las respuestas ante regresiones autoritarias (McMahon y Baker, 2006, p. 5). La promoción, por otra parte, involucra “cualquier esfuerzo por impulsar o facilitar el crecimiento y consolidación de las instituciones democráticas” y, más específicamente, “a las actividades que ofrecen recompensas o sanciones tangibles o intangibles al Estado en su conjunto por comportamientos agregados respecto a estándares democráticos” (Hawkins y Shaw, 2008, p. 375). De acuerdo con Magen y Morlino (2009, pp. 29-31), la protección y promoción democrática se implementan mediante cuatro métodos de influencia: el control a través del uso de la fuerza, el condicionamiento mediante incentivos positivos y negativos, la socialización de prácticas democráticas y el seguir el ejemplo de experiencias democráticas en búsqueda de los supuestos beneficios asociados.

IV. Instituciones internacionales en materia electoral en América Latina

El proceso de *democratización* en América Latina no fue producto de una acción unilateral de los países involucrados ni de los organismos internacionales interesados en el mismo. No obstante, fue en América Latina donde se crearon los primeros mecanismos de cooperación internacional para impulsar el desarrollo democrático (Carrillo Poblano, 2007, p. 85). Por ejemplo, mediante acuerdo con el *gobierno* de Costa Rica, en 1980 la Corte Interamericana de Derechos Humanos creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos. A su vez, el IIDH creó en 1983 el *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (CAPEL), que tiene el objetivo de proporcionar asesoría técnica y promocionar las *elecciones* libres.

En las últimas décadas se han creado también asociaciones regionales que tienen como eje rector la materia electoral, tales como la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Protocolo de Tikal (1985)², la Asociación de Organismos Electorales de América del

2 El Protocolo de Tikal integra a la Comisión Electoral de Antigua y Barbuda, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el

Sur, Protocolo de Quito (1989)³ y la Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE (1991)⁴, las cuales agrupan a las autoridades electorales bajo un criterio regional y continental y se enfocan en la cooperación técnica durante todo el *ciclo electoral*, la organización de misiones de *observación electoral* y el intercambio de buenas prácticas, entre otros mecanismos de monitoreo y fortalecimiento de capacidades democráticas.

Paralelamente a este proceso, en el continente tuvo lugar un desarrollo jurídico para el fortalecimiento democrático. Por ejemplo, la resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA sobre *democracia* representativa, adoptada en 1991, es un documento que permite a la organización tomar decisiones en caso de una ruptura del orden democrático en sus Estados miembros. Este documento es el antecedente más claro de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2011, la cual constituye uno de los instrumentos más integrales para la protección de la *democracia* en el continente americano.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras, la Comisión Electoral de Jamaica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Electoral de Panamá, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, la Junta Central Electoral de la República Dominicana, el Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana y la Comisión Electoral de Santa Lucía.

- 3 El Protocolo de Quito está integrado por la Cámara Nacional Electoral de Argentina, el Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Servicio Electoral de Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, la Corte Electoral de Uruguay y el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.
- 4 UNIORE actualmente integra a 31 organismos del continente americano: Comisión Electoral de Antigua y Barbuda, Cámara Nacional Electoral de Argentina, Tribunal Supremo Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia, Tribunal Superior Electoral de Brasil, Elecciones Canadá de Canadá, Consejo Nacional Electoral de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Servicio Electoral de Chile, Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador, Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, la Comisión Federal Electoral de los Estados Unidos de América, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Tribunal Supremo Electoral de Honduras, Comisión Electoral de Jamaica, Instituto Nacional Electoral de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Tribunal Electoral de Panamá, Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, Jurado Nacional de Elecciones de Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, Junta Central Electoral de la República Dominicana, Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana, Comisión Electoral de Santa Lucía, Corte Electoral de Uruguay y Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Sin embargo, este esfuerzo por crear instituciones internacionales gubernamentales o civiles en materia electoral no es exclusivo de América Latina: la creación de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, en 1990, y de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR), en 1991, son prueba de ello. También el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), creado en 1996, el Instituto Electoral para la Democracia Sustentable en África (EISA), fundado en el mismo año, y la formalización de la Organización de Autoridades Electorales Árabes (ArabEMBs), en 2015, forman parte de una lista creciente de organizaciones internacionales dedicadas al seguimiento, promoción y fortalecimiento de las *elecciones* democráticas.

V. Una clasificación de las *instituciones internacionales en materia electoral*

Conforme a lo anterior, las *instituciones internacionales en materia electoral* pueden ser de cinco clases:

- 1) Agencias gubernamentales nacionales cuyo *mandato* es el fortalecimiento democrático y/o la asistencia electoral en otros países, como son las agencias para la cooperación y el desarrollo internacional, como la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otras.
- 2) Organismos intergubernamentales con atribuciones para la asistencia electoral y el intercambio de buenas prácticas, como la OEA, IDEA Internacional, la Comunidad de las Democracias, la División para la Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, entre otros. También incluye a organizaciones de integración regional que incorporan en sus estatutos mecanismos para la protección democrática, como el Mercado Común del Sur

(Mercosur), la Unión Europea o la Comunidad de Desarrollo de África Austral (Donno, 2010).

- 3) *Organizaciones de la sociedad civil* o redes de organizaciones que operan programas para el fortalecimiento democrático en dos o más países, como la Fundación Nacional por la Democracia (NED), los institutos partidistas, como el Demócrata y el Republicano (NDI y NRI), u otras que incluyen la materia electoral en sus actividades pero que tienen objetivos más amplios, como Transparencia Internacional, la Fundación Kofi Annan, las Fundaciones para una Sociedad Abierta (Open Society Foundations), el Centro Internacional para las Transiciones Democráticas (ICDT), la red internacional Civicus, Alianza Global para la Participación Ciudadana, entre otras. También en esta categoría se pueden incluir grupos de *observación electoral* como la Red Global de Observadores Electorales Nacionales (GNDEM).
- 4) Fundaciones, centros de conocimiento, instituciones académicas y tanques pensantes (**think tanks**) con programas de investigación y/o capacitación para el fortalecimiento democrático, con operaciones en dos o más países, como el *Centro para la Asesoría y la Promoción Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), el Centro Internacional para los Estudios Parlamentarios, la Fundación Getulio Vargas, la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), entre otros. Este grupo incorpora a entidades que reciben financiamiento público y/o privado, apartidistas o con vínculos a *partidos políticos*, pero que operan de manera independiente.
- 5) Asociaciones de autoridades electorales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el acompañamiento y observación electoral, entre otras actividades, como la Asociación Mundial de Organismos Electorales (AWEB), la Asociación de Oficiales de Elecciones Europeos (ACEEEO) o la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

Vocablos de referencia:

Democratización - Elecciones - Observación electoral - Regímenes políticos - Soberanía

Bibliografía:

- Carrillo Poblano, M. (2007). Cooperación internacional. En: Nohlen, D., Orozco, J., Thompson, J., y Zovatto, D. (comps). *Tratado de derecho electoral comparado*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Diamond, L. (2003). ¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*, (9), 9-38.
- Donno, D. (2010). Who is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms. *International Organization*, 64 (4), 593-625.
- Hawkins, D., y Shaw, C. (2008). Legalising Norms of Democracy in the Americas. *Review of International Studies*, 34 (03), 459-480.
- Hodgson, G. M. (2006). What are Institutions? *Journal of Economic Issues*, XL (1), 1-25.
- Keohane, R. O., Macedo, S., y Moravcsik, A. (2009). Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, 63 (01), 1-31.
- Magen, A., y Morlino, L. (eds.). (2009). *International Actors, Democratization and the Rule of Law: Anchoring Democracy?* Nueva York: Routledge.
- Mansfield, Edward D. y Pevehouse, Jon C. (2006). Democratization and international organizations. *International Organization*, 60 (01), 137-167.
- Mansfield, E. D., y Pevehouse, J. C. (2008). Democratization and the Varieties of International Organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 52 (2), 269-294.
- McMahon, E. R., y Baker, S. H. (2006). *Piecing a Democratic Quilt? Regional Organizations and Universal Norms*. USA: Kumarian Press.
- Mozaffar, S., y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance. Introduction. *International Political Science Review*, 23 (1), 5-27.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Nuño, Al. (2016). Democracia y organismos internacionales. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 33 (México: Instituto Nacional Electoral).
- O'Donnell, G., y Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pevehouse, J. (2002a). Democracy from Outside-In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, 56 (3), 515-549.
- Pevehouse, J. (2002b, julio). With a Little Help from my Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science*, 46 (3), 611-626.
- Pevehouse, J. (2005). *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ribeiro Hoffmann, A., y van der Vleuten, A. (eds.). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*. Ashgate: Routledge.
- Russell, R., y Hirst, M. (1987). Democracia y política exterior: Los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales*, 20 (80), 442-490.

- Shanks, C., Jacobson, H. K., y Kaplan, J. H. (1996). Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992. *International Organization*, 50 (04), 593-627.
- Steves, F. (2001). Regional Integration and Democratic Consolidation in the Southern Cone of Latin America. *Democratization*, 8 (3), 75-100.
- UNESCO (1993, diciembre). Las organizaciones internacionales. Perspectivas teóricas y tendencias actuales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (138), 515-653.

Alberto GUEVARA CASTRO

Fernanda RODRÍGUEZ GONZÁLEZ

INTEGRIDAD ELECTORAL

El concepto de *integridad electoral* es relativamente nuevo, aunque su objeto, la garantía de *elecciones* libres y honestas, y su ausencia en muchos países que se consideran democráticos, es de larga data. Lo atractivo del concepto consiste en comprender el *proceso electoral* como un proceso global, que al mismo tiempo pone luz sobre todos sus elementos y etapas individuales. Además, el proyecto académico que promueve el concepto ofrece un instrumental heurístico para evaluar las *elecciones* y proporcionar ideas para fortalecer la *integridad electoral*.

I. Consideraciones conceptuales

El nuevo concepto se inscribe en la corriente científica de medir la *calidad de la democracia* y la de las *elecciones*. Sin embargo, lo que no queda claro en el joven debate es si la *integridad electoral* es un concepto genérico, que unifique conceptos y fenómenos dispersos, o un concepto entre otros en el área electoral para garantizar *elecciones* libres y honestas, como, por ejemplo, imparcialidad y *transparencia*. Respecto a su evaluación individual y comparativa, tampoco queda claro si *integridad electoral* es un fenómeno que se puede comprobar por parte de expertos a través de un examen objetivo o un fenómeno también expuesto a la percepción subjetiva de individuos y colectivos involucrados ellos mismos en el *proceso electoral*. Finalmente, no queda claro tampoco el

límite del concepto, lo que entra en él y lo que se excluye. La inclusión, por ejemplo, de la participación electoral, entendida como integración del ciudadano en el *proceso electoral*, es un evidente caso de supra-extensión conceptual. Conduce a suponer que un bajo grado de participación electoral expresa una falla de *integridad electoral*. El *abstencionismo* depende de múltiples factores. Además, fallas en *integridad electoral* pueden tener efectos de mayor y menor participación electoral. Y países de comprobada *integridad electoral* pueden variar mucho en cuanto a la participación electoral.

Diseñar bien el límite del concepto es fundamental para su uso fructífero, así como también de manera comprensiva, su relación con otras variables. Un buen ejemplo de estas debilidades conceptuales en el debate sobre *integridad electoral* lo demuestra el “Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad” (Annan et al., 2012). Allí se argumenta que la *integridad electoral* depende de la confianza pública en *procesos electorales* y políticos. Con mayor razón se podría formular al revés: la confianza pública en los *procesos electorales* y políticos depende de la *integridad electoral*. A continuación, el informe da por entendido que la inclusividad, la *transparencia* y la *rendición de cuentas* son también elementos clave para generar esta confianza. De esta manera, estos factores no son considerados como parte de la *integridad electoral*, sino como factores particulares que se juntan a ella. Finalmente, el informe destaca que para garantizar la integridad de las *elecciones*, tienen que ser tomados en cuenta y fortalecidos otros factores fuera de las instituciones electorales. Funcionarios electorales, jueces y tribunales tienen que gozar de independencia respetada por los políticos. La pregunta es si estos factores en su respectivo condicionamiento, no forman parte del concepto de *integridad electoral*.

Integridad electoral es un concepto genérico, normativo, y como tal puede servir para evaluar la práctica electoral. Para entenderlo bien, conviene diferenciar entre dos dimensiones. La primera se refiere a su alcance integrador. La *integridad electoral* asume una visión global de todos los aspectos del *proceso electoral* partiendo del *sufragio* y sus requisitos, de los *organismos electorales* y su composición, de la organización del acto electoral hasta la entrega de los *votos*, el *escrutinio*, la publicación de los resultados y su fiscalización. Así, la primera dimensión

tiende a que su alcance sea completo: el sinónimo de tal aspiración es totalidad. Aunque esta perspectiva no es tan novedosa como se puede suponer (ver Mackenzie, 1962; Nohlen, Picado y Zovatto, 1998), enfatiza la importancia de atender las etapas anteriores y posteriores a la *jornada electoral* en el análisis de las *elecciones* –hoy en día por la alta incidencia del *financiamiento político*, de los partidos y de las *campañas electorales*, así como del acceso a los medios de comunicación en la contienda electoral–, sin duda clave para la evaluación de las *elecciones* con criterios democráticos. Incluye una crítica a la observación de *elecciones* que se fija sobre todo y se restringe precisamente a la *jornada electoral* (Kelley, 2010).

En su segunda dimensión, sin embargo, la *integridad electoral* se refiere a la *calidad de las elecciones*, precisamente a la relación entre valores y prácticas. Postula la correspondencia entre valores y normas, por un lado, y comportamientos y resultados, por el otro: el sinónimo de tal aspiración es honestidad. La *integridad electoral* se determina como el postulado ético, dirigido al *proceso electoral* en total, a los individuos y colectivos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra, es decir, honesta, conforme a los valores y las normas que sustentan las *elecciones* democráticas. Los valores que deben gobernar la *integridad electoral* son aquellos que se manifiestan en las normas internacionales. Son los acuerdos multilaterales, convenciones, tratados y protocolos internacionales que se refieren a los derechos humanos, a los *derechos políticos*.

Con este trasfondo de valores y normas se puede, entonces, evaluar la *integridad electoral* **ex negativo**: si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del *proceso electoral* en contra de lo legalmente o constitucionalmente establecido y, en última estancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe *integridad electoral*. En su ausencia a menudo se habla de malas prácticas, distinguiendo sólo entre sus diferentes grados. Conviene diferenciar, sin embargo, entre *irregularidades electorales* y *fraude electoral*, una importante distinción pues las irregularidades, en el sentido de errores, pueden ocurrir en cualquier momento, son consustanciales al ser humano. En este sentido, la *integridad electoral* no puede significar ausencia de errores, aunque las faltas generalizadas

pueden tener graves consecuencias respecto a la confianza en los *resultados electorales*, en especial cuando los medios de comunicación las magnifican indebidamente, las confunden para este efecto con fraude o manipulación, y los perdedores de la contienda aprovechan la confusión para tratar de deslegitimar el *resultado electoral*. El fraude o manipulación electoral, en contraste, tiene que ser percibido como una actitud intencionada, en contra de la *integridad electoral*. Produce desconfianza y reduce la *legitimidad* de las *elecciones* y su resultado. Puede traer severas consecuencias, por ejemplo, la violencia electoral. El Informe del IFES (Vickery et al., 2012, pp. 48) va incluso más lejos al diferenciar entre fraude y malas prácticas, señalando que

(...) en el caso de fraude, el volumen de posibles actores es mucho más amplio. Puede incluir cualquier individuo o grupo interesado en cierto resultado electoral (...) Mala práctica es relacionada solamente con funcionarios electorales (permanentes o ad hoc) y resulta de descuido o negligencia.

II. Promoviendo y evaluando la *integridad electoral*

La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad ha identificado cinco mayores retos para conducir *elecciones* con integridad:

- 1) construir el *Estado de derecho* para recibir quejas respecto a derechos humanos y *justicia electoral*;
- 2) construir órganos electorales profesionales y competentes con total independencia para llevar a cabo *elecciones* transparentes y confiables;
- 3) construir instituciones y normas de contiendas multipartidistas y de separación de poderes que promueven la *democracia* y la confianza mutua entre competidores políticos;
- 4) suprimir barreras legales, administrativas, políticas, económicas y sociales para una *participación política* universal y igualitaria;
- 5) regular el *financiamiento político* no controlado, secreto y opaco.

Este mensaje bien comprensivo ha sido dirigido hacia un amplio público, pero no ha sido satisfactorio para las necesidades de análisis y práctica política. En los últimos años se han desarrollado serios esfuerzos para

sistematizar, precisar y medir la *integridad electoral*, casi siempre desde la perspectiva de mejorar las condiciones para combatir el fraude y las *irregularidades electorales*. El intento más exhaustivo se debe al estudio “Electoral Integrity Assessment Method and System”, encargado por IFES (Vickery et al., 2014) que desglosa 17 tópicos electorales y especifica alrededor de un millón de preguntas que se sugiere plantear para poder evaluar el estado de la *integridad electoral* de un país. Es un extremo de cuantificación, aunque sea de corte comprensivo, que tiende a favorecer el enfoque histórico-monográfico por sobre la comparación internacional, como lo presenta el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007). Además, tiende a perder de vista los criterios de relevancia.

Los 17 tópicos son los siguientes:

- Diseño legal
- Diseño institucional
- Presupuesto y financiamiento electoral
- Entrenamiento y capacitación de los funcionarios electorales
- *Registro electoral*
- *Partidos políticos* y candidatos
- *Sistemas electorales* y delimitación de las circunscripciones
- Medios de comunicación y financiamiento de las campañas electorales
- Información pública y educación de los *electores*
- Infraestructura y planificación de los órganos electorales
- Seguridad electoral
- *Observación electoral*
- Servicios electorales especiales (por ejemplo, *voto* en el extranjero)
- Entrega de *votos*
- *Escrutinio* de *votos*
- Sumario de *votos* y certificación de resultados finales
- Adjudicación de quejas electorales

Para ver qué aporta el concepto de *integridad electoral* al análisis del *proceso electoral* con relación a las épocas cuando aún no estaba presente, se desglosan a continuación los tópicos pertinentes del ya mencionado “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”:

- *Elecciones* en su contexto
- *Derechos políticos* como derechos humanos
- Ética y responsabilidad en el *proceso electoral*
- Bases legales (diseño legal)
- Órganos electivos (diseño institucional)
- Derecho de *sufragio, activo y pasivo*
- Servicios electorales especiales (discapacidades, *voto* en el extranjero)
- Participación electoral
- *Reelección* y no-reelección
- *Sistemas electorales* (parlamentarias y presidenciales)
- Órganos electorales supremos
- Servicio electoral profesional
- *Registros electorales*
- Convocatoria electoral
- *Candidaturas* electorales (*partidos políticos*, independientes)
- *Democracia interna* de los partidos
- Representación de *minorías* (mujeres, etnias)
- *Campaña electoral*
- Financiamiento electoral
- Acceso a medios de comunicación
- Fiscalización de gastos
- Encuestas y sondeos
- Jornada y administración electoral (mesas, boletas, recintos y urnas)
- Votación de los analfabetos
- *Voto electrónico*
- *Escrutinios*
- Delitos y faltas
- Publicación de resultados
- *Observación electoral*
- Contencioso electoral

Los tópicos tematizados en ambos proyectos se parecen mucho, de modo que a este nivel existe alto consenso respecto a lo que hay que

tomar en cuenta en el análisis y la evaluación del *proceso electoral*. El enfoque hace la diferencia.

Últimamente, el concepto de *integridad electoral* ha sido promovido fuertemente por parte del Proyecto de Integridad Electoral de Pippa Norris y colegas, y parece afianzarse en América Latina (ver Alarcón y Casal, 2014; Londoño y Hoyos Muñoz, 2016). Se propone el estudio de las *elecciones* en todo el mundo con un enfoque comparativo, centrándose, como expresa su autodefinición, en tres cuestiones: ¿Qué se necesita para que unas *elecciones* correspondan a estándares internacionales? ¿Qué pasa cuando las *elecciones* no consiguen cumplir con ellos? ¿Qué se puede hacer para mitigar estos problemas? La Percepción de Integridad Electoral (PEI, por sus siglas en inglés) representa la parte empírico-cuantitativa del proyecto. El objetivo del PEI, como se autoproclama en la presentación, es de “una comprensiva, imparcial e independiente fuente de información, derivada de evaluaciones de expertos con relación a si las elecciones corresponden a principios y estándares internacionalmente reconocidos”. El proyecto tiene su base en la Universidad de Sydney y en la Harvard’s Kennedy School of Government. Su directora es Pippa Norris. Se han publicado ya varios estudios que explican el diseño de investigación comparativa e informan sobre primeros resultados (ver Bibliografía).

Como demuestra el Cuadro 1, el esquema de análisis engloba todo el *proceso electoral* de forma muy diferenciada, sin indicar, sin embargo, grados de importancia de entre los 49 ítems que se diferencian. Al no respetar, por ejemplo, el significado que tiene el *régimen político* como factor categorial en la evaluación de las *elecciones*, se genera un desequilibrio que se muestra en los resultados. En la primera entrega de datos que se refieren a las *elecciones* en el mundo en los años 2012 y 2013, Cuba –una dictadura unipartidista, con la oposición oprimida o en la cárcel–, alcanzó un grado medio de *integridad electoral*, por encima del valor medio mundial y por encima de otros países latinoamericanos (Ecuador, Paraguay, Venezuela, Honduras). Esta parte del Proyecto de Integridad Electoral, por su **ranking** de naciones, el más interesante superficialmente, contradice de alguna manera el carácter comprensivo de la investigación que gobierna las demás publicaciones hasta ahora presentadas (Nohlen, 2016).

Cuadro 1: Medición de las dimensiones del *ciclo electoral* en el Índice de Percepción Electoral (PEI)

Periodo	Secciones	Cuestiones	Dirección
Pre-electoral	1. Ley electoral	1-1. Ley electoral fue injusta para partidos pequeños 1-2. Ley electoral favoreció al partido o a los partidos gobernantes 1-3. Ley electoral restringió derechos ciudadanos	N N N
	2. Procedimiento electoral	2-1. Las elecciones fueron bien organizadas 2-2. La información sobre el procedimiento electoral fue fácilmente accesible 2-3. Los funcionarios electorales fueron justos 2-4. Las elecciones fueron llevadas a cabo conforme a la ley	P P P P
	3. Distritos electorales	3-1. Los límites distritales fueron perjudiciales para algunos partidos 3-2. Los límites distritales beneficiaron a los sustentadores del poder 3-3. Los límites distritales fueron imparciales	N N P
	4. Inscripción electoral	4-1. Algunos ciudadanos no fueron inscritos en los registros 4-2. El registro electoral fue incorrecto 4-3. Algunos ciudadanos sin derecho a voto fueron registrados	N N N
	5. Inscripción de partidos	5-1. Algunos candidatos de oposición fueron impedidos para presentarse a las elecciones 5-2. Las mujeres tuvieron las mismas condiciones para postularse 5-3. Las minorías étnicas y nacionales tuvieron las mismas condiciones para postularse 5-4. Solo los líderes de partidos seleccionaron a los candidatos 5-5. Algunos partidos/candidatos fueron impedidos de hacer campaña electoral	N P P N N
Campaña	6. Publicidad de las campañas	6-1. Los periódicos proporcionaron información electoral equilibrada 6-2. La información transmitida por televisión favoreció al partido en el gobierno 6-3. Los partidos/candidatos tuvieron un justo acceso igualitario a emisiones políticas y publicidad 6-4. Los periodistas proporcionaron cobertura imparcial sobre las elecciones 6-5. Los medios de comunicación fueron utilizados para informar sobre fraude electoral	P N N P P
	7. Financiación de campañas	7-1. Los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo a subsidios públicos 7-2. Los partidos/candidatos tuvieron acceso equitativo a donaciones políticas 7-3. Los partidos/candidatos publicaron informes transparentes sobre sus finanzas 7-4. Gente adinerada compró las elecciones 7-5. Algunos recursos del Estado fueron usados inapropiadamente para campañas electorales	P P P N N
Jornada electoral	8. Proceso de votación	8-1. Algunos electores fueron amenazados con violencia cuando votaron 8-2. Fueron emitidos algunos votos fraudulentos 8-3. El proceso de votación fue sencillo 8-4. A los votantes se les ofreció una verdadera libertad de elección en el recinto electoral 8-5. Fue posible el voto por correo 8-6. Existieron facilidades de votación para ciudadanos discapacitados 8-7. Los ciudadanos nacionales viviendo fuera pudieron votar en el exterior 8-8. Estuvo disponible alguna forma de votar por internet	N P P P P P P
Post-electoral	9. Conteo de votos	9-1. Las urnas electorales fueron seguras 9-2. Los resultados electorales fueron anunciados sin ningún retraso indebido 9-3. Los votos fueron contados de forma honesta 9-4. Los observadores electorales internacionales sufrieron restricciones 9-5. Los observadores nacionales fueron restringidos	P P P N N
	10. Post-electión	10-1. Los partidos/candidatos cuestionaron los resultados 10-2. La elección desencadenó protestas pacíficas 10-3. La elección desencadenó protestas violentas 10-4. Las controversias fueron resueltas a través de medios legales	N N N P
	11. Autoridades electorales	11-1. Las autoridades electorales fueron imparciales 11-2. Las autoridades distribuyeron información a los ciudadanos 11-3. Las autoridades permitieron un debido escrutinio público de su desempeño 11-4. Las autoridades electorales cumplieron bien con su misión	P P P P

Nota: Dirección del ítem original: P=positivo, N=negativo. (Traducción del inglés del autor).
Fuente: Norris, Martínez i Coma y Vrots, 2013.

Vocablos de referencia:

Ciclo electoral - Compra de votos - Delitos electorales - Ética electoral - Irregularidades electorales - Justicia electoral - Observación de elecciones - Proceso electoral - Transparencia - Violencia electoral y coacción

Bibliografía:

- ACE (2012). *The Electoral Knowledge Network*, (3a. ed.). Estocolmo: ACE.
- Alarcón Deza, B., y Casal, J. M. (eds.) (2014). *Proyecto de integridad electoral Venezuela: Las reformas impostergables*. Caracas: UCAB.
- Annan, K. A., Zedillo, E., Ahtisaari, M., Albright, M. H., Arbour, L., Helgesen, V., y Wirajuda, H. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Estocolmo: Global Commission on Elections. Democracy, and Security.
- Irepoglu, Y. (2013). Perceptions of Electoral Integrity, Efficacy, and Electoral Participation in Latin America. *Electoral Studies*, 32 (4), 609-619.
- Cordenillo, R., y Ellis, A. (eds.) (2012). *The Integrity of Elections. The Role of Regional Organizations*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Kelley, J. (2010). Election Observers and Their Biases. *Journal of Democracy*, 21 (3), 158-172.
- Londoño, J., y Hoyos Muñoz, C. A. (2016). *Integridad electoral: Una nueva perspectiva sobre las elecciones en Colombia*. Bogotá: Gloria Gallego/Sigma Dos Colombia.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (2016). *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. México: IIJ, UNAM.
- Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (eds.) (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2ª. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P., (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2013). The New Research Agenda Studying Electoral Integrity. *Electoral Studies*, 32 (4), 563-575.
- Norris, P., Frank, R. W., y Martínez i Coma, F. (eds.) (2015). *Contentious Elections*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Norris, P., Martínez i Coma, F., y Frank, R. W. (2013). Assessing the Quality of Elections. *Journal of Democracy*, 24 (4), 124-135.
- Van Ham, C. (2015). Getting Elections Right? Measuring Electoral Integrity. *Democratization*, 22 (4), 714-734.

Vickery, Ch., Stein, E., y Dorndorf, St. (2014). *Electoral Integrity Assessment Method, and System*. Washington, D. C.: International Foundation for Electoral Systems.

Dieter NOHLEN

INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES

I. Concepto

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

La interpretación de la ley se refiere a esta dilucidación del significado de una norma, y resulta comprensible que no escape a las exigencias lógicas que gobiernan toda actividad dirigida a comprender y aclarar la manifestación de un pensamiento ajeno.

En consecuencia, la interpretación de la norma jurídica debe entenderse como presupuesto indispensable, como momento esencial de la aplicación de la ley al caso concreto, pues interpretar es el proceso lógico por medio del cual se manifiesta y se pone en evidencia el contenido de la disposición legislativa.

II. Objeto de la interpretación

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

A partir de esta concepción, hoy aceptada comúnmente, cuando la teoría jurídica contemporánea afirma la exigencia de indagar el contenido objetivo de la norma y se llega a postular un método evolutivo de interpretación de la ley, debe también valorar prudentemente, en orden a su aplicación, el cambio de las circunstancias sociales respecto de las existentes al momento de haberse dictado la norma. En este sentido, se dice que la ley es más previsora que el propio legislador.

III. Contenido del proceso interpretativo

Desde el punto de vista del proceso lógico del cual es fruto, la interpretación suele distinguirse entre una interpretación gramatical, una lógica (que puede ser extensiva o restrictiva), y una analógica. Ciertamente, la interpretación consiste en una actividad lógica, que constituye el presupuesto necesario de la determinación de su contenido y de su aplicación. A partir de la tesis de Savigny (1980), puede decirse que la interpretación de las leyes debe partir de los mismos principios de la lógica común aplicados a cualquier texto, independientemente de su contenido. Sin embargo, la interpretación normativa debe atender las exigencias particulares dictadas por cada ordenamiento positivo, fijadas en normas particulares y expresas que disciplinan y guían la actividad del intérprete, con vista a restringir su arbitrio.

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

Por esta razón, para realizar una correcta interpretación es indispensable tener en cuenta el examen integral del sistema, tal y como ya lo advertían los romanos: **incivile est nisi tota lege perspecta una aliqua eius proposita, iudicare vel respondere** (no es correcto juzgar o responder atendiendo a una expresión de la ley sin haber considerado atentamente la ley entera).

Sin embargo, la interpretación lógica, sistemática o no, no constituye el último eslabón de la actividad del intérprete. Puede ser que existan casos que no pueden ser objeto de subsunción, ni siquiera de acuerdo

con la interpretación extensiva de la norma. Es entonces cuando cobra vigencia la posibilidad de una interpretación analógica.

La analogía supone un procedimiento de abstracción en el cual se acepta que la norma expresa contiene un principio de derecho que tiene un valor más general, susceptible de ser aplicado a otra especie de relaciones no contempladas expresamente, especie en la que se encuentra el caso concreto.

IV. Interpretación de las normas en el mundo contemporáneo

En la expresión de Barroso (2006, p. 28): “El Derecho, desde la segunda mitad del siglo XX, ya no encaja más en el positivismo jurídico”. La extrema vinculación entre la ley y la norma ya no correspondía a la etapa del proceso de desarrollo social de la humanidad. El llamado neopositivismo surge para satisfacer las aspiraciones colectivas, no con el impulso de la deconstrucción absoluta de los conceptos positivistas en vigor, pero con la intención de revitalizar las ideas de justicia y *legitimidad*, respetando el ordenamiento positivo vigente.

Por lo tanto, respetando el sentido histórico, político y jurídico de la constitución, la misión de la ley es buscar su integración a la realidad de las aspiraciones de la sociedad contemporánea.

Se debe tener en cuenta que el reconocimiento de los principios del orden jurídico no es una novedad. Los principios, procedentes de textos religiosos y filosóficos, siempre impregnan la realidad del derecho. Lo que es único en la doctrina jurídica en estos nuevos tiempos es el reconocimiento de su normatividad. En este contexto, de acuerdo con la naturaleza del sistema jurídico, justificadamente, la solución más adecuada a las controversias del mundo contemporáneo, recubiertas de sensibilidad humana, se reconoce como justicia.

En Brasil, por ejemplo, el carácter de prestigio dado a los principios de la Constitución de 1988 indica la opción llamativa del constituyente por un sistema jurídico en el que coexisten normas y principios. Esto no es una tarea fácil. Sin embargo, es una cuestión que tal vez refleja el mayor desafío jurídico actual: alejarse de los conceptos jurídicos existentes con el objetivo de rescatar el sentido de la justicia traído en

las expectativas de la sociedad contemporánea, con la responsabilidad de evitar los excesos de la hermenéutica.

La colisión de principios no sólo es posible como parte de la lógica del sistema, que es dialéctica, por lo que su impacto no se puede poner en términos de “todo o nada”, validez o invalidez, como las reglas, sino en una dimensión de peso y de la importancia de los principios opuestos, teniendo en cuenta los elementos del caso.

Como bien refería Ataliba (2004, p. 16), una constitución no es sólo el texto, sino más bien, es principalmente una práctica. Es para dar efecto al texto constitucional que los principios tienen un papel particularmente importante en el mundo contemporáneo, especialmente cuando son interpretados algunos en contraposición a otros, en un enfoque integrado a partir de los valores ínsitos de ponderación para cada uno de ellos, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, la búsqueda esencial del ideal de justicia y el respeto de los derechos, incluyendo la naturaleza electoral.

Por lo tanto, el propósito de ponderación es resolver conflictos normativos de manera menos traumática para todo el sistema, a modo que las normas en oposición continúen conviviendo sin la negación de cualquiera de las dos, aunque en un caso particular se puede aplicar en diferentes intensidades.

V. Particularidades en la *interpretación de las leyes electorales*

La paulatina “constitucionalización” de los tópicos electorales ha supuesto una fuerza expansiva del principio de constitucionalidad para el legislador ordinario, ya que queda obligado a respetar los principios consagrados por la ley fundamental al momento de expresar su voluntad y crear derecho, dentro del proceso político a través del cual la sociedad se autodirige.

En el mundo contemporáneo, todavía la interpretación de las normas electorales debe converger necesariamente con la búsqueda del interés público que prevalece. En palabras del profesor Pinto (2010), el “bien protegido por la ley electoral es, por encima de todo, la suavidad del

proceso para la selección de los representantes del pueblo. El interés particular de cada candidato debe, necesariamente, permanecer en un segundo plano”.

En el caso brasileño, por ejemplo, la norma del artículo 23 de la LC No. 64/90 (Ley de Inelegibilidad)¹ traduce la dimensión exacta del papel del operador de la ley electoral: la selección de los candidatos que no hayan cometido abuso de *poder* económico o político, y, por lo tanto, que no hayan utilizado indebidamente los medios de comunicación, preservando el interés público de unas *elecciones* limpias y justas.

Y es que el interés superior de la realización de *elecciones* limpias y justas pertenece a la comunidad, no a un individuo o grupo político en particular. El interés es público y no está disponible. Tan es así que, en el contexto brasileño, ni siquiera se puede renunciar a una parte de la acción que presenta una casación apuntando al título o *mandato* opositor.

Además, el intérprete debe estar atento a la realidad del lugar donde se dieron los hechos, pues éstos no pueden desprenderse de su contexto. Un asunto irrelevante en un gran centro urbano, puede resultar grave en una comunidad pequeña.

En ninguna otra rama de la legislación brasileña la jurisprudencia es tan relevante como en la ley electoral. Aunque no hay una norma establecida, en la práctica el efecto vinculante de la decisión del Tribunal Superior Electoral es una realidad dentro de la *justicia electoral*. Los principales asuntos apuntan a la tesis de la interpretación dada, al menos para todos los casos de un evento electoral particular.

En el mundo contemporáneo, el derecho constitucional vive un momento virtuoso, dados los dos cambios paradigmáticos que dan origen a una nueva dimensión jurisprudencial. El primero muestra mayor compromiso con la eficacia de las constituciones; la segunda se refiere al desarrollo dogmático de la interpretación constitucional. En efecto, la constitucionalidad y legalidad brindan un carácter legitimador al moderno Estado constitucional democrático. Así, el derecho electoral es

1 “El Tribunal formará su convicción por la libre discreción de los hechos públicos y notorios, las pruebas y las presunciones y pruebas presentadas, las circunstancias o hechos, aunque no sean indicados o reclamados por las partes, sino para preservar el interés público de los votantes”.

un instrumento para garantizar el ejercicio libre del *voto* y la pureza del procedimiento electoral, y para conformar la voluntad popular mediante determinados *sistemas electorales*, legitimando con ello el sistema mismo.

VI. Conclusiones

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

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

Vocablos de referencia:

Jurisprudencia electoral - Justicia electoral

Bibliografía:

Alexy, R. (1997). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEC.

Alonso García, E. (1984). *La interpretación de la constitución*. Madrid: CEC.

Ataliba, G. (2004). *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros.

Banhos, S. S. (2012). *Discrecionalidade, Orçamento, Direito Fundamentais e Estado Constitucional*. (Tesis presentada a la Pontificia Universidade Católica de São Paulo para obtener el grado de Doctor en Direito do Estado).

Barroso, L. R. (coord.) (2006). *A Nova Interpretação Constitucional: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Renovar.

Betti, E. (1955). *Teoría general dell'interpretazione*. Milán: Giuffré.

Böckenförde, E. W. (1993). Los métodos de interpretación constitucional. Inventario y crítica. En: *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bonavides, P. (2004). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.

- Boyd White, J. (1982). Law as Language: Reading Law and Reading Literature. *Texas Law Review*, 60 (3).
- Canosa Usera, R. (1988). *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid: CEC.
- De Cabo de la Vega, A. (1994). *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: UNAM.
- De Otto, I. (1991). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel.
- Ferreres Comella, V. (1997). *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: CEPC.
- Frosini, V. (1991). *Teoría de la interpretación jurídica*. Bogotá: Temis.
- García Máynez, E. (1964). *Lógica del raciocinio jurídico*. México: FCE.
- Goodrich, P. (1984). The Role of Linguistics in Legal Analysis. *The Modern Law Review*, 47 (5).
- Guastini, R. (1999). *Estudios sobre la interpretación jurídica*. México: UNAM.
- Hesse, K. (1992). La interpretación constitucional. En: *Escritos de derecho constitucional*. Madrid: CEC.
- Larenz, K. (2005). *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Linares Quintana, S. V. (1998). *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Perelman, C. (1987). *Retórica y lógica*. México: UNAM.
- Pérez Luño, A. E. (1995). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Madrid: Tecnos.
- Pinto, D. (2010). *Direito Eleitoral. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas.
- Rubio Llorente, F. (1997). La interpretación de la constitución. En: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*. Madrid: CEC.
- Sagüés, N. P. (1998). *La interpretación judicial de la constitución*. Buenos Aires: Depalma.
- Savigny, F. K. von (1979). *Metodología jurídica*. Buenos Aires: Depalma.
- Tarello, G. (1980). *Interpretazione della legge*. Milán: Giuffré.
- Vernengo, R. (1994). *La interpretación literal de la ley*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Wróblewsky, J. (1990). Los lenguajes del discurso jurídico. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM*, (14).
- Zagrebelsky, G. (2005). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

José Luis DE LA PEZA (+)

Sergio BANHOS

Torquato JARDIM

INSACULACIÓN

Ver: SORTEO

IRREGULARIDADES ELECTORALES

I. Concepto

Irregularidades electorales son deficiencias, defectos o errores de tipo administrativo o de operación en las diferentes etapas del proceso que, una vez detectadas, pueden corregirse de existir buena voluntad por parte de los agentes involucrados. Ejemplos frecuentes serían los errores de ortografía en el registro, papeletas de votación con marca poco clara, escasez o mala calidad de la tinta indeleble. Hay que distinguir entre irregularidades y delitos y faltas electorales, incluido el fraude.

Son *delitos electorales* las “acciones u omisiones que atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad que han de regir un sistema electoral democrático” (Fernández Segado, 2000, p. 334); ejemplos son la exclusión dolosa del registro, la violación del secreto del voto, el voto múltiple, la compra de votos, la intimidación al votante o la alteración de las actas de votación. Uno de los *delitos electorales* más grave es el fraude, comportamiento de interferencia engañosa para alterar o viciar los *resultados electorales* (López Pintor, 2010, p. 10). Las faltas son conductas que de forma menos grave vulneran las normas jurídicas relativas al ejercicio del derecho a votar y ser elegido, realizadas por los administradores electorales, candidatos y personal partidario u otros sujetos políticos incluidos los votantes (Silva Adaya, 2000, p. 534); ejemplos son abandonar la *mesa de votación*, portar armas o poner propaganda en los *recintos electorales* o expendir bebidas alcohólicas. Los delitos y faltas suelen recogerse en la *legislación electoral* más que en el código penal. La diferencia entre unos y otras suele ser de grado, pero ambos implican conductas que atentan contra las garantías que rodean el *proceso electoral* y la tipificación de un mismo comportamiento como delito o falta varía según los países. Las faltas suelen sancionarse con multas

menores; los delitos con multas elevadas, penas de privación de libertad y suspensión de derechos civiles o políticos (Fernández Segado y Ojesto Martínez, 2007, p. 1049).

A diferencia de los delitos y faltas, las irregularidades constituyen la manifestación más benigna de una práctica administrativa inadecuada. No se trata de comportamientos intencionados para entorpecer el *proceso electoral* o alterar sus resultados. Tampoco pertenecen al ámbito penal sino al de gestión y administración rutinarias. Su marco regulador, si de ello puede hablarse, habría que buscarlo en los códigos de conducta y como mucho en el derecho administrativo para los países de tradición legal napoleónica, como en la mayor parte de Europa y América Latina (teoría del acto administrativo y de los recursos). En la tradición del **Common Law**, las irregularidades se situarían entre las teorías del daño y la debida diligencia.

II. Agentes y tipos de irregularidad

Los agentes más frecuentes de irregularidades son funcionarios públicos, personal partidario y los votantes. Algunos agentes producen irregularidades debido al alto grado de familiaridad y rutina de su actividad profesional (funcionarios del censo, *registros civiles y electorales*, identificación de las personas, supervisión y control de contratos del Estado y suministros, sistema escolar, radio y televisión públicas, servicios consulares). Otros, por el contrario, las originan por falta de experiencia y familiaridad con las tareas electorales. Es el caso de la mayoría de los agentes, sobre todo de la votación y el *escrutinio*, pues en casi ningún país del mundo la función electoral se realiza de manera exclusiva por personal profesional, coexistiendo funcionarios de carrera con órganos temporales de dirección territorial integrados por ciudadanos designados por las autoridades electorales, incluidos los representantes de *partidos políticos*. Prácticamente en toda Europa, los Estados Unidos y muchos países latinoamericanos, la gestión de la votación y el *escrutinio* corre a cargo de personal de los *partidos políticos*, que garantizan la limpieza del proceso por el elemental y eficaz mecanismo del control recíproco.

Algunas irregularidades son tan frecuentes que la legislación sale al paso para facilitar su remedio; por ejemplo, el precepto de considerar válida una papeleta de votación con marca errada o poco clara cuando

puede deducirse la voluntad del votante. Se incluyen a continuación algunos ejemplos de irregularidades en materia de registro, votación y *escrutinio*, transmisión y anuncio de resultados, y contencioso electoral.

El *registro electoral* da cabida a numerosas irregularidades, debido en parte a su dependencia funcional y técnica de otros registros, como los de identificación de las personas, *registro civil* o, en muchos países europeos, el padrón municipal de residentes. Los márgenes de incertidumbre pueden afectar a una misma persona en cualquiera de estos registros. La actualización y depuración del *registro electoral*, así como su publicidad en tiempo y forma, contienen elementos de incertidumbre y por tanto de posibles irregularidades (Urruty, 2007, pp. 466). Especial atención merecen ciertos factores que facilitan el *voto* múltiple o la suplantación del votante, como inscripciones repetidas, difuntos no excluidos del registro, cambios de residencia ficticios o redundantes.

La votación y el *escrutinio* dan ocasión a irregularidades como la distribución tardía de materiales electorales, formación incompleta de las mesas o retraso en su apertura, errores en las *listas*, instalación de cabina que no garantiza el secreto del *voto*, escasez o mala calidad de la tinta indeleble, falta de concordancia en el conteo del *voto* entre la sumatoria y los totales, discrepancia entre conteos realizados en los diferentes niveles de *escrutinio*. Tratándose del *voto* en el extranjero,

(...) las posibilidades y capacidades para replicar en el exterior (extraterritorialmente) condiciones, garantías y atributos esenciales del régimen electoral tal como se las conocible y aplica internamente (...) requiere cuotas de flexibilidad, capacidad de adaptación e innovación que tienden a alejarlos, en mayor o menor medida, de los estándares internos (...) Entre más sofisticado o exigente sea el régimen electoral interno en términos de garantías de seguridad, confiabilidad y equidad en la contienda, mayores dificultades para replicarlo y controlarlo en el extranjero (Navarro, 2007, p. 250).

La transmisión y anuncio de resultados ocasiona irregularidades especialmente a causa de falta de profesionalidad de los agentes responsables: publicación de resultados sin un plan preconcebido y publicitado con antelación, o falta de explicación por fallos en la transmisión, incluidas

las deficiencias de la página **web** del *organismo electoral*. Cuando esto ocurre puede alimentarse la sospecha de *manipulación* de los resultados.

El contencioso electoral ofrece amplio espacio a las irregularidades en su tramo administrativo de reclamaciones y recursos debido a los plazos cortos o la urgencia y presión política del momento. Con frecuencia se producen retrasos no intencionados o falta de atención a una queja por haberse agotado el plazo para contestarla. En el tramo judicial no es raro encontrar una deficiente manera de hacer públicas las resoluciones en tiempo y forma, lo que refleja insensibilidad acerca del papel de los medios en contextos de gran incertidumbre y riesgo político, como las *elecciones*. Un análisis comparado en 18 países de América Latina constata

(...) una deficiente técnica legislativa y procesal en la regulación del contencioso electoral (...) resulta conveniente su revisión a fin de lograr una mejor sistematización y precisión de sus disposiciones respectivas, las cuales deberían redactarse en un lenguaje sencillo y claro para satisfacer exigencias de acceso a la justicia y seguridad jurídica (Orozco, 2007, p. 1279).

III. Detección y remedio

Normalmente las irregularidades son detectadas al momento de iniciarse algún procedimiento. Mediando negligencia o sin ella, los actores involucrados deben otorgar una consideración benigna al problema si realmente desean ponerle remedio en lugar de buscar en el fallo un pretexto para agrandarlo. Los remedios de una irregularidad se hallan en la buena voluntad, sentido común y responsabilidad de las partes afectadas por un proceso como el electoral, sujeto a tiempos muy cortos y actuaciones no reversibles. Con frecuencia se trata de aplicar el principio del mal menor: encontrar una salida que no se considera buena pero que resulta menos mala que su contraria, de manera que el procedimiento no quede obstruido generándose un mal mayor. La finalidad última de todos los procedimientos electorales es hacer posible la universalidad del *sufragio* y la libre expresión de la voluntad popular. En el tratamiento de las irregularidades, los agentes involucrados han de evitar perderse en el bosque procedimental y mantenerse inspirados

en los principios guía de la buena práctica: dar igual trato a todos los contendientes y votantes en las diferentes etapas del proceso; mantener relaciones sistemáticas y diálogo con los competidores políticos como principales actores de la contienda electoral, y actuar bajo estándares profesionales de organización y gestión estableciendo procedimientos claros y sencillos e informando en tiempo oportuno a los *electores* y los contendientes sobre el manejo de los mismos.

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Boletas de votación - Candidaturas - Capacitación electoral - Delitos electorales - Documentación electoral - Escrutinios - Fiscalización de elecciones - Fraude electoral - Funcionarios electorales - Infracciones electorales - Mesa de votación - Recinto electoral - Registro electoral - Transparencia - Urna electoral - Voto extraterritorial

Bibliografía:

- Fernández Segado, F., y Ojesto Martínez Porcayo, J. F. (2007). Delitos y faltas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1020-1071). México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Segado, F. (2000). Delitos electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 32-45). San José, Costa Rica: IIDH.
- Fuchs, J. (2007). La jornada electoral: orden público, garantías, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 843-877). México: Fondo de Cultura Económica.
- IDEA (1997). *Código de conducta: Administración electoral ética y profesional*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *Código de conducta: observación ética y profesional de las elecciones*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *Código de conducta de los partidos políticos*. Estocolmo: IDEA.
- López Pintor, R. (2010). *El fraude electoral en las democracias emergentes: Conceptos básicos para una evaluación*. Washington DC.: IFES.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica.
- Naciones Unidas (2012). *Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas y código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones*. Nueva York: Naciones Unidas.

- Naciones Unidas (2005). *Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y código de conducta para observadores internacionales de elecciones*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarro, C. (2007). El voto en el extranjero. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 224-251). México: Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1152-1288). México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva Adaya, J. C. (2000). Faltas electorales. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (pp. 531-551). San José, Costa Rica: IIDH.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.

Rafael LÓPEZ PINTOR

J

JORNADA ELECTORAL

I. Concepto

La *jornada electoral* es, simplemente, el día en que se celebran las *elecciones*, es decir, el día en que los *electores* pueden acudir a votar. Sin embargo, más allá de esta sencilla definición previa, el examen de la *jornada electoral* conduce a distinguir dos conceptos de la misma, restringido y amplio.

A. Concepto restringido

Desde un punto de vista restrictivo se entiende por *jornada electoral* el período durante el que transcurre la votación o, lo que es lo mismo, el número total de horas que permanecen abiertos los *colegios electorales* para recibir el *voto* de los *electores*. Desde esta perspectiva, solamente sería *jornada electoral* el lapso de tiempo durante el cual los *electores* pueden introducir su *voto* en las urnas, lapso de tiempo que en algunos países se prolongaba durante más de un día, solución ciertamente excepcional en el presente, pero que tuvo su sentido en épocas o lugares en los que las distancias o la pobreza de las comunicaciones lo hacían aconsejable. Casi podría decirse que, desde este punto de vista, *jornada electoral* y tiempo de votación serían una misma cosa. Ello no debe hacernos olvidar que existen en muchos países diferentes fórmulas de *voto* anticipado que permiten la emisión de los *votos* con anterioridad al día en que se celebra la *jornada electoral*.

B. Concepto amplio

El hecho es que en la *jornada electoral* tiene lugar la votación, pero también se producen otros acontecimientos que resultan indispensables para que la votación pueda efectuarse o para que su realización tenga sentido. Desde este punto de vista, el concepto restringido de *jornada electoral* resulta claramente insuficiente, razón que hace necesario acudir a una definición más rigurosa y, consiguientemente, más amplia, con arreglo a la cual la *jornada electoral* se iniciaría con la presencia de los integrantes de las *mesas de votación*, cubriría todo el proceso de comprobación de los útiles electorales (urnas, boletas, cabinas y resto de material electoral), constitución de los órganos de recepción de *votos* (mesas o casillas de votación), emisión de los *sufragios* por los *electores*, *escrutinio* y cómputo provisional de los *votos*, entrega de la documentación electoral al órgano competente de la *administración electoral* y publicación de los *resultados electorales* ante los medios de comunicación. Siguiendo esta línea, parece indudable que la *jornada electoral* gira en torno a la votación, pero no debe confundirse la *jornada electoral* con la votación, por el mismo motivo por el que no debe confundirse el todo con una parte, pues ciertamente la *jornada electoral* no merecería ese nombre si previamente no se han constituido debidamente las mesas electorales o si, concluida la votación, no se escrutaran y contasen los *votos* emitidos para, inmediatamente, hacerlos públicos ante los medios de comunicación. Dicho con otras palabras: no se concibe una *jornada electoral* sin urnas debidamente comprobadas y precintadas, sin apoderados de los partidos, sin autoridad que mantenga el orden o sin *escrutinio*, entre otros; en ausencia de ese tipo de elementos no estaríamos hablando de una *jornada electoral*, estaríamos hablando de otra cosa.

II. Elementos integrantes de la *jornada electoral*

El análisis jurídico comparado de la regulación de la *jornada electoral* en los países de nuestro entorno nos muestra una legislación que parece más proclive a la concepción más amplia y exhaustiva, que permite incluir dentro de la *jornada electoral* las siguientes actividades:

- Constitución de las *mesas de votación*.

- Depósito de los *votos* en las urnas.
- *Escrutinio* y cómputo provisional de los *votos* válidos emitidos.
- Clausura de las *mesas de votación* y remisión de las actas y del resto del expediente a la *administración electoral*.
- Publicación ante los medios de los resultados provisionales obtenidos.

Estos cinco grupos de actividades integran el núcleo de cada *jornada electoral* y, por extensión, de todo *proceso electoral*. Se trata de operaciones que –pese a su naturaleza instrumental respecto de la realización de las *elecciones*– tienen una importancia medular, en la medida en que de la limpieza y mecánica objetividad con que sean realizadas dependerá, en último término, la pureza de los comicios en su conjunto; por eso las normas que regulan tales operaciones suelen ser prolijas que, de manera meticulosa y con una reglamentarista vocación de exhaustividad, procuran ordenar hasta el último detalle de tales actividades. Además, tales normas deberán ser redactadas con la mayor claridad y sencillez posible, dado que en la mayor parte de las ocasiones la constitución de las *mesas de votación*, la recepción de los *votos*, el *escrutinio*, etc., serán realizados por ciudadanos escogidos al azar, carentes en su mayoría de formación previa en materia de derecho electoral.

III. Condiciones en que debe desarrollarse la *jornada electoral*

Durante la *jornada electoral* debe respetarse una serie de condiciones establecidas por la ley. Con una finalidad puramente expositiva, las condiciones en las que debe desarrollarse la *jornada electoral* dan lugar a tres categorías de actos, a saber: actos prohibidos, actos obligatorios y actos de los poderes públicos.

A. Actos prohibidos

Durante la *jornada electoral* y precisamente por el carácter excepcional que ésta tiene para la *democracia* de un país, las leyes electorales suelen establecer unas prohibiciones especiales que no son exigibles durante el resto del año. Los ejemplos de este tipo de prohibiciones son innumerables; no obstante, cabe mencionar la prohibición de detener a los ciudadanos que controlan la votación, esto es, a los presidentes, vocales, escrutadores de las mesas electorales, representantes de *partidos*

políticos que concurren a los comicios, etc., salvo en caso de flagrante delito. La razón de este tipo de prohibiciones se justifica en la finalidad de salvaguardar la limpieza de las *elecciones*, evitando cualquier tipo de fraude, en aras de garantizar la igualdad de oportunidades y evitar cualquier coacción sobre candidatos y *electores*. Por otra parte, los carteles, las pancartas y, en general, cualquier acto de propaganda de los partidos suelen quedar excluidos de los locales en los que físicamente se desarrolla la *jornada electoral*. Una excepción notable a la prohibición de *propaganda electoral* la encontramos en Estados Unidos; también en Panamá, donde muchos *electores* acuden a las urnas con camisetas alusivas a sus partidos y candidatos. A veces se permite la presencia de un observador en cada mesa electoral con el fin de comprobar la limpieza de la votación, y pueden acudir representantes de los *partidos políticos*. Además, es frecuente la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas durante la celebración de los comicios para evitar los altercados que podrían ir ligados a dicho consumo. También suelen prohibirse expresamente los desfiles y todo tipo de concentraciones de las fuerzas armadas, sin perjuicio de la presencia de los agentes de policía indispensables para el mantenimiento del orden. Con ello se pretende contribuir a que la *jornada electoral* transcurra en un ambiente de absoluta calma y tranquilidad, que contrasta con el bullicio y alboroto que son propios de la *campaña electoral*.

B. Actos obligatorios

Los actos electorales de naturaleza obligatoria suelen tener un doble carácter, instrumental y formalista, dado que su finalidad fundamental radica en hacer posible la realización material de las *elecciones* y, paralelamente, salvaguardar la objetividad y pureza del *proceso electoral*. En esta categoría se encuentran, entre otras, la obligación que tienen las personas designadas de acudir, a la hora señalada, al acto de constitución de las mesas o casillas electorales de las que forman parte, o la obligación de los *electores* de acreditar su identidad antes de depositar su *voto*, mediante la presentación del correspondiente documento oficial o, en aquellos *sistemas electorales* que la utilizan, la de comprobar que los dedos del votante no se encuentran impregnados de alguna sustancia que determine la ineficacia de la tinta indeleble.

C. Actos de los poderes públicos

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

IV. Fecha y duración de la *jornada electoral*

La fecha en la que se celebra la *jornada electoral* suele estar pre-determinada en la ley electoral o, incluso, en la Constitución, recayendo casi siempre en día festivo, normalmente en domingo. También es habitual determinar que el día de la *jornada electoral* sea no laborable, lo cual comporta que el día de las *elecciones* revista una tácita connotación de jornada de celebración democrática que justifica en buena medida los costes económicos que tiene para un país la paralización casi total de su actividad. Este sentido de “festividad democrática” explica que en algunos países (casos de Bolivia o Colombia) se formalice el inicio de la *jornada electoral* con un acto público solemne, con asistencia de autoridades electorales y civiles, delegados de los *partidos políticos* y observadores electorales.

Por otra parte, el análisis de la regulación de la duración de la *jornada electoral* en los países de nuestro entorno muestra una variada casuística en la que la duración del tiempo de votación establecido por la ley ha de cumplir, al menos, tres requisitos, que son los de amplitud, continuidad y elasticidad.

A. Amplitud

El tiempo de votación ha de tener amplitud suficiente para facilitar la conciliación del acto de votar con el resto de obligaciones de los *electores*, en aras de lograr la máxima participación posible –dicha amplitud suele

oscilar entre unas ocho a doce horas—. Asimismo, dentro de la noción de amplitud de la *jornada electoral* se incluye la frecuente previsión legal arriba mencionada en la que se declara no laborable el día de las *elecciones*, a fin de evitar en lo posible el conflicto entre las obligaciones y derechos electorales de los votantes —especialmente el tiempo mínimo para votar, para formar parte de las *mesas de votación* o para descansar al día siguiente—, con las obligaciones y derechos laborales de empresarios y trabajadores, así como la regulación de los permisos correspondientes para poder ausentarse del puesto de trabajo con motivo de la participación en las *elecciones*.

B. Continuidad

La *jornada electoral* debe conformar una unidad irrompible en su continuidad a tal punto que no quepan interrupciones, ni suspensiones, con el objetivo de evitar cualquier riesgo de *manipulación*. No faltan, sin embargo, excepciones a esta regla —como ha sido el tradicional ejemplo de Italia— en las que, al prolongarse la votación durante más de un día, resulta obligada la adopción de severas medidas de aseguramiento de las urnas durante la suspensión nocturna de la votación, así como de medidas de comprobación pública tras la reapertura de los *colegios electorales* para garantizar la *transparencia* y pureza del *proceso electoral*.

C. Elasticidad

La duración de la *jornada electoral* suele ser elástica, en la que el necesario cumplimiento del horario no es absolutamente rígido sino que se tiende a armonizarlo con un ejercicio razonable del derecho de *sufragio*. Con relación a esto último, en la mayoría de las leyes electorales se prevé expresamente que, llegada la hora de concluir la votación, los votantes que se encuentren dentro del *recinto electoral* podrán depositar sus papeletas antes de cerrar las urnas; de algún modo, frente al formalismo horario suele prevalecer la fuerza intrínseca del derecho de *sufragio* —esta tendencia no está exenta de excepciones, como es el caso colombiano en el que se aplica con literalidad el art. 111 de su Código Electoral, de tal manera que las votaciones se cierran a la hora prevista y se impide la posterior emisión de sufragios—. Asimismo, la elasticidad horaria debe evitar situaciones absurdas; con ese fin, algunas leyes electorales prevén

el cierre de la *mesa de votación* en aquellas ocasiones en las que ya hayan votado todos los *electores* asignados a la misma.

Vocablos de referencia:

Calendario electoral - Elecciones - Logística electoral - Proceso electoral - Voto

Bibliografía:

- Arnaldo Alcubilla, E., y Delgado-Iribarren García-Campero, M. (2015). *Código Electoral*. Madrid: La Ley.
- Arnaldo Alcubilla, E., y Delgado-Iribarren García-Campero, M. (coords.) (2009). *Diccionario electoral*. Madrid: La Ley.
- Carré de Malberg, R. (1998). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cazorla Prieto, L. M., et al. (1986). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- Congreso de los Diputados (1997). *Reflexiones sobre el régimen electoral*. Madrid: Departamento de Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Cotteret, J. M., y Emeri, C. (1978). *Los sistemas electorales*. Madrid: Oikos Tau.
- De Esteban Alonso, J., et al. (1967). *El proceso electoral*. Barcelona: Labor.
- Delgado-Iribarren, M. (dir.) (2015). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum*. Madrid: La Ley.
- Fernández Segado, F. (1997). *Estudios de Derecho Electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas.
- Gil Robles y Gil Delgado, J. M., y Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1967). *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid: Taurus.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Santolaya Machetti, P. (1999). *Manual de procedimiento electoral*. Madrid: Ministerio del Interior.

Ignacio GUTIÉRREZ CASSILLAS

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

JUEZ ELECTORAL

Los jueces cumplen una función de realización de los valores democráticos y de control de *poder* público porque con sus sentencias contribuyen a una sociedad más justa y a un mejor *gobierno*.

En México es posible sostener que los *jueces electorales* son funcionarios que contribuyen al respeto y defensa de los derechos fundamentales, atendiendo a nuestra cultura jurídica y derivado de la larga tradición del juicio de amparo, que se ha complementado con la acción de inconstitucionalidad y el sistema integral de *medios de impugnación* en materia de derechos político-electorales.

El actual *Estado de derecho* institucionaliza jurídicamente la *democracia*, pues el derecho es la base para controlar el *poder* político y ejercer a plenitud los derechos y libertades de las personas, es decir, las actuaciones de los órganos del *poder* están sujetas a lo expresamente establecido en la Constitución y en la ley, así como en su interpretación, y tienen como límite el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.

Actualmente se pueden distinguir los Estados con derecho de los Estados democráticos de derecho. En los primeros se expiden normas jurídicas que se utilizan por los poderes públicos para su ejercicio y la solución de conflictos propios de la organización social. En ellos la actividad del *juez electoral* se distingue por sus tecnicismos, el apego a la literalidad de la ley y por conceptualizar la Constitución como ideario político, más que una norma jurídica a interpretar. Esta cuestión pervive de la Escuela Exegética Francesa, que afirma que la ley codificada es plena y, consecuentemente, es innecesario complementarla por la actividad de los juzgadores, por lo que deben aplicarla taxativa y radicalmente. En palabras de Frédéric Mourlon:

Para el juez, un solo Derecho existe: el Derecho Positivo, que es el que emana del legislador, las demás razones en que podría sustentar sus decisiones, sobrepasarían los límites de sus facultades y se considerarían sospechosas (Bonnecase, 1994, p. 160).

Por ello, en ese sistema la efectividad de los derechos fundamentales depende del desarrollo de las normas secundarias.

En los *Estados de derecho* existen límites al *poder* público y se potencia el ejercicio de libertades individuales y políticas de las personas. Ahí los *jueces electorales* tienen un papel más activo, realizan interpretaciones progresistas, sistemáticas, funcionales, que maximizan los derechos fundamentales y entienden a la Constitución como la norma máxima, guía interpretativa para dictar sus sentencias¹.

La realidad ya no se somete a la rigidez de la norma, ni se deja al arbitrio del juzgador, sino que él es el encargado de unir el enunciado normativo con la realidad política, social, económica y cultural, a efecto de hacer justicia a través de la interpretación amplia, de modo que, como ilustraba Aristóteles con la alegoría referente a la “vara de Lesbos”², es posible flexibilizar la norma del lado que resulte más justa al caso concreto, pero sin llegar a romper su postulado³. En palabras de Miguel de Cervantes Saavedra, “Si acaso doblares la vara de la justicia, no sea con el peso de las dádivas, sino con el de la misericordia”.

Así, en este modelo la efectividad de los derechos fundamentales no depende de lo que haga el legislador secundario, pues deriva de su importancia y primacía en el sistema normativo, por lo cual deben observarse y salvaguardarse a través de la interpretación.

I. El juez constitucional

La función principal del tribunal constitucional en una *democracia* no es corregir los errores individuales cometidos en las sentencias de los tribunales de menor jerarquía, sino la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Por ello, los jueces que lo integran deben contar con preparación, experiencia y una vocación de justicia democrática.

- 1 Dice Zagrebelsky (1997): “Quien examine el derecho de nuestro tiempo seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo, la novedad que contiene es capital y afecta a la posición de la Ley. La Ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto, de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido en la Constitución”.
- 2 En su obra *Ética a Nicómaco*, Aristóteles hace referencia a una vara empleada en las construcciones griegas, que era lo suficientemente sólida para sostener una bóveda y, además, contaba con la flexibilidad necesaria para adecuarse a “la forma irregular y sinuosa del terreno o de la arquería pretendida”.
- 3 Para lograr ese ideal es importante que los jueces cuenten con experiencia práctica y los conocimientos teóricos que les permitan decidir, de manera ponderada y prudencial, la justicia subyacente en cada caso concreto, interpretándolo en la búsqueda de la justicia y maximización de los derechos humanos.

En el *Estado de derecho* contemporáneo, sobre todo en Europa, el juez interviene en el proceso de determinación de las leyes. Cuando las aplica al caso concreto debe ponderarlas, a fin de dictar una resolución reflexiva y justa. Más cuando existe la facultad de invalidar los preceptos legales correspondientes por su desapego a la Constitución. En ese caso, el tribunal decide no sobre la Constitución sino según ella, es decir, con base en su interpretación, su actividad, se sustenta en las distintas opiniones que expresan los jueces en las sesiones, riqueza connatural de su calidad de órgano colegiado. De este modo, la función de los jueces constitucionales es aportar el diálogo institucional, incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión.

Por otro lado, la función interpretativa del juzgador es el camino para adecuar la norma a la realidad que pretende resolver o controlar, permitiendo que la misma no sea letra muerta, sino que se vaya moldeando al caso concreto, ya que las constituciones dejaron de ser los escritos normativos en el sentido positivista de antaño para ser normas abiertas, sujetas a interpretación y adecuación, en tanto que son documentos comprensivos e idóneos para situaciones pluralistas. En ese sentido, el juez constitucional tiene la compleja tarea de impartir justicia atendiendo al rápido cambio de la realidad en la que vive y no ser el juez literal de la norma, es decir, no ser, como decía Montesquieu, “la boca de la ley”⁴.

II. El juez electoral como juez constitucional y de las libertades

En cuanto a los jueces constitucionales-electorales, tienen la función primigenia de velar para que las personas tengan confianza y certeza de que sus derechos político-electorales son debidamente protegidos. Así, las constituciones modernas prevén un concepto de *democracia* que comprende la existencia de un conjunto de reglas que establece la forma en que serán electos los representantes del pueblo, quienes estarán facultados para tomar las decisiones colectivas. De ahí la importancia

4 En El Espíritu de las Leyes, Montesquieu menciona que los Jueces de la Nación son la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados, que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes, con lo que podemos decir que el juzgador es el encargado de darle contenido a la norma y dotar al ciudadano de una justicia más humana.

del juez constitucional electoral, quien tiene la obligación de garantizar la vigencia del Estado democrático, lo que significa que debe contribuir a hacer viable la *democracia* electoral, asegurando la constitucionalidad y legalidad de los *procesos electorales*, de sus resultados y, en general, de todos los actos y resoluciones en la materia, lo que se traduce en el respeto de la voluntad popular, de los derechos político-electorales de los contendientes y de los ciudadanos.

Desde el punto de vista electoral, en el Estado democrático de derecho debe garantizarse la expresión de la voluntad soberana del pueblo, la participación ciudadana, el funcionamiento del sistema partidista, la igualdad y la equidad entre los *actores políticos*, a fin de materializar jurisdiccionalmente la voluntad del pueblo y la vigencia de los derechos fundamentales. En consecuencia, la función del juez constitucional-electoral es indispensable para que se respete el *Estado de derecho* y para hacer viable el sistema democrático. Pero para lograr ese propósito no sólo debe contar con los conocimientos teórico-prácticos, sino que debe partir del respeto irrestricto de la Constitución y tener la capacidad de ejercer su facultad interpretativa, pues en muchos casos, ante la incertidumbre normativa, los *jueces electorales* son los encargados de dar funcionalidad al sistema democrático a través de una interpretación racional y amplia de los principios y valores constitucionales y legales.

El juez constitucional-electoral debe velar porque el ciudadano ejerza sus derechos fundamentales con libertades, pues en la medida que demuestra ser el medio adecuado para llegar a la justicia, legitima la función judicial frente a la sociedad. Por ello, las resoluciones que dicta son de gran importancia, pues es el mediador entre el terreno de la formalidad jurídica de la ley y el de los hechos.

III. Conclusión

La *democracia* no debe concebirse únicamente de manera formal, es necesario concebirla en sentido material y humano, ya que su concreción debe ser posible en todos los ámbitos de la realidad social, para lo cual resulta trascendental la participación de los jueces a fin de garantizar los derechos fundamentales y evitar el ejercicio autoritario del *poder público*. Así, los *jueces electorales* constitucionales cuentan con la

obligación de interpretar el marco jurídico de manera que se dé a los ciudadanos confianza y certeza de que sus derechos están protegidos y garantizados. Por ello los jueces deben erigirse como garantes de los derechos fundamentales, pues constituyen la “dimensión sustancial de la democracia”, ya que sólo a través del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos es posible la materialización de un régimen de libertades.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Derechos procesal electoral - Justicia electoral

Bibliografía:

- Barak, A. (2008). Un juez reflexiona sobre su labor: El papel de un tribunal constitucional en una democracia. *SCJ*, 1.
- Bonnecase, J. (1994). *La Escuela de la Exégesis en el Derecho Civil*. Puebla: José María Cajica.
- Ferrajoli, L. (2009). *Paradigmas de la democracia constitucional*. Buenos Aires: AR.
- Ibáñez, A. (2003). Democracia con jueces. En: Malem, J., y otros (comps.). *La función judicial. Ética y democracia*. Barcelona: Gedisa/TEPJF/ITAM.
- Laskin, B. (1975). The Role and Functions of Final Appellate Courts: The Supreme Court of Canada. *Canadian Review*, 53, 475.
- Zagrevelsky, G. (1997). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, (2a. ed.). Trotta.

Pedro Esteban PENAGOS LÓPEZ

JUICIO POLÍTICO

I. Breve génesis del concepto y acepciones de la voz

El *juicio político* o **impeachment** –tal como lo conocemos hoy– tiene como primer antecedente a la institución medieval inglesa surgida a partir del siglo XIV, a través de la cual se ejercía un control parlamentario sobre la actuación de los grandes oficiales de la Corona que se definieron posteriormente como ministros del Rey (Bielsa, 1959), mediante la solemne acusación llevada por la Cámara de los Comunes a la de los Lores.

El vocablo inglés **impeachment** “significa: reconvención, tacha, desdoro, como acepción general. Y acusación, acción de pedir cuentas en su acepción particular. También es traducible por imputación o delación” (Linares Quintana, 1987, p. 452). En cuanto al verbo **to impeach**, tiene entre sus acepciones la de “remover de su cargo a un servidor público por una actuación incorrecta” (Arguedas, 2013, p. 222).

Ahora bien, a medida que fue consolidándose el sistema parlamentario inglés, dicho instituto fue dejado de lado mediante el ejercicio de otros mecanismos más eficientes, como la moción de censura, donde basta con que la *mayoría* parlamentaria quite su respaldo a quien gobierna –por no estar de acuerdo con ciertas medidas o con su plan general de *gobierno*–, obligando al funcionario a dimitir. No obstante, la institución tuvo su continuidad en un sistema presidencialista, específicamente en el norteamericano, y con base en tal modelo fue establecido en muchos países de América Latina. En efecto, es un instituto propio de los Estados de organización ejecutiva de tipo presidencial (Linares Quintana, 1987), pues en estos sistemas el *juicio político* o **impeachment** únicamente procede cuando el funcionario público incurrió en alguna de las causales previstas en la norma, a diferencia de la moción de censura.

II. Definición

El *juicio político* es un instrumento de control mediante el cual el parlamento puede separar de sus funciones a los más altos magistrados del *gobierno*. Se trata entonces de un procedimiento dirigido a la revocación del *mandato* de agentes públicos determinados, que hace a la esencia misma del sistema representativo y republicano, en tanto quienes ejercen funciones públicas deben responder por los actos y omisiones realizados en su desempeño, no en el sentido del derecho civil o penal, sino del derecho público (Bielsa, 1959), sin perjuicio de la responsabilidad jurídica que se derive de sus actos.

En este sentido,

(...) el presupuesto ético de la república es la responsabilidad de los agentes públicos, que son simplemente administradores de la “res publica” y servidores de la comunidad, que les otorga su confianza siempre provisoriamente y sujeta a permanente ratificación (Ekmekdjian, 1993, p. 200).

Asimismo, tal responsabilidad política se deriva del recíproco control de los actos de los poderes de *gobierno*, de manera que Loewenstein (1986) la definió como aquella en la cual “un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada” (p. 70).

III. El procedimiento del *juicio político*

La figura del **impeachment** fue contenida en los regímenes constitucionales de diversos países de la región que, con algunas diferencias, tienen en común –como característica esencial tomada del modelo norteamericano– que la acusación y el juzgamiento relativo a la responsabilidad política de los funcionarios públicos están a cargo de distintos órganos del parlamento. En esta línea se inscriben las constituciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en los que la cámara de diputados o de representantes ejerce la acusación, y el senado decide. En particular, en el caso argentino y el de Brasil, se instituye además la interacción del Poder Judicial cuando el acusado es el presidente de la República, en cuyo caso preside el juzgamiento en el senado, el presidente del máximo tribunal de la nación.

En Perú, tratándose de un parlamento unicameral, la Comisión Permanente del Congreso es la encargada de acusar al funcionario ante el pleno y son los parlamentarios quienes lo juzgan, con excepción de los integrantes de tal Comisión.

En cuanto a la actuación del senado, la doctrina discute si lo hace como tribunal de justicia o como órgano político. Para De Vedia (1869), el senado carece de todos los requisitos propios de un tribunal de derecho: no es responsable, no es imparcial, es demasiado numeroso para ese fin y no está obligado a conocer el derecho. Para otros autores –entre los que cabe destacar a Joaquín V. González, Rafael Bielsa y Germán Bidart Campos– actúa como tribunal y, consecuentemente, el procedimiento debe respetar todas las garantías constitucionales del proceso penal, dictando sentencia sin sujetarse a los cánones de fondo, aunque respetando el debido proceso.

En lo relativo a los efectos de una decisión condenatoria del senado, en los textos constitucionales mencionados se dispone la destitución del

funcionario o magistrado requiriendo *mayorías* agravadas generalmente de dos tercios, en algunos regímenes de los presentes, y en otros del total de miembros. En muchos casos se prevé además la posibilidad de inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública. Así, la separación del cargo implica la inhabilitación por 5 años en la Constitución chilena y por 8 en Brasil, sanción que en República Dominicana y Perú se eleva a 10 años. Acaso los regímenes más severos sean los instituidos en el plexo normativo de base mexicano, donde la inhabilitación se extiende a funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público sin disponer un tiempo limitado para ello, y el colombiano, donde el fallo condenatorio puede acarrear la pérdida absoluta de los *derechos políticos*.

IV. Causales y funcionarios contra los que procede

Respecto a las causales en las que debe incurrir el funcionario o magistrado para ser sometido al **impeachment**, a los fines de un análisis casuístico de los institutos, reproducimos el cuadro citado por Serrafero (2013, p. 310), con algunas modificaciones:

Infringir la Constitución y las leyes	Delitos comunes, en ejercicio de sus funciones o de responsabilidad	Traición a la patria; actos contra la seguridad y el honor de la nación	Mala conducta; mal desempeño; abandono de sus deberes	Malversación, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito
Chile	Argentina	Chile	Argentina	Chile
México	Brasil	Colombia	Chile	
Perú	Colombia	México	Colombia	
Uruguay	México	Perú	Paraguay	
	Paraguay		República Dominicana	
	Perú			
	República Dominicana			
	Uruguay			

En cuanto a los funcionarios pasibles de ser sometidos a *juicio político*, podemos concluir que son los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, así como las máximas autoridades del Poder Judicial. Sólo excepcionalmente se incluye a los demás agentes públicos elegidos por *voto*

popular, como en República Dominicana, y asimismo en Perú, donde los legisladores se encuentran comprendidos entre los sujetos que pueden ser enjuiciados políticamente.

Cabe señalar que en la Constitución chilena también están incluidos los generales de las fuerzas de la Defensa Nacional, gobernadores e intendentes, y que en México se instituyó un sujeto pasivo amplio, extendido no sólo a legisladores sino a otros funcionarios de menores jerarquías.

V. Casos relevantes de *juicio político* o *impeachment*

En Estados Unidos se utilizó por primera vez el **impeachment** contra el presidente en 1868, el mandatario Andrew Johnson, por causas netamente políticas, aunque fue absuelto en el senado. Lo mismo ocurriría en 1999 cuando prosperó tal procedimiento contra el entonces presidente Bill Clinton, acusado por perjurio y obstrucción a la justicia. Mientras que en 1974, en el caso Watergate, la Cámara de Representantes propuso el **impeachment** contra el presidente Richard Nixon por abuso de autoridad, obstruir la justicia y desoír las citaciones del comité, cuyo resultado fue su renuncia antes de ser sometido al proceso.

En lo que respecta a América Latina, a partir de 1990 tuvo lugar un fenómeno político inédito a partir del ejercicio del *poder* parlamentario “para destituir a dos jefes de Estado acusados de haber cometido delitos de corrupción administrativa (...) y juzgados formalmente en sendos juicios políticos ajustados estrictamente a la normativa constitucional preexistente” (Pellet Lastra, 1995, p. 330).

El caso histórico de Brasil, fue el **impeachment** contra Collor de Mello en 1992, que “significó un precedente importante pues mostró que un presidente podía ser destituido a través de procedimientos institucionales llevados a cabo por el Congreso” (Serrafero, 2013, p. 331). A partir de una denuncia de un familiar que se masificó en los medios, se constituyó la Comisión Parlamentaria de Investigación, que consideró que se habían cometido ilícitos penales y crímenes de responsabilidad, iniciando el proceso de juzgamiento en el senado, oportunidad en la que Collor presentó la renuncia. No obstante, la cámara continuó el proceso inhabilitándolo para ejercer cargos públicos por 8 años. Tal decisión fue

apelada ante el Supremo Tribunal Federal de Justicia donde se rechazó el recurso, abriendo el correspondiente proceso penal (Pellet Lastra, 1995).

El caso adquiere novedosa actualidad en atención al **impeachment** que se encuentra en curso contra la mandataria Dilma Rousseff, por el que fue transitoriamente suspendida del cargo hasta el juzgamiento, acusada de cometer “crímenes de responsabilidad” por tergiversar las cuentas públicas para ocultar el déficit presupuestario. En ese marco, se denunciaron en sede judicial, irregularidades en la conformación de la comisión de investigación en la Cámara de Diputados, en cuya oportunidad el mencionado Tribunal entendió que existieron vicios en el procedimiento, debiendo tal órgano conformarse nuevamente.

Con respecto a Venezuela, en 1993 el congreso de ese país destituyó al entonces presidente Carlos Andrés Pérez por malversación de fondos y peculado, aunque con el régimen constitucional anterior pues hoy existe el referéndum revocatorio contra el presidente. En aquel procedimiento “el Senado debía autorizar por la mayoría de sus miembros el enjuiciamiento del presidente, previa declaratoria [a tal efecto] de la Corte Suprema” (Serrafero, 1996, p. 150).

Por su parte, en el año 2012 en Paraguay se removió al entonces presidente Fernando Lugo mediante un *juicio político* que fue discutido en sede judicial por el mandatario, solicitando su inconstitucionalidad por presuntos vicios en el procedimiento. La Corte entendió que tal instituto es un “mecanismo de control del Congreso sobre la gestión de algunos altos funcionarios con el objeto de que estos, en caso de incurrir en mal desempeño puedan ser removidos del cargo”¹. Así, el senado no juzga en sentido estricto, sino que dictamina sobre la responsabilidad como funcionario público, de modo que técnicamente no es un procedimiento jurisdiccional pues las garantías propias de los procesos judiciales no son aplicables en forma absoluta sino parcial, garantizándose el debido proceso y la defensa del acusado. Consecuentemente, consideró que la resolución del senado fue dictada dentro de los límites de sus competencias constitucionales y resolvió rechazar la acción planteada.

1 Acción de inconstitucionalidad en el juicio: *Fernando Armando Lugo Méndez c/Resolución No. 878 de fecha 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores*, año 2012, No. 874, A.I. No. 1533, Paraguay, Asunción, 25/06/2012.

En cuanto a la práctica constitucional argentina, el *juicio político* ha sido un mecanismo rígido y poco utilizado. En efecto, los únicos casos fueron contra magistrados judiciales de la Corte Suprema, en 1947 y 2002. Cabe señalar que en ambas oportunidades se basaron en valoraciones del contenido de las sentencias, cuestión que no está sujeta a control político en orden al principio de división de poderes.

Vocablos de referencia:

República - Democracia - Sistemas políticos - Corrupción política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Armagnague, J. F. (1995). *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución*. Buenos Aires: Depalma.
- Armagnague, J. F. (2010). *Juicio político. Acusación en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, t. 3. (Sabsay, D. A., dir., Manili, P. L. Coord.). Buenos Aires: Depalma.
- Bielsa, R. (1959). *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Constenla Arguedas, A. F. (2013). El “juicio político” o “impeachment” en el derecho constitucional comparado latinoamericano. *Revista Judicial*, 109. Costa Rica.
- De Vedia, A. (1869). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Imprenta y Casa Editora de Coni Hnos.
- Ekmekdjian, M. Á. (1993). *Tratado de derecho constitucional*, t. IV. Buenos Aires: Depalma.
- Linares Quintana, S. V. (1987). *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. 9. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Loewenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Montes de Oca, M. A. (1910). *Lecciones de derecho constitucional*, t. II. Buenos Aires: La Buenos Aires.
- Pellet Lastra, A. (1995). *El poder parlamentario, su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Serrafero, M. D. (1996). El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*, 92. Madrid.
- Serrafero, M. D. (2013). Después del caso Collor. *Revista Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Buenos Aires.

Vanossi, J. R. (1985). La posibilidad constitucional del juicio político a los ex funcionarios. *Jurisprudencia Argentina*.

Alberto DALLA VIA

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

I. Jurisprudencia: Generalidades

A. Etimología

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

B. Concepto

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

C. La noción de jurisprudencia en diferentes familias jurídicas

Jurisprudencia es un término equívoco, que tiene diferentes nociones según el ámbito de la familia jurídica a la que se refiere. En ese sentido, a continuación se explicará dicha noción brevemente, de conformidad con el llamado **Civil Law** o derecho codificado, además de explicarlo desde el punto de vista angloamericano.

- 1) **Ámbito del Civil Law.** La jurisprudencia para esta familia jurídica implica la regla o conjunto de reglas surgidas en la resolución de

casos jurisdiccionales. Se le ha identificado como derecho judicial y es considerada una de las funciones más importantes de los jueces.

- 2) **Ámbito del Common Law.** El término **jurisprudence** (hasta cierto punto, jurisprudencia sería una traducción literal del inglés al español) en países como Reino Unido, Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda, no se refiere a la noción utilizada en la región de Iberoamérica, sino más bien hace alusión a la filosofía del derecho o teoría del derecho, encargada de estudiar al derecho como ciencia.

Desde el punto de vista del positivismo jurídico, para la concepción de la noción **jurisprudence** resulta de enorme relevancia el texto de John Austin y su obra titulada *Lecture on Jurisprudence*, en la cual sienta las bases de esa corriente iusfilosófica consistente en la ausencia de elementos morales para el estudio general del derecho (Carpintero, 1999, pp. 162-169).

Finalmente, lo que para varios países del **Civil Law** significa el vocablo jurisprudencia, el equivalente para el ámbito angloamericano es la noción de **case law**, la cual implica a la jurisprudencia de forma conjunta, condensada en los llamados **reports**. Por otro lado, por **precedent** (precedente) se entiende a la regla o serie de reglas emergidas de un determinado caso en particular. Cross y Harris (2012, pp. 23-26) lo definen como las reglas que dependen de la práctica judicial.

D. Obligatoriedad de la jurisprudencia

A diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, en el que los precedentes judiciales constituyen la fuente fundamental de los derechos y obligaciones y tienen fuerza obligatoria, en los sistemas romanistas o legislativos la jurisprudencia no es por sí sola, por regla general, imperativa para los jueces, ni siquiera aquella proveniente del máximo órgano del sistema judicial de un país (Corte Suprema de Justicia, Superior Tribunal de Justicia, entre otros), salvo que lo disponga la ley, v. gr. México (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 235). No obstante, los jueces de las distintas instancias acatan generalmente los criterios sentados por los tribunales superiores. Sólo por razones fundadas en un determinado caso concreto (Argentina, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Federal, Sala II Contencioso Administrativo, nov. 28-1974,

La Ley, 1975, A-240), podrán los jueces contrariar la jurisprudencia de tales tribunales superiores¹.

Desde diversas perspectivas, dentro del **Common Law** hay una diferencia importante entre Inglaterra y los Estados Unidos en cuanto a la obligatoriedad o **binding**, este último como característica entendida como el grado de vinculatoriedad.

II. *Jurisprudencia electoral*

A. *Ámbito de aplicación*

La validez de la jurisprudencia originada en los *organismos electorales* con potestad jurisdiccional no se limita a la esfera del derecho electoral público, pues los criterios que en ella se consagran son de aplicación analógica, en caso de no existir textos precisos a otro tipo de *elecciones*, como aquellas que se realizan en las asociaciones profesionales y en las universidades. En el caso de México, la aplicación obligatoria de jurisprudencia del Tribunal Electoral Federal tiene lugar no sólo respecto de los tribunales electorales locales, sino respecto de las autoridades administrativas tanto del ámbito estatal como federal (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 233).

La *jurisprudencia electoral* está formada por todas las resoluciones dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional, entendida esta expresión como potestad de “decidir en un caso concreto lo que es derecho según la legislación vigente” (Marienhoff, 1980).

Así, la *jurisprudencia electoral* puede tener origen en fallos, resoluciones o acuerdos provenientes de: 1) *organismos electorales* judiciales especializados: Cámara Nacional Electoral (República Argentina), Tribunal Superior Eleitoral (Brasil), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México), Tribunal Superior de Justicia Electoral (Paraguay); 2) *organismos electorales* extrapoder: Corte Electoral (Uruguay), Consejo Supremo Electoral (Venezuela), Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica), Junta Central Electoral (República Domi-

1 El cambio de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) requiere una *mayoría* de cinco *votos* de los siete miembros de la Sala Superior (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, art. 234).

nicana), Tribunal Electoral (Panamá), Junta Central Electoral (España), o que constituyen un *poder* independiente (Nicaragua); 3) tribunales judiciales no electorales pero llamados a decidir cuestiones electorales por recursos contra resoluciones de *organismos electorales*: jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa en España. En este grupo incluimos también las decisiones de los supremos tribunales o cortes de justicia en aquellos casos en que, como consecuencia de recursos tendientes a resguardar la supremacía constitucional, debe resolver alguna causa proveniente de la Cámara Nacional Electoral en virtud del recurso extraordinario de inconstitucionalidad, v. gr., la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina. También podría incluirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México (SCJN) mediante las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales (ídem Panamá, Honduras); 4) tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando aborda el derecho humano a la *participación política*, contemplado en los arts. 16 y 22 del Pacto de San José. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene una importante jurisprudencia en materia *participación política*.

B. Formas de constitución

Como se ha afirmado, de acuerdo al modelo mexicano de *jurisprudencia electoral*, sus alcances y grado de vinculatoriedad se encuentran regulados en leyes emitidas por el legislador federal. De ahí que, de acuerdo al diseño institucional encontremos las siguientes formas de constitución de *jurisprudencia electoral*:

- 1) **Por reiteración.** Surge cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS-TEPJF) sostiene el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una o varias normas en tres sentencias distintas, sin interrupción en contrario. En el caso de las salas regionales se exige que sean cinco sentencias con ratificación de la Sala Superior.
- 2) **Por unificación.** Cuando dos o más órganos jurisdiccionales sostienen criterios diversos. En México, pueden darse varios supuestos:
 - a) Cuando la SCJN resuelve la contradicción de criterios sustentados, por un lado, por alguna Sala del Tribunal Electoral y, por otro,

por un Sala o el Pleno de la misma SCJN (art. 99 constitucional y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

- b) Cuando la Sala Superior resuelve las contradicciones de criterios sustentados entre ella y alguna sala regional o aquellas surgidas entre dichas salas (Castillo, 2006, pp. 294-298).
- 3) **Por revalidación.** Otro mecanismo por virtud del cual se puede constituir jurisprudencia resulta ser la revalidación, la cual tiene como fundamento el artículo quinto transitorio de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.
- 4) **En acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales.** La SCJN tiene la facultad de resolver este medio de control abstracto. Pueden promoverla los *partidos políticos* con registro federal o local, las *minorías* parlamentarias (33%) del ámbito federal y local, según corresponda, así como el presidente de la República (Constitución mexicana, art. 105, fracción II, incisos a al f).

III. Casos de jurisprudencia

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

A. Validez de los votos en blanco (Argentina)

Si bien la validez de los *votos en blanco* sólo podría resultar de una expresa mención de la ley en tal sentido, la Cámara Nacional Electoral (CNE) se pronunció a favor de la validez jurídica y *política* del *voto en blanco* y de su cómputo, a los efectos del cálculo de la barrera legal para el acceso de la *minoría* a la representación en un *partido político*. Esta doctrina fue reiterada en sucesivos fallos.

El tribunal se fundó, en síntesis, en que las nulidades son de interpretación restrictiva. Hizo notar, asimismo, que los *votos en blanco*, si bien no traducen una voluntad positiva del sufragante en beneficio de ningún candidato, constituyen una expresión de voluntad *política* legítima (Fallo CNE 397/87, entre otros).

B. Nombre de las agrupaciones políticas (Colombia)

Resolución No. 09 del 25/1/95, del Consejo Nacional Electoral de Colombia (Memorias y doctrina, 1996):

Los nombres genéricos o los de uso común no son susceptibles de apropiación exclusiva por ningún particular. Los nombres que se refieren a determinadas doctrinas o ideologías políticas, a un territorio, a una raza o etnia, etc., pertenecen al acervo cultural de la sociedad y por tanto, no puede reconocerse exclusividad alguna en favor de una agrupación, partido o movimiento, aunque sí pueden formar parte de una denominación compuesta que permita la adecuada identificación de tales organizaciones políticas.

En el caso no se aceptó legitimar la denominación Movimiento Nacional de las Comunidades Negras como si dicha agrupación “que ostenta el nombre genérico o de uso común fuese la única apta para llevar válidamente la representación de la raza o de las etnias negras”.

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

De acuerdo a la doctrina de la Junta Electoral Central de España (Acuerdo del 13/4/83, reiterado el 26 de abril y el 17 de mayo de 1993 y el 26 de mayo de 1994), quienes no se encuentren cumpliendo pena de privación o suspensión del derecho de *sufragio* impuesta por sentencia firme, podrán votar si figuran inscritos en el censo, bien por correo, bien personalmente, si el régimen penitenciario aplicable en cada caso lo permite².

D. Nulidad de *elección* por principios constitucionales (México)

Esta doctrina judicial consiste en la posibilidad de anular una *elección* a partir de la violación a principios constitucionales por parte de un tribunal constitucional electoral. Surge a partir del caso conocido como Yurécuaro (nombre de un municipio cuya *elección* fue anulada y

2 Cabe señalar que hay una amplia jurisprudencia comparada sobre el tema. Por ejemplo, el caso Mignone, en Argentina, o Sauve vs. Canadá, resuelto por la Suprema Corte de Canadá. Asimismo, países como Puerto Rico y Panamá, entre otros, prevén en su ordenamiento jurídico el permiso de ejercer el derecho del *voto* a quienes cumplen una pena de prisión.

corresponde a la sentencia SUP-JRC-604/2007) y tiene como antecedente el llamado caso Tabasco, en el cual se denominó a este estándar la *nulidad de elección* por causa abstracta (sentencia SUP-JRC-487/2000 y acumulado). Esos criterios generaron un posterior análisis en *elecciones* como la relativa a la ciudad de Morelia (ST-JRC-117/2011). Otro caso relevante fue la *nulidad de la elección* de Colima (SUP-JRC-678/2015) por la afectación al principio de neutralidad. En ese mismo sentido debe señalarse el caso de la anulación de la *elección* a presidente en Austria, dictada por la Corte Constitucional en 2016.

E. Sistema de partidos políticos y candidaturas independientes a la luz del Pacto de San José (Corte Interamericana de Derechos Humanos)

El caso Yatama vs. Nicaragua es un importante precedente de la Corte Interamericana, en el cual estableció que las comunidades indígenas no pueden ser obligadas a regir sus *elecciones* bajo el modelo partidista, sino que pueden optar por ello.

Otro de los precedentes relacionados con el *sistema de partidos* políticos, más representativo del ámbito interamericano en materia política-electoral, reside en el caso Castañeda Gutman vs. México. En dicho precedente se estableció que no es obligatorio para los países integrantes del Pacto de San José, prever la regulación de las *candidaturas* independientes. Dependerá de cada país su establecimiento o no en el respectivo orden normativo nacional. En todo caso, la Corte invita a los países de la región a hacer una reflexión sobre su adopción o no.

F. Disolución de partido político (Tribunal Europeo de Derechos Humanos)

Dos de los precedentes más importantes en materia política del tribunal de Estrasburgo tienen que ver con la disolución de *partidos políticos*. El caso Partido de la Libertad vs. Turquía, resuelto el 8 de diciembre de 1999, versó sobre el planteamiento de que un *partido político* y diversos ciudadanos reclamaban a Turquía la disolución de tal organización, esto derivado de que su programa de acción era incompatible con los principios y estructuras del Estado turco. Un caso

similar es Refah Partisi vs. Turquía, resuelto el 31 de julio del 2001 (Díaz Revorio, 2004).

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Justicia electoral - Proceso electoral

Bibliografía:

- Alcubilla, E. A. (1996). La administración electoral española. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral* (México), 8.
- Aftalión, E. R., García Olano, F., Vilanova, J. (1984). *Introducción al Derecho*, (12a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Asuri, Editorial (1985). *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*. Bilbao: Asuri.
- Autores varios (1986). *Legislación electoral comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Baker, R. (2014). *El precedente y su significado en el Derecho Constitucional de los Estados Unidos*. Lima: Grijley.
- Bibliográfica Argentina, Editorial (1968). *Enciclopedia Jurídica Omeba*, (t. XVII). Buenos Aires: Bibliográfica Argentina.
- Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Borda, G. A. (1984). *Tratado de Derecho Civil*, (8a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Bossini, F., et al. (2008). *Diccionario bilingüe de términos legales*, (5a. ed.). Granada.
- Carpintero, F. (1991). *Libertad y Derecho*. México: Escuela Libre de Derecho.
- Cassagne, J. C. (1985). *Derecho Administrativo*, (2a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Castillo, L. (2006). *Sistema rector de la jurisprudencia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Couture, E. J. (1976). *Vocabulario jurídico*. Buenos Aires: Depalma.
- Cross, R., y Harris, J. W. (2012). *El precedente en el Derecho inglés*. Madrid: Marcial Pons.
- Debbasch, C. (1978). *Contentieux administratif*, (2a. ed.). Paris: Dalloz.
- Demichel, A., y Demichel, F. (1973). *Droit électoral*. Paris: Dalloz.
- Díaz Revorio, J. (comp.) (2004). *Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Lima: Palestra.
- Fiorini, B. A. (1976). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- García Belaunde, D. (1986). Una democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985). *Cuadernos de CAPEL*, 16. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Gros Espiel, H. (1990). *La Corte Electoral del Uruguay*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- La Ley, Editorial (1981). *Digesto Jurídico*. Buenos Aires: La Ley.
- Linares Quintana, S. (1963). *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Alfa.
- Llambías, J. J. (1986). *Tratado de Derecho Civil*, (12a. ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1980). *Tratado de Derecho Administrativo*, (3a. ed.). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Orlandi, H. R. (1985). *Ciencia Política*, (4a. ed.). Buenos Aires: Plus Ultra.
- Salvat, R. M. (1964). *Tratado de Derecho Civil argentino*. Buenos Aires: TEA.
- Sánchez Agesta, L. (1986). Democracia y procesos electorales. *Cuaderno de CAPEL*, 13. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Felipe GONZÁLEZ ROURA
Constancio CARRASCO DAZA

JUSTICIA ELECTORAL

I. Noción

Por *justicia electoral*, en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales para garantizar la regularidad de las *elecciones* y que las mismas se ajusten a derecho (esto es, a la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y cualquier otra norma aplicable), así como para proteger o restaurar el goce de los derechos político-electorales involucrados, habilitando a los *partidos políticos* o a toda persona afectada por cualquier presunta irregularidad o inobservancia de la normativa electoral, a presentar tal impugnación, ser oída y que ésta sea resuelta.

Así, la noción de *justicia electoral* abarca todos aquellos medios y mecanismos para garantizar la regularidad de los *procesos electorales* y la defensa de los derechos político-electorales. Cualquier irregularidad en un *proceso electoral* o inobservancia de la normativa electoral puede dar lugar a un conflicto. Entre los mecanismos para resolver conflictos electorales, cabe distinguir: 1) aquellos que proporcionan un recurso formal o tienen un carácter correctivo, como los *medios de impugnación* electoral, los cuales anulan, modifican o reconocen la existencia de una irregularidad; 2) aquellos que tienen un carácter punitivo, imponiendo una sanción al autor, entidad o persona responsable del acto irregular, como los procedimientos a través de los cuales se establecen responsabilidades administrativas y penales electorales, y 3) aquellos mecanismos alternativos para la resolución de conflictos electorales, que son voluntarios para las partes en conflicto y frecuentemente informales.

La finalidad esencial de los sistemas de *justicia electoral* ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho al *voto*, ya sea para elegir o ser elegido representante a fin de ocupar un cargo público o para participar directamente en un procedimiento de *democracia* semi-directa, como referéndum, plebiscito o *revocatoria de mandato*, mediante un conjunto de garantías a los participantes¹, a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, en tanto que las impugnaciones correspondientes pueden sustanciarse ante un órgano de naturaleza jurisdiccional y/o administrativa o, incluso, política, según el régimen electoral de cada país. De este modo, un sistema de *justicia electoral* contribuye a asegurar la vigencia de los principios de constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, *transparencia* y, en general, justicia de los comicios.

Además de la referida acepción técnica o estricta de *justicia electoral*, existe otra con una connotación más amplia, a través de la cual se hace mención a todos aquellos principios, valores y medidas encaminados a la óptima realización de la *democracia* representativa, como sería la celebración de *elecciones* periódicas, libres y auténticas, mediante el *sufragio* universal, libre, secreto y directo, lo cual incluye el

1 Partidos políticos e incluso *funcionarios electorales*, así como ciudadanos y candidatos, según el caso en los distintos regímenes electorales.

establecimiento de una adecuada integración de los órganos objeto de la representación política; plena libertad de asociación, reunión y expresión políticas; acceso equitativo de los *partidos políticos* al financiamiento público; respeto estricto al *pluralismo* político; condiciones equitativas para la contienda electoral, etcétera. Esta última acepción más amplia de *justicia electoral* coincide, como alerta Nohlen, con la cada vez más difundida de *integridad electoral*, que hace referencia a todos esos principios, valores, medidas y prácticas que contribuyen a la calidad electoral.

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

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

A los anteriores cabría agregar, en su caso y por su especificidad, los medios de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes o normas generales de carácter electoral, los cuales generalmente se

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

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

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

II. Tipología de los sistemas de *justicia electoral*

En el derecho electoral comparado, y según la clasificación que el autor propuso para el manual de IDEA Internacional sobre *justicia*

electoral, es posible distinguir cuatro tipos o modelos de sistema de *justicia electoral*, atendiendo a la naturaleza del órgano encargado de emitir la decisión final sobre las impugnaciones relacionadas con la validez y los resultados de las *elecciones* legislativas nacionales (en su caso, federales) y, en ciertos países, presidenciales, sin desconocer la existencia y conveniencia de otros *medios de impugnación* durante el desarrollo del procedimiento electoral o incluso en periodos anteriores al mismo:

- 1) **Órgano legislativo**, ya sea la legislatura u otra asamblea política, como prevalece en Estados Unidos de América, Bélgica, Dinamarca, Italia, Suiza, Islandia y, desde una perspectiva formal, Argentina.

Este sistema se puede considerar tradicional o clásico en cuanto fue el que predominó hasta la segunda década del siglo XX, con excepción de Inglaterra, que lo abandonó desde 1868, pero que se conserva en los países indicados. Su característica fundamental es que se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o a una parte de ellos, la facultad de resolver finalmente sobre la validez de la *elección* respectiva (incluyendo las impugnaciones que se interpongan), lo que de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado verificación de poderes o bien, calificación de *elecciones* o certificación de actas, y que en México, equívocamente, se conoció como autocalificación.

La razón histórica del contencioso político en materia electoral se apoya en el principio de la división de poderes, conforme con el cual, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás, considerándose como un arma defensiva en manos del Legislativo frente al Ejecutivo, a fin de asegurar su autonomía e independencia. Asimismo, pretende evitar que se dañe al judicial, el cual, se alega, se vería inmerso en las luchas políticas partidistas en detrimento de su función primordial, consistente en la resolución técnico-jurídica de los diversos litigios de que conoce.

Bajo este sistema, si bien la *elección* respectiva se encuentra regida por el marco constitucional y legal aplicable, dada la naturaleza, conformación y proclividad de las legislaturas a actuar políticamente,

además de la inexistencia de mecanismos para controlar que sus resoluciones electorales se ajusten a derecho, ha sido frecuente que en sus decisiones prevalezcan los criterios políticos (como el de oportunidad y negociación de los intereses en pugna) sobre las razones jurídicas. Incluso, tales decisiones han sido proclives a favorecer a las fuerzas políticas que, eventualmente, han conformado la *mayoría* legislativa. De ahí que sea frecuente calificar a este tipo como contencioso político.

No obstante la calificación de tradicional o clásico para este tipo de contencioso electoral de naturaleza predominantemente *política*, cabe advertir que, en realidad, en los orígenes del parlamentarismo en Gran Bretaña, con motivo de las primeras impugnaciones electorales que se presentaron desde principios del siglo XV en Inglaterra durante la época de Enrique IV de la dinastía de Lancaster, las mismas tuvieron un carácter jurisdiccional, en tanto que la cancillería se consideró competente sobre el particular², por lo que los tribunales de la cancillería eventualmente se arrogaron el derecho de modificar los *escrutinios*. Sin embargo, en 1604 el parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un *resultado electoral*³, estableciendo a partir de allí que los miembros del parlamento eran los jueces de sus propias *elecciones*, lo cual rigió hasta la reforma legal de 1868 que posteriormente se analizará.

En el ínterin, el sistema de verificación de poderes a cargo de una asamblea política se adoptó en Francia desde los estados generales en el siglo XVIII hasta la Constitución de 1958, correspondiente a la Quinta República. En los Estados Unidos de América se estableció con la Constitución Federal de 1787, a partir de los cuales se generalizó el contencioso político en los regímenes democráticos emergentes durante los siglos XIX y buena parte del XX. En lo que se refiere a América Latina, bajo la influencia de la Constitución de Cádiz de 1812, la gran mayoría de los ordenamientos del siglo

2 Como antecedente de los tribunales de **equity** surgidos en forma paralela a los tribunales reales de justicia del **common law** que se encontraban bajo la influencia del canciller, que era un funcionario de la corona y consejero del rey.

3 A pesar de la protesta del rey Jacobo I de la dinastía de los Estuardo, en el sentido de que eran tales jueces quienes tenían el derecho de decidirlo.

XIX previeron un contencioso político, con la salvedad de las leyes constitucionales de 1836 en México, que le confirieron de manera efímera tal atribución al llamado Supremo Poder Conservador, y la Constitución de Colombia de 1886, que preveía la existencia de jueces de *escrutinio*.

En la actualidad prácticamente ya no hay sistemas que tengan un contencioso electoral conferido exclusivamente a un órgano legislativo o asamblea política, ya que aquellos países que aún lo conservan para los comicios legislativos o presidenciales lo hacen coexistir con medios de control jurisdiccional o, incluso, administrativos, previos (como en Argentina, Estados Unidos de América e Italia) o posteriores (como en Alemania), lo que les convierte en sistemas de *justicia electoral* mixtos legislativo-jurisdiccionales o legislativo-administrativos.

- 2) **Órgano jurisdiccional**, que se encomienda a alguna de las cuatro clases de órganos que se analizan a continuación. Los defensores de un contencioso jurisdiccional sostienen que la acción de juzgar y calificar las *elecciones* materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el ejercicio de tales atribuciones debe corresponder a un órgano jurisdiccional a efecto de garantizar la autenticidad, regularidad y *validez de las elecciones*, al evitar que los integrantes del órgano involucrado (en el caso de las legislaturas) se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las *elecciones* en que contendieron, máxime que se corre el riesgo de que la *mayoría* predeterminada actúe atendiendo a sus intereses políticos y partidistas, ignorando consideraciones de derecho y de justicia. En este sentido, afirma Manuel Aragón, desde el punto de vista de la plenitud del Estado de Derecho, resulta discutible la pertinencia de un exclusivo control político de tal naturaleza. Bajo este modelo, la decisión final sobre la *validez de las elecciones* impugnadas puede conferirse a un tribunal ordinario, el tribunal constitucional, un tribunal administrativo o un tribunal electoral especializado:

- a) **Tribunal ordinario del Poder Judicial** (no especializado en materia electoral), generalmente encomendado a la respectiva Corte Suprema, ya sea en única instancia o vía apelación, como

en Inglaterra, desde 1868, Australia, Canadá, India y en prácticamente todos los países de la Commonwealth, incluso, en esencia, a este tipo corresponden los casos de Bosnia y Herzegovina, Hungría, Moldavia, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania, Etiopía, Kenia, Lesotho, Uganda, Japón, República de Corea y Taiwán.

- b) **Tribunal o consejo constitucional**, siguiendo, en cierta medida, el modelo de la Corte Constitucional de la Constitución de Austria de 1920, como ocurre en Alemania (donde la calificación o verificación de la *elección* a cargo del Bundestag o parlamento puede ser recurrida ante el tribunal constitucional), España, Portugal, Bulgaria, Croacia, Lituania, Rumania y Niger; igualmente, Armenia, Eslovaquia e Indonesia, pero en estos últimos tres el tribunal constitucional forma parte del Poder Judicial, a diferencia de los primeros. Asimismo, bajo la denominación de consejo constitucional, siguiendo en buena medida el modelo francés, se adopta, además de Francia, en Burkina Faso, Camboya, Camerún y Mozambique.
 - c) **Tribunal administrativo**, ya sea de naturaleza autónoma, como en Colombia (denominado Consejo de Estado), Finlandia y Letonia, o bien, formando parte del Poder Judicial, como en la República Checa (llamado Suprema Corte Administrativa).
 - d) **Tribunal electoral especializado** (sin atribuciones administrativas), ya sea perteneciente al Poder Judicial o autónomo de los tres poderes tradicionales, como ocurre predominantemente en los países de América Latina y cuyo análisis se profundizará más adelante, si bien también se ha adoptado en Albania, Grecia, Palestina, Suecia y Sudáfrica (en el entendido de que en estos últimos tres países el tribunal electoral tiene naturaleza autónoma).
- 3) **Organismo electoral-administrativo con atribuciones jurisdiccionales**. Bajo este modelo, la decisión final sobre la *validez de las elecciones*, incluso si son impugnadas, corresponde al propio órgano electoral administrativo encargado de organizar las *elecciones*, el cual también cuenta con atribuciones jurisdiccionales para resolver de

manera final y definitiva las impugnaciones correspondientes (como ocurre en Costa Rica, Nicaragua y Uruguay).

- 4) **Órgano ad hoc**, de carácter provisional y derivado de un régimen transitorio, generalmente, como una solución promovida por organismos o instancias internacionales ante algún conflicto interno grave, según ocurrió, por ejemplo, en las *elecciones* de Camboya en 1993, Bosnia y Herzegovina en 1996 y Afganistán en 2005.

Por otra parte, cabe advertir que además de las impugnaciones ante los referidos órganos de cada uno de los primeros dos modelos (legislaturas y órganos jurisdiccionales, ya se trate de tribunales ordinarios o cortes supremas, tribunales o consejos constitucionales, tribunales administrativos y tribunales electorales), con frecuencia y de manera previa, se contemplan impugnaciones administrativas ante el propio órgano encargado de organizar las *elecciones*, ya sea que tenga carácter autónomo o independiente –como en Canadá (Elecciones Canadá), Chile (Servicio Electoral), México (Instituto Nacional Electoral) y Perú (Organización Nacional de Procesos Electorales)–, que formalmente se le ubique en el Poder Legislativo pero tenga garantías de autonomía –como en Hungría, así como parcialmente en Argentina (con las juntas electorales) y España (con la Junta Central Electoral)–, o bien, formalmente se le ubique en el Ejecutivo –por lo general en el respectivo ministerio del interior o secretaría de *gobierno*, como ocurre en Alemania y Estados Unidos, así como, parcialmente, en Argentina y España–.

En todo caso, cabe destacar la tendencia contemporánea en el derecho comparado hacia la judicialización de los procedimientos electorales con el objeto de que cualquier conflicto que surja sea resuelto conforme a derecho y de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad, mas no según los criterios ampliamente discrecionales de oportunidad y negociación política, no sólo respecto de los *resultados electorales* sino también de las controversias durante la etapa de preparación de la *elección* e, incluso, con motivo de procedimientos internos en los *partidos políticos* para seleccionar a sus dirigentes y candidatos a cargos de *elección* popular o para la imposición de sanciones a sus afiliados.

Como puede observarse, el establecimiento de tribunales electorales especializados es una fórmula típicamente latinoamericana –aun cuando

empieza a extenderse a otros contextos—, cuyo origen lo encontramos en la tercera década del siglo XX, con cierto auge en el marco de la tercera ola democrática, constituyéndose en un factor relevante en los procesos de transición y consolidación democrática en la región y una de las aportaciones de América Latina a la ciencia política y al derecho Electoral, así como a la vigencia del *Estado de derecho* y la solución de los conflictos electorales por vías institucionales, según se explica a continuación.

III. Los sistemas de *justicia electoral* en América Latina

Aun cuando el primer antecedente de *jueces electorales* especializados se encuentra en la Constitución de Colombia de 1886⁴, no fue sino a partir de la década de los veinte del siglo pasado cuando surgieron *organismos electorales* especializados y permanentes de carácter autónomo, independientes del Ejecutivo, con atribuciones administrativas y/o jurisdiccionales.

En efecto, en 1924, en la República Oriental del Uruguay se crea a nivel legislativo la Corte Electoral, encomendándosele el conocimiento de todos los actos electorales previos a la *elección*, si bien la Constitución reservaba a las cámaras el juzgamiento de la *elección* de sus miembros y al senado el de la *elección* de presidente de la República. Por su parte, fue la Constitución de 1934 la que le asignó a la Corte Electoral la calidad de juez de las *elecciones* de todos los cargos electivos, excepción hecha de la de presidente y vicepresidente de la República que seguía siendo competencia de la Asamblea General (la reunión de ambas cámaras). Finalmente, a partir de la Constitución de 1952 se confiere a la Corte Electoral la calidad de juez de las *elecciones* de todos los cargos electivos, sin excepción alguna, así como de los actos de plebiscito y referéndum, cuya competencia se amplió por reforma de 1996 para organizar las *elecciones* internas de los *partidos políticos* para la selección de ciertos órganos y candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República.

Cabe destacar, además, el establecimiento del Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de Chile de 1925, al cual se le asignó la

4 Si bien la decisión final sobre la *validez de las elecciones* de los legisladores en ese entonces correspondía a la respectiva cámara del congreso.

competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las *elecciones* de presidente de la República, así como de los miembros de la cámara de diputados y del senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieren respecto de ellas. En la Constitución de 1980 se confieren al referido tribunal básicamente las mismas atribuciones, junto con las relativas a las impugnaciones con motivo de la organización y calificación de los plebiscitos.

En la siguiente década se fueron creando organismos similares. Así, en 1931 se crea el Jurado Nacional de Elecciones en Perú como órgano autónomo, en tanto que la Constitución de Brasil de 1934 organizó la *justicia electoral* dentro del Poder Judicial, previendo como órgano supremo el Tribunal Superior Electoral, al cual también se le han conferido no sólo atribuciones jurisdiccionales sino administrativas.

Asimismo, la Constitución de Nicaragua de 1939 creó un Consejo Nacional de Elecciones, al cual se le asignó la competencia de calificar las *elecciones* legislativas y decidir en última instancia sobre todos los reclamos y recursos que se interpusieran, mismo que se encuentra previsto también en la Constitución de 1987 como Consejo Supremo Electoral, confiriéndosele igualmente competencia respecto de *elecciones* presidenciales y considerándosele expresamente, junto con los demás *organismos electorales* subordinados, como integrantes del llamado poder electoral.

De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente como un cuarto poder, dotado de plena autonomía, habiéndose constituido como un paradigma para la región dadas sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.

A partir de tales antecedentes, combinados con experiencias particulares de los respectivos países, proliferó en América Latina la creación de tribunales, cortes, jurados, juntas o consejos electorales encargados de la resolución de las controversias derivadas de las *elecciones*, frecuentemente a nivel constitucional y, de manera destacada, con motivo de los procesos democratizadores de la década de los 80. Incluso, varios de esos organismos desempeñan no sólo las referidas funciones jurisdiccionales sino también administrativas, relacionadas con la organización de los

comicios, en tanto que su naturaleza jurídica, según se indicó, es generalmente autónoma de los tres poderes tradicionales; en algunos casos, se les ubica dentro del Poder Judicial o constituyen un cuarto poder especializado.

En términos muy generales –toda vez que cada país ha tenido su propio proceso evolutivo según sus respectivas condiciones políticas, sociales y culturales–, la historia del contencioso electoral latinoamericano se puede dividir en cuanto a los órganos competentes para resolver los *medios de impugnación* contra los *resultados electorales*, en tres etapas, que van de la adopción de un contencioso predominantemente político, un contencioso mixto jurisdiccional y político, así como un contencioso plenamente jurisdiccional.

A. Contencioso predominantemente político encomendado a órgano legislativo

Este periodo va desde la adopción de los primeros ordenamientos constitucionales de los países recién independizados en la región hasta el primer cuarto del siglo XX con la creación de los primeros tribunales electorales, si bien en algunos países latinoamericanos ocupa hasta la década de los 80 del mismo siglo, como parte de la tercera ola democratizadora. En efecto, siguiendo la tradición francesa (recogida a través de la Constitución de Cádiz de 1812 en los países hispanoamericanos), así como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, la gran mayoría de los países bajo análisis adoptaron el sistema contencioso electoral de carácter predominantemente político (conocido como autocalificación), al reservar a las respectivas cámaras del congreso o a una parte de sus miembros (los llamados *colegios electorales*) la facultad de juzgar finalmente la *elección* de los diputados o senadores. Por otra parte, se confería al propio congreso o, generalmente, a su cámara de diputados (o, como en Uruguay, al senado), la facultad de calificar la *elección* presidencial, dando lugar en este último caso a una heterocalificación política.

B. Contencioso mixto jurisdiccional y político

Con el establecimiento de los primeros tribunales electorales en la región, como el de Uruguay en 1924, se previeron los primeros *medios de*

impugnación electoral de naturaleza jurisdiccional, si bien en varios países se conservó la competencia de los diversos congresos o sus respectivas cámaras para resolver finalmente sobre la *validez de las elecciones*. Se trataba de sistemas mixtos, ya sea porque la competencia de los tribunales electorales sólo era respecto de impugnaciones interpuestas durante la etapa de preparación de la *elección* y se confería a las legislaturas la relacionada con las impugnaciones contra los *resultados electorales*⁵ o bien porque a tales órganos legislativos se reservaba la facultad de modificar las resoluciones de los tribunales electorales recaídas a los *medios de impugnación* en contra de los *resultados electorales*⁶.

En cuanto a los aspectos orgánicos, también puede apreciarse una evolución frecuente en los países que nos ocupan respecto de la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose con posterioridad de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la *elección*) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

C. Contencioso plenamente jurisdiccional

Esta etapa corresponde a la supresión de la competencia de las legislaturas y demás asambleas políticas para decidir finalmente acerca de la *validez de las elecciones*, con el objeto de conferírsela a un órgano jurisdiccional. Al efecto, fuera del caso de Argentina que, según se comentó, aún reserva tal atribución a las cámaras del congreso respecto de las *elecciones* de diputados y senadores, así como a la asamblea general con relación a la *elección* presidencial (con el matiz indicado en cuanto ciertos precedentes jurisdiccionales), en to-

5 Como ocurrió con la Corte Electoral del Uruguay entre 1924 y 1934, y hasta la fecha se presenta con la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, toda vez que contra los resultados de los comicios emanados de las juntas electorales sólo procede la impugnación ante las respectivas cámaras del congreso, tratándose de las *elecciones* legislativas, o la Asamblea General, por lo que se refiere a la *elección* presidencial, si bien hay precedentes en que los tribunales federales han asumido su jurisdicción en ciertos casos.

6 Así ocurrió, por ejemplo, en México, entre 1987 y 1993, respecto de las *elecciones* legislativas, y hasta 1996 con motivo de las *elecciones* presidenciales, al igual que en Uruguay, hasta 1952, por lo que se refiere también a las *elecciones* presidenciales.

dos y cada uno de los demás países latinoamericanos la decisión final acerca de la *validez de las elecciones* y la proclamación de los resultados y los elegidos es competencia de un órgano de naturaleza jurisdiccional. Es oportuno señalar que, en algunos casos, como en el del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile en 1925, el tránsito de sistemas contenciosos electorales predominantemente políticos a otros plenamente jurisdiccionales se dio directamente sin mediar alguna etapa de contencioso mixto.

En cuanto al órgano jurisdiccional encargado de emitir la decisión final sobre la validez de una *elección*, cabe diferenciar según se trate del mismo organismo que organizó las *elecciones*⁷, del órgano de justicia constitucional (sea la respectiva corte suprema de justicia o un tribunal constitucional), del órgano de justicia administrativa o de un tribunal electoral especializado distinto al que organizó los comicios.

En consecuencia, atendiendo al órgano jurisdiccional competente para resolver las impugnaciones contra los *resultados electorales*, es posible distinguir los siguientes sistemas de *justicia electoral* en América Latina:

- 1) **Impugnación ante el propio organismo electoral administrativo que organizó la *elección*.** Como se adelantó, varios de los referidos tribunales electorales no sólo realizan funciones jurisdiccionales con el objeto de resolver las impugnaciones interpuestas en contra de diversas decisiones relacionadas con el desarrollo de los comicios, sino también desempeñan funciones administrativas relacionadas con la organización de los respectivos comicios. Incluso, en tres (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y Corte Electoral del Uruguay), las resoluciones del respectivo *organismo electoral* son definitivas e inatacables, por lo que no pueden ser objeto de revisión por órgano alguno.

En los 15 países restantes latinoamericanos (de la parte propiamente constitucional más la República Dominicana), las decisiones del *organismo electoral* encargado de organizar los comicios (con independencia de que éste también tenga competencia para resol-

7 En cuyo caso desempeña tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo.

ver algunos *medios de impugnación* de naturaleza propiamente administrativa) son susceptibles de ser impugnadas ante la justicia constitucional, la justicia administrativa o la *justicia electoral* especializada.

- 2) **Impugnación ante la justicia constitucional.** En nueve países las decisiones del respectivo *organismo electoral* administrativo y/o jurisdiccional son impugnables, por cuestiones de inconstitucionalidad, ante la justicia constitucional, que en la región generalmente se le encomienda a la respectiva corte suprema de justicia y sólo en algunos casos al correspondiente tribunal constitucional.

En cuanto a los países en que procede la impugnación de decisiones electorales ante la corte suprema de justicia, por presunta inconstitucionalidad, se encuentran siete: Brasil (si bien se le denomina Tribunal Federal Supremo), El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Asimismo, mención especial merece Argentina, en donde todas las decisiones electorales, salvo las relacionadas con los resultados derivados de la *jornada electoral*, son impugnables ante la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial Federal. En cambio, el *escrutinio* de los *resultados electorales* a cargo de las juntas electorales son juzgados, finalmente, por cada una de las cámaras respecto de las *elecciones* de sus miembros y por la Asamblea General (reunión de la Cámara de Diputados y el Senado) con relación a la *elección* presidencial. Por tanto, cabe clasificar al régimen contencioso electoral de Argentina como de carácter mixto político-jurisdiccional, atendiendo a la naturaleza de los órganos involucrados. No obstante lo anterior, existen precedentes en que los tribunales federales han asumido jurisdicción al sostener que la revisión judicial es indispensable respecto de presuntas decisiones arbitrarias de la Cámara de Diputados, como ocurrió en el caso Luis Patti⁸.

En cambio, en otros dos países proceden las impugnaciones contra los *resultados electorales* ante un tribunal constitucional. Lo anterior

8 Caso 4207/06, fallado por la Cámara Nacional Electoral el 14 de septiembre de 2006, el cual fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia en 2008, aun cuando la Cámara de Diputados insistió en considerarse habilitada para juzgar las *elecciones*.

ocurre en Guatemala, en donde las decisiones del Tribunal Supremo Electoral son impugnables ante la Corte Suprema de Justicia y las de ésta, ulteriormente, ante la Corte Constitucional, así como en Bolivia, donde las resoluciones electorales son impugnables ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

- 3) **Impugnación ante la justicia administrativa.** Colombia es el único país de la región donde las impugnaciones en contra de las decisiones del *organismo electoral* administrativo (el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría Nacional del Estado Civil) son impugnables ante la justicia administrativa (el Consejo de Estado, cuyas resoluciones sí son definitivas e inatacables).
- 4) **Impugnación ante un tribunal electoral especializado.** En cambio, en los restantes cinco países, las decisiones del *organismo electoral* administrativo son impugnables ante la *justicia electoral* especializada, ya sea que tenga un carácter autónomo (Chile, Ecuador y Perú) o forme parte del respectivo Poder Judicial (México y Venezuela). Ciertamente, en estos países las resoluciones del correspondiente tribunal electoral son definitivas e inatacables, por lo que constituyen la última instancia para declarar la validez de determinada *elección*. Evidentemente, en estos últimos cinco países, los *organismos electorales* especializados y permanentes son dos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional.

IV. Evaluación y perspectivas

Los diversos sistemas de *justicia electoral* establecidos en el mundo, incluyendo América Latina, son resultado de la propia evolución histórica y tradición jurídica de cada país, así como de los específicos reclamos sociales y eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado, por lo que difícilmente se pueden extraer fórmulas susceptibles de exportación a contextos históricos y políticos diferentes, si bien la aproximación comparativa permite captar algunas tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales y su constante perfeccionamiento, pudiendo identificarse de mejor manera las fortalezas y, en su caso, insuficiencias normativas, orgánicas o procesales del correspondiente sistema de *justicia electoral* de un país determinado.

Por lo que se refiere al paulatino establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales en la región, después del abandono o alejamiento del contencioso político, en términos muy generales se puede apreciar la frecuente creación legislativa de un órgano electoral administrativo, de carácter temporal, integrado predominantemente con representantes de *partidos políticos* y del Ejecutivo, para su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía funcional y técnica e imparcialidad⁹. Así, las más de las veces se transforma en un órgano permanente y especializado primordialmente jurisdiccional, si bien conservando muchos de ellos atribuciones materialmente administrativas, o bien se establece una dualidad de órganos electorales de carácter autónomo, algunos de ellos ubicados en el Poder Judicial. Incluso, en cuanto a su autonomía funcional y técnica, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) prevén expresamente la existencia de un poder electoral, al lado de los tres tradicionales.

En general, se aprecia una marcada tendencia hacia la judicialización de los procedimientos contenciosos electorales. Esta situación se advierte no sólo por el paulatino abandono del contencioso electoral político y la consecuente previsión de *medios de impugnación* ante órganos propiamente jurisdiccionales, sino por el hecho de que varios de los órganos encargados de la organización, administración y vigilancia de los procedimientos electorales se encuentran fuertemente judicializados en su integración¹⁰.

La consecuencia de esta judicialización de los sistemas de *justicia electoral* estriba en que la resolución de los conflictos e impugnaciones sobre los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad) y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política (de acuerdo con los intereses del grupo o *partido político* que conformaba la *mayoría* parla-

9 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.

10 En cuanto que varios de sus miembros provienen del Poder Judicial o son nombrados de igual forma, se les exigen los mismos requisitos y/o se les otorgan garantías equivalentes a las de otros funcionarios judiciales.

mentaria en determinado momento), como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra. Lo anterior también ha implicado un cambio en la *cultura política* que aún requiere afianzarse en la región, así como en la actitud asumida por los *partidos políticos*, *funcionarios electorales* y demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente han requerido ajustarse a exigencias técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación. Esto puesto que es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho, lo cual ha propiciado que cada vez más los *partidos políticos* se vean en la necesidad de recurrir a abogados preparados y especializados en materia electoral para la defensa de sus intereses.

En los sistemas de *justicia electoral* que prevén medios de impugnación de carácter propiamente jurisdiccional para la solución de las controversias electorales, en términos muy generales se puede afirmar que con los mismos se atiende el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, consistentes en un recurso efectivo público ante un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley con las debidas garantías, tal y como lo prescriben diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos¹¹.

Con relación a este último aspecto, cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la calificación de las *elecciones* exclusivamente a través de un órgano legislativo o asamblea política y la consecuente ausencia de *medios de impugnación* en contra de los *resultados electorales* es violatorio del derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹². Asimismo, tanto la Comisión como la Corte han establecido que la ausencia en el

11 Concretamente, los arts. 2, sección 3, inciso a), y 14, sección 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8, sección 1, y 25, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12 Informe 1/90, relacionado con México, aun cuando en el informe de fondo correspondiente la Comisión señaló que tenía conocimiento de que, al momento de resolverlo en 1990, ya

ámbito interno de un *medio de impugnación* por el cual la persona que se considere afectada pueda combatir la aplicación en un caso concreto de una norma legal electoral por su presunta inconstitucionalidad también es violatoria del derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25, sección 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³. Al respecto es importante destacar que, atendiendo a la jurisprudencia interamericana, varios países de la región deben adecuar su respectivo régimen de *justicia electoral* a fin de incorporar la posibilidad de un control de la constitucionalidad concreto en materia electoral.

De los cuatro países latinoamericanos bajo sistema federal, en dos el sistema de *justicia electoral* se encuentra totalmente centralizado en virtud de que el correspondiente tribunal o consejo electoral (al igual que, con posterioridad, tratándose de cuestiones de constitucionalidad, el órgano supremo del respectivo Poder Judicial) conoce tanto de impugnaciones contra actos relativos a *elecciones* para integrar los órganos públicos de la federación como los de las entidades federativas (Brasil y Venezuela). En otro, si bien hay órganos electorales administrativos en cada entidad federativa, el control de la constitucionalidad de los actos referentes a comicios locales se encuentra centralizada a través de la respectiva Corte Suprema de Justicia (Argentina). En el restante (México) las controversias electorales de carácter federal se sustancian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las relativas a *elecciones* locales ante los correspondientes tribunales electorales creados y sostenidos en cada entidad federativa¹⁴, en el entendido de que desde la reforma de 1996, se estableció un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del referido tribunal electoral para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones igualmente de las autoridades electorales locales. Por su parte, en los sistemas federales europeos, como Alemania y Austria, también corresponde a un órgano central, el correspondiente

se habían venido estableciendo en México tribunales electorales tanto en el ámbito federal como en diversas entidades federativas.

13 Caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de agosto de 2008, si bien en la misma la Corte señaló que tenía conocimiento de que, desde 2007, se había aprobado una reforma constitucional por la cual se confería al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia sobre el particular.

14 Si bien por reforma de 2007 se facultó a la Cámara de Senadores, de carácter federal, para nombrar también a los integrantes de los tribunales electorales locales.

tribunal o corte constitucional, ejercer la atribución de control de la regularidad de las *elecciones* locales.

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

Con el objeto de fortalecer la administración de *justicia electoral*, los sistemas contenciosos electorales tienden a establecer diversas garantías orgánicas, judiciales o jurisdiccionales conformadas por medidas constitucionales y legales para lograr la autonomía funcional y la efectividad y eficiencia de los órganos encargados de impartir la *justicia electoral*, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros frente a los demás órganos del poder público y los propios *partidos políticos*, a fin de estar en aptitud de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, los casos litigiosos que se les presenten.

Entre tales garantías orgánicas cabe mencionar la consagración jurídica de su autonomía y/o independencia del órgano electoral supremo y sus miembros; el mecanismo de designación o postulación de sus miembros¹⁵; los requisitos de idoneidad, tanto profesional como apartidista, que deben satisfacer, apreciándose la tendencia hacia despartidizar su conformación, excluyendo o, al menos, dejando en *minoría* a los designados por *partidos políticos*, o bien permitiéndoles únicamente derecho de voz pero no de *voto*; la permanencia del órgano y la estabilidad de los miembros en el ejercicio de su encargo, que incluye la renovación escalonada de sus miembros y la llamada carrera jurisdiccional electoral; la autonomía financiera del órgano y el ámbito de sus atribuciones normativas, además de conferir a sus miembros garantías equivalentes a las que disfrutaban los pertenecientes al Poder Judicial, como

15 Destacando al respecto los sistemas que le confieren tal atribución a la correspondiente corte suprema de justicia y/o a una *mayoría* calificada de alguna o, en su caso, ambas cámaras del respectivo congreso a fin de asegurar su idoneidad y la obtención del consenso entre las respectivas fuerzas políticas.

la estabilidad en el cargo, dedicación exclusiva a la función, régimen de responsabilidades idóneo y remuneración decorosa.

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

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- Aragón, M. (1989). Legislación electoral comparada y garantías jurídicas del proceso electoral. En: *Elecciones y democracia en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Bidart Campos, G. (1991). El contralor jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral. En: *Memorias del IV Curso Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Brewer Carías, A. (1990). La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada. En: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate*

- actual. Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Cotteret, J., y Emeri, C. (1973). *Los sistemas electorales*. Barcelona.
- Duverger, M. (1988). *Instituciones políticas y derecho constitucional*, (6a. ed.). Barcelona.
- Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México.
- Galván Rivera, F. (1997). *Derecho procesal electoral mexicano*. México.
- González Salas, F. (1997). La calificación de las elecciones. En: *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*. México.
- Gros Espiell, H. (1990). *La Corte Electoral del Uruguay*. Montevideo.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Mackenzie, W. J. M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (2016). Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. En: *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos*. México: IIJ/UNAM.
- Orozco Henríquez, J. (2009). *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*. (Tesis doctoral). México: UNAM, IIJ.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral/La calificación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Orozco Henríquez, J. (2004, julio-diciembre). La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional. *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*.
- Orozco Henríquez, J. et al. (2013). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. México.
- Urruty, C. (1992). La justicia electoral en la República Oriental del Uruguay. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, (1).

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

AGUILAR OLIVARES, Ileana (costarricense). Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Fue Oficial de Programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), desde 1993 hasta 2001. De 2001 a 2010 laboró como Oficial de Programas de IDEA Internacional, en la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. Actualmente es funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Es autora de diversos artículos sobre democracia y elecciones, y editora de varias publicaciones en esas materias.

ALANIS FIGUEROA, María del Carmen (mexicana). Licenciada y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con una maestría en Gobierno Comparado por la London School of Economics (LSE). Jurista y experta en la materia electoral y derechos humanos de las mujeres e indígenas. Fue Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2006-2016) y primera mujer en dirigir este órgano jurisdiccional. Participó en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); forma parte del grupo de expertos internacionales coordinado por la Fundación Kofi Annan.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (mexicano). Especialista en el estudio de partidos, elecciones y congresos. Desde 1997 es profesor-investigador en el Departamento de Sociología (Área de Procesos Políticos) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (2012-2015). Su libro más reciente es “Sufragio transnacional y extra-territorial. Perspectivas comparadas”.

ALENDIA, Stéphanie (chilena). Máster en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Doctora por

la Universidad de Lille 1. Ha sido doctoranda becaria del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), organismo que depende del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. Se ha desempeñado como profesora asistente del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, editora de la revista Política y miembro del claustro del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Actualmente es directora y profesora asociada de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello.

ALCÁNTARA, Manuel (español). Catedrático de la Universidad de Salamanca y director de FLACSO-España. Ha sido director del Instituto de Iberoamérica y vicerrector de esa Universidad, y secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha enseñado en: Georgetown University, Tulane University, Universidad de Kobe, París III, FLACSO-Ecuador, entre otras. Ha desarrollado estancias prolongadas de investigación en la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill) y en la Universidad de Notre Dame. Su último libro es “El oficio de político”, y como coeditor, “Elecciones y cambio de élites en América Latina”.

ALCUBILLA, Enrique (español). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Letrado de las Cortes Generales de España. Ex-vocal del Consejo General del Poder Judicial. Ex-director de asistencia técnico-jurídica de la Junta Electoral Central. Presidente del Tribunal Administrativo del Deporte. Árbitro de la Corte de Arbitraje del Ilustre Colegio Abogados Madrid, Comité Olímpico Español, Cámara de Comercio de Madrid. Autor de numerosos libros y artículos de derecho electoral y derecho parlamentario. Está en posesión de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort.

ÁLVAREZ, Ángel (venezolano). Posee una maestría y un doctorado de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es profesor de Ciencias Políticas y consultor en políticas públicas. Ha sido jefe de la Cátedra de Teoría Política de la Universidad de Católica Andrés Bello, jefe del Departamento de Teoría Política y director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado de diversas universidades en otros países. Tiene una larga

experiencia como consultor de políticas públicas para gobiernos latinoamericanos y organizaciones multilaterales. Es el autor de libros y artículos académicos sobre política comparada, política de Venezuela y latinoamericana.

ANASTASIA, Fátima (brasileña). Maestra (DCP- UFMG) y doctora (IUPERJ) en Ciencias Políticas, con posdoctorado en la Universidad de Nueva York. Profesora (retirada) e investigadora del Departamento de Ciencias Políticas de la UFMG y el Departamento de Relaciones Internacionales de la PUC-Minas, en las áreas de análisis institucional, la toma de decisiones, estudios legislativos y las élites parlamentarias. Miembro fundador y primera directora del Centro de Estudios Legislativos DCP-UFMG, coordinadora del CEPDE, centro de los procesos de decisión PPGR de PUC-Minas, y autora de varias publicaciones relacionadas a sus áreas de trabajo.

AQUINO, José Ángel (dominicano). Abogado y lingüista por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); maestrías en Filosofía por la Universidad del País Vasco, Derecho Económico por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) y Psicología Social (UASD). Ha trabajado como consultor político para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Congreso Nacional, entre otras entidades. Es profesor de Derecho y Ciencias Políticas de la UASD. Se desempeñó como miembro titular de la Junta Central Electoral. Su último libro publicado se titula “Elecciones primarias en la República Dominicana” (2015).

ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro (salvadoreño). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador y forma parte de los investigadores asociados al “Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible”, coordinado por el Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). Entre sus temas de investigación están: partidos políticos y sistemas de partidos, sistemas electorales, comportamiento electoral, gobernabilidad, democracia, políticas públicas y gobiernos municipales.

ASTUDILLO, César (mexicano). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. El Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) lo reconoce con el nivel II. En la UNAM es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en donde coordinó el Área de Derecho Electoral entre 2011 y 2014, es profesor de la Facultad de Derecho, se desempeñó como abogado general y actualmente es el secretario de atención a la comunidad universitaria. Entre sus líneas de investigación destacan: derecho constitucional, derecho electoral y derechos humanos.

AZPURU, Dinorah (guatemalteca). Tiene un doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos, y otros estudios de posgrado en Europa. Profesora asociada de Ciencia Política en Wichita State University en Kansas, Estados Unidos. Fue profesora visitante y coordinadora de investigación del Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP) en Vanderbilt University. Continúa su vínculo con LAPOP como directora del Programa de Guatemala. Fue profesora de Ciencia Política en la Universidad Rafael Landívar e investigadora del Área Política en ASIES. Sus áreas de especialización son: democratización, ayuda a la democracia, opinión pública en América Latina, relaciones Estados Unidos-Latinoamérica y procesos de paz en Centroamérica.

BÁEZ SILVA, Carlos (mexicano). Licenciado y doctor en Derecho y maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho. Investigador Nacional I. Ha sido secretario de estudio y cuenta, director del Centro de Capacitación Judicial Electoral y actualmente es el director general de asuntos jurídicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BAHNOS, Sérgio (brasileño). Doctor y máster en Derecho Público por la Universidad Católica de Sao Paulo. Máster en Políticas Públicas por la Universidad de Sussex, Inglaterra. Licenciado en Derecho por el Centro Universitario Brasilia. Licenciado en Geología por la Universidad de Brasilia. En la actualidad es abogado de la Procuraduría General del Distrito Federal y vicepresidente del Instituto Brasileño de Derecho Electoral (IBRADE).

BAÑOS MARTÍNEZ, Marco (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Posee una maestría en Políticas Públicas Comparadas y una especialidad en Cultura de la Legalidad, ambas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México para el periodo 2014-2020.

BAREIRO, Line (paraguaya). Abogada y politóloga. Fue investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y profesora de posgrados en Bolivia, Costa Rica, España, Nicaragua, Chile y Ecuador. Diseño políticas de igualdad en Costa Rica, Uruguay y Paraguay. Es cofundadora del Centro de Documentación y Estudios, de la Coordinación de Mujeres del Paraguay y de Decidamos. Fue presidenta de Sakä. Integró el Comité CEDAW/ONU. En FLACSO-Argentina es profesora de la maestría del PRIGEPP y directora académica del diplomado Género y Justicia. Integra la Asamblea General del IIDH y el Grupo Asesor Sociedad Civil de ONU-Mujeres.

BARRIOS, Alejandra (colombiana). Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, especializada en régimen contractual internacional de la Universidad de los Andes. Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral MOE desde su fundación en 2006; ha coordinado más de 50 observaciones electorales de carácter nacional y local; ha sido observadora de elecciones desde la sociedad civil en diversas misiones internacionales; jefe de misión del Acuerdo de Lima en las elecciones de Perú del 2009. Ha participado en la elaboración y coordinado publicaciones relacionadas con temas políticos y electorales, con énfasis en la realización de elecciones en contextos de violencia, ilegalidad y política y participación ciudadana.

BECERRA, Ricardo (mexicano). Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Fue asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral y del presidente del IFE, José Woldenberg. Ha sido reportero y articulista de varios periódicos de circulación nacional. Es coautor de varios libros sobre democracia junto con José Woldenberg. Actualmente es miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

BOLAÑOS BARQUERO, Arlette (costarricense). Abogada, máster en Derecho Público y egresada del Doctorado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Desde el año 2002 labora en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), siendo por 11 años asistente legal de presidencia y magistrados y, a partir del año 2008, además, coordina la Oficina de Jurisprudencia Electoral y Normativa del TSE, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Ha laborado por 20 años en la administración pública y ha escrito, dictado conferencias e impartido lecciones universitarias sobre temas administrativos, constitucionales y electorales. Es enlace, colabora y coordina con organismos nacionales e internacionales en materia de sistematización de jurisprudencia electoral.

BORGE, Víctor (costarricense). Especialista en investigación para campañas políticas. Ha trabajado en más de 50 campañas en seis países de América Central, Perú, Ecuador, República Dominicana, Puerto Rico y Haití. Entre los candidatos presidenciales para los que ha prestado servicios, se incluyen Chamorro, Alemán, Bolaños y Montealegre, en Nicaragua; Óscar Arias, Luis Alberto Monge, Carlos Manuel Castillo y Abel Pacheco, en Costa Rica; Arzú y Berger, en Guatemala; Rafael Callejas y Nora de Melgar, en Honduras; Rubén Zamora en El Salvador; Martín Torrijos y Ricardo Martinelli, en Panamá; Álvaro Noboa en Ecuador. También ha efectuado encuestas políticas para medios de comunicación en estos mismos países. Es socio fundador de Borge y Asociados.

BRANDAO, Lilian (brasileña). LLM en Derecho Empresarial por la Fundación Getulio Vargas. Postgrado en Derecho Tributario y Finanzas Públicas por el Instituto Brasileño de Derecho Público. Secretaria general de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Colegio de Abogados de Brasil, sección del Distrito Federal (2013-2015). Licenciada en Derecho por el Centro Universitario de Brasilia. Actualmente es abogada, jefa del Gabinete del Ministro de la Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión y miembro del Instituto Brasileño de Derecho Electoral (IBRADE).

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (costarricense). Abogado y politólogo. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca,

España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor en las universidades Estatal a Distancia y de Costa Rica. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde el año 2003, actualmente en los cargos de magistrado suplente, secretario académico del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y subdirector de la Revista de Derecho Electoral. Autor de los libros “Votar importa” y “El rol político del juez electoral”.

BROWN ARAUZ, Harry (panameño). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Su más reciente publicación es “Cambiar todo para que nada cambie: Los inside-outsiders de América Central”, publicado en la revista de la Universidad de Guadalajara, Contextualizaciones Latinoamericanas (2014). Por su labor como investigador en el campo de las ciencias políticas, fue el primer y único panameño elegido para formar parte de junta directiva de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP). Es presidente del Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) por el periodo 2014-2016.

CABREJA, Javier (dominicano). Economista con estudios en Ciencia Política y especialidad en formulación y evaluación de proyectos sociales y económicos. Socio fundador de la firma DEMOP-consultores. Analista político en el programa El Día y columnista del periódico El Caribe en la República Dominicana. Fue director ejecutivo del movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana durante 10 años. Docente en los temas de democracia y participación en la gestión pública de la Maestría en Alta Gerencia Pública de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Docente en el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó y en el Diplomado en Gerencia y Políticas Sociales de la FLACSO-RD. Consultor internacional en los temas de democracia, elecciones y participación de la sociedad civil.

CADENA GUEVARA, Fernando (colombiano). Abogado por la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho Penal y Criminología, y Gestión y Responsabilidad Fiscal. Coautor del

libro “Registro civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad” (2015). Coordinador del Grupo Jurídico de Registro Civil de la RNEC.

CAMPILLO, Julio Genaro (dominicano) (+). Abogado e historiador. Fue miembro de la Junta Central Electoral y juez de la Corte Suprema de Justicia. Autor en la primera y segunda edición del “Diccionario electoral”.

CAMPO B., Yara Ivette (panameña). Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, con postgrado y maestría en Derecho Procesal de la Universidad Interamericana y postgrado de especialización en Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales en la Perspectiva del Siglo XXI, por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Docente en la Maestría en Estudios Electorales que imparte la Universidad Especializada de las Américas. Ha participado como conferencista en países como Ecuador, México y Costa Rica. Ha participado en misiones de observación electoral en Centro y Sur América, así como en España. Directora ejecutiva institucional y magistrada suplente del Tribunal Electoral de Panamá.

CARDARELLO, Antonio (uruguayo). Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Profesor adjunto en régimen de dedicación total del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Investigador Activo, Nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

CARRASCO DAZA, Constancio (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Maestro en Derecho de Amparo. Cursó la Maestría en Derecho Penal y Constitucional en la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de la UNAM y UABJO, e integrante de diversas comisiones en materia penal. Fue subprocurador de justicia en Oaxaca. También ha sido: secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, juez de Distrito, magistrado de Circuito, consejero de la Judicatura Federal, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016), del cual fue su presidente entre 2015-2016.

CARRILLO POBLANO, Manuel (mexicano). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios de maestría en Ciencia Política por el Colegio de México, además de una especialización en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). De 1980 a 1992 se ha desarrollado profesionalmente en el sector público en áreas de información, asesoría en política interior y política internacional. Desde 1993 es titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral (INE).

CASAR, María Amparo (mexicana). Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, maestra y doctora por la Universidad de Cambridge. Es editorialista semanal del periódico *Excélsior* y comentarista en diversos programas de análisis político en radio y televisión. Cofundadora y presidenta ejecutiva de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C. Especialista en temas de política mexicana y política comparada, ha centrado su investigación en el estudio del congreso, el sistema presidencial, las relaciones ejecutivo-legislativas, partidos y elecciones, y corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Ha publicado diversos libros y artículos bajo diversos sellos editoriales.

CASULLO, María Esperanza (argentina). Doctora en Gobierno de Georgetown University. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de Georgetown University y UNSAM. Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la UBA. A partir de septiembre de 2017 y hasta mayo de 2018 será la investigadora invitada “Zuzana Semionova” en Liderazgo y Ética de la Universidad de Richmond. Actualmente es profesora regular e investigadora de la Sede Alto Valle de la Universidad Nacional de Río Negro y profesora invitada del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha publicado artículos y capítulos de libros sobre populismo, democracia y partidos.

CHASQUETI, Daniel (uruguayo). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Miembro

del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel II). Especialista en partidos, parlamentos y elecciones. Autor de los libros “Fragmentación política y gobierno en Uruguay” (1998), “Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina” (2008) y “Parlamento y carreras legislativas en Uruguay” (2014). Ha publicado artículos en *Legislative Studies Quarterly*, *Journal of Legislative Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, *Nordic Journal of Latin American*, entre otras. Ganador del Premio Guillermo O’Donnell 2012 de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACiP).

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (mexicano). Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador titular B, con licencia, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Es consejero presidente del Instituto Nacional Electoral de México para el periodo 2014-2023.

CORVETTO SALINAS, Piero Alessandro (peruano). Politólogo y Comunicador Social. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, por la PUCP. Licenciado y bachiller en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Se desempeña como Gerente de Registro Electoral del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Como docente ejerce en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

CUÉLLAR NAVIDAD, Eduardo Alberto (salvadoreño). Abogado y notario, licenciado en Ciencias Jurídicas y maestro en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). En el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de El Salvador fue resolutor y asesor, y es subdirector jurisdiccional desde 2011. Consultor en materia electoral y experto de país del European Union Democracy Observatory del European University Institute. Catedrático de la UCA, donde ha impartido la asignatura de Derecho Electoral. Asimismo, desde 2014 imparte la asignatura de “Introducción a las Ciencias Políticas” en la Maestría en Ciencia Política.

DALLA VIA, Alberto (argentino). Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UBA). Director de la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho (UBA). Director del Departamento de Derecho Público I de la Facultad de Derecho (UBA). Académico de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Premio Anual Universidad de Belgrano 2003 a la Trayectoria Académica y Científica. Premio Konex al mérito en la categoría Jueces (2008). Es autor de más de 27 libros y de más de 200 artículos.

DE LA PEZA, José Luis (mexicano) (+). Egresado de Derecho Romano de la Escuela Libre de Derecho, de la cual fue rector. Desde 1996 fue magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal y Tribunal Federal Electoral, de cuya Sala Central fungió como presidente durante el proceso electoral federal de 1994.

DE RIZ, Lilliana (argentina). Doctora en Sociología por la Ecole Pratique des Hautes Etudes. Investigadora superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Ha ejercido la docencia y la investigación en diversas universidades del país y del exterior. Experta en política latinoamericana, ha dedicado sus estudios a los sistemas electorales, los partidos políticos, las políticas públicas y el desarrollo humano. Es autora o coautora de nueve libros, incluyendo “La política en suspenso, 1966-1976” y “Sociedad y política en Chile: de Portales a Pinochet”. Recibió el premio Konex en la Ciencia Política en 1997 y 2016. Fue distinguida por su trayectoria por la Sociedad Argentina de Ciencia Política.

DEL ÁGUILA, Alicia (peruana). Socióloga, doctora en Ciencias Sociales. Se ha desempeñado como oficial de Programa del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional (Lima y Estocolmo), y en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, Perú). Ha sido consultora para diversos organismos internacionales. Colabora con una columna semanal en un diario de Lima. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigadora

con libros y artículos, en revistas especializadas nacionales y del exterior, sobre historia política y electoral, sufragio indígena, género y política.

FERNÁNDEZ, Ángeles (chilena). Cientista política por la Universidad Central de Venezuela, magíster en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile y doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es académica de la Universidad de Talca (campus Santiago), presidenta de Hay Mujeres y columnista del diario La Tercera. Fue presidenta de la Asociación Chilena de Ciencia Política (2000-2002) e integró el Grupo para la Reforma Electoral (2006). Ha escrito el libro “Bienvenida paridad” y, en coedición, “La trastienda del gobierno. El eslabón perdido de la modernización del Estado en Chile”.

FERNÁNDEZ, Héctor (costarricense). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y especialista en Derecho Público por el Sistema de Estudios de Posgrado de esa misma universidad. Egresado del plan de estudios del Doctorado Académico en Derecho Público de la Universidad Escuela Libre de Derecho. Ingresó a laborar en el Tribunal Supremo de Elecciones en 1993 y desde 2009 ocupa el cargo de director general del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos.

FERNÁNDEZ BAEZA, Mario (chileno). Abogado de la Universidad de Chile. Se desempeñó como académico en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Fue director del proyecto del PNUD en San José de Costa Rica en 1987. Fue profesor en la Universidad Diego Portales y columnista del diario La Segunda. Fue subsecretario en el Ministerio de Defensa. Es profesor del Instituto de Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile. Ejerce la cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de Chile. Fue embajador de Chile en la República Federal de Alemania. Fue nombrado Ministro del Tribunal Constitucional. Autor y coautor de ocho libros y de una cincuentena de artículos académicos.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Óscar (costarricense). Sociólogo y filósofo, se graduó en la Universidad de Costa Rica e hizo sus estudios de posgrado y de doctorado en París. Profesor en la Escuela de

Sociología, en la Maestría de Sociología, de la cual fue su primer director, y en el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Fue decano del Sistema de Estudios de Posgrado en esa misma Universidad. Ha publicado múltiples artículos académicos en el área de la Sociología Electoral, referidos sobre todo a los procesos electorales en Costa Rica

FERREIRA, Delia (argentina). Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Hizo sus estudios de grado en la Universidad Nacional de Córdoba, donde se graduó como abogada. Es miembro individual de Transparency International y miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Se desempeña como consultora en temas institucionales y anticorrupción, y colabora con organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política y sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria.

FRANCO-CUERVO, Beatriz (colombiana). Politóloga, doctora en Ciencia Política con énfasis en sistemas electorales por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesora e investigadora titular de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad el Rosario. Fundadora del Observatorio de Procesos Electorales (OPE) y miembro del grupo técnico de la Misión de Observación Electoral (MOE), desde su creación.

FREIDENBERG, Flavia (argentina). Máster en Estudios Latinoamericanos y Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca, España. Investigadora titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Editora asociada de *Política & Relaciones Internacionales* de *Latin American Research Review*, la revista de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).

GALINDO VACHÁ, Juan Carlos (colombiano). Estudió Derecho en la Universidad Javeriana. Cuenta con una maestría en Derecho y

Economía de Seguros de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica. Es actualmente Registrador Nacional del Estado Civil, elegido para el periodo 2016-2019. En la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana ha dictado cátedra de Derecho Procesal Administrativo, fue catedrático en teoría del acto administrativo y procesos contenciosos en la Especialización de Derecho Urbano y en la Maestría de Derecho de Seguros. En la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ejerció labores de magistrado auxiliar; también fue séptimo delegado ante la Sección Quinta del mismo tribunal. Fue vicepresidente de la Comisión de Control y Asuntos Electorales y colaboró como delegado del organismo de control en procesos contractuales.

GALVÁN RIVERA, Flavio (mexicano). Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de 2006 a 2007; magistrado de la Sala Superior del mismo TEPJF (2006 - 2016); magistrado del Tribunal Federal Electoral (TFE), en la Segunda Circunscripción Plurinominal, Durango, México, de 1990 a 1996; secretario general de acuerdos del TEPJF de 1996 a 2006; secretario de estudio y cuenta del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal (TCE) de 1987 a 1990; secretario de estudio y cuenta del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978 a 1987, ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (guatemalteco). Licenciado en Derecho por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de México. Ha sido director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos, investigador de Carrera en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México y director de su Área de Historia del Derecho. Asesor de la Secretaría General de la Unión de Universidades de América Latina en México. Director fundador de CAPEL, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en Costa Rica. Magistrado de la Corte de Constitucionalidad y Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Presidente de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala. Como experto de Naciones Unidas colaboró en la redacción de la Constitución vigente de Guinea Ecuatorial. Actualmente es profesor del Posgrado en Derecho Cons-

titucional y Derechos Humanos de las universidades de San Carlos de Guatemala y Rafael Landívar.

GIANNAREAS, Jorge (panameño). Graduado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Obtuvo el título de Maestría en Teoría Política y Social en la Universidad de Sussex, Gran Bretaña. Realizó estudios de Doctorado en Sociología en la Universidad de Warwick, Gran Bretaña. Director fundador de la Maestría en Estudios Políticos de la Universidad de Panamá y profesor de Historia de las Ideas Políticas y Derecho Constitucional. Director asociado del diario La Prensa. Coordinador de la Mesa Nueva Constitución del Foro Panamá 2020 y miembro de la Comisión Revisora del Texto Constitucional en 2004. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección Panamá. Actualmente es profesor adjunto en Florida State University, Panama Branch.

GILAS, Karolina (mexicana). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente se desempeña como asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia en el TEPJF. Es especialista en estudios de la democracia, transiciones y derecho electoral. Sus investigaciones recientes se centran en los temas de libertad de expresión, paridad de género y sistemas electorales.

GIRALDO GARCÍA, Fernando (colombiano). Politólogo, experto en temas de reforma política, procesos electorales y de partidos en la región andina y sobre sistemas políticos comparados. Ha sido consultor internacional del PNUD, la DAE de las Naciones Unidas, IDEA Internacional, Fundación Konrad Adenauer y de varios organismos nacionales y representaciones diplomáticas en Colombia. Conferencista del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y profesor de varias universidades, como la Javeriana, Nacional, Rosario, Sergio Arboleda, del Norte, de Barranquilla, entre otras. Investigador reconocido y evaluador de Colciencias y del Consejo Nacional de Acreditación. Ha publicado artículos y textos académicos sobre temas políticos.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (mexicano). Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). A partir de junio de 2010 es miembro alterno, a título personal, de la Comisión de Venecia ante el Consejo de Europa. Es miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores y desde 2010 ostenta el Nivel III. En dicho año ingresó como miembro regular a la Academia Mexicana de Ciencias. Ha fundado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, del cual fue director fundador, así como del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe (argentino). Abogado. Exsecretario de la Cámara Nacional Electoral. Exprofesor de la Escuela de Capacitación Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Exprofesor adjunto de Derecho Político (Derecho Electoral) en la Universidad de Morón, Argentina. Excolaborador del IIDH/CAPEL y experto en diversos programas de la Organización de las Naciones Unidas. Ha participado en numerosas misiones de observación electoral y ha escrito artículos sobre la materia. Autor en la primera y segunda edición del “Diccionario electoral”.

GREENNE, Kenneth (estadounidense). Es profesor asociado de Gobierno en la Universidad de Texas, en Austin. Su primer libro, “Por qué los partidos dominantes pierden: La democratización de México en perspectiva comparada”, ganó el premio al Mejor Libro de la Sección de Democratización Comparada de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política. Fue Investigador Principal en el Estudio de Panel de México del año 2012 y ha llevado a cabo una serie de otras encuestas de élite y masas en México. Además de la investigación sobre los regímenes políticos, los partidos políticos y el comportamiento electoral, su trabajo reciente trata de los mecanismos y la eficacia de los intentos de compra de votos. En 2014-2015 fue presidente de excelencia y profesor visitante en el Instituto Juan March de la Universidad Carlos III de Madrid.

GUEVARA CASTRO, Alberto (mexicano). Politólogo por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por la Universidad de York, Reino Unido. Maestro en

Relaciones Internacionales por el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, España. Fue miembro del Secretariado de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, una iniciativa conjunta de International IDEA y la Fundación Kofi Annan. Ha sido funcionario público federal en la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales de México. Ha colaborado en investigaciones sobre comunidades seguras, transparencia y acceso a la información sobre seguridad pública. Actualmente es director general de relaciones con organismos electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GUTIÉRREZ CASILLAS, Ignacio (español). Letrado de las Cortes Generales desde 1998. En el Congreso de los Diputados del Reino de España ha sido director de comisiones y jefe del Departamento de Asistencia Jurídica al Pleno y la Junta de Portavoces. También ha estado adscrito a la Dirección de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados, habiendo desarrollado tareas de observación electoral. En la actualidad es jefe del Departamento de Asesoramiento Jurídico de la Junta Electoral Central. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid desde 1999. Ha desarrollado tareas de consultor jurídico con el Banco Interamericano de Desarrollo, el National Democrat Institute de los Estados Unidos y con la Agencia Española de Cooperación Internacional.

GUZMÁN DE ROJAS WESNER, Marcel (boliviano). Desde 1998 trabaja en elecciones y la mejora de la persecución penal. Dirige proyectos de transmisión de resultados electorales, entregando resultados exactos y completos en pocas horas y entornos difíciles. Ofrece consultoría y soluciones de software para la transmisión de resultados electorales, padrón electoral y registro civil. Mediante la ingeniería de procesos y el uso de software de seguimiento de casos, obtuvo resultados importantes en la reducción de la retardación de justicia y la mejora de la tasa y calidad de las condenas.

HERNÁNDEZ CRUZ, Cecilia Aida (mexicana). Politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Estudiante del Doctorado

en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido integrante de los equipos de edición de las revistas especializadas: *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca); *Polis: Análisis Sociopolítico y Psicosocial* (UAM-I); *Justicia Electoral* (TEPJF). Actualmente es directora de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (SOME). Ha colaborado en el Instituto Electoral del Distrito Federal y desde 2009 se desempeña en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

HORMAZÁBAL, Daniela (chilena). Cientista Política de la Universidad Diego Portales, Chile. Magíster en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México. Ha trabajado como investigadora para FLACSO-Chile y para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Chile). Actualmente es investigadora del Consejo Directivo del Servicio Electoral de Chile. Su área de investigación es sobre democracia, representación, procesos electorales, financiamiento electoral y género. Coautora de “Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina” (FLACSO-IDEA internacional, Santiago, 2008), “Cuotas de género: Democracia y representación” (Santiago: FLACSO-IDEA 2006).

JACOBO, Edmundo (mexicano). Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Guanajuato, México. Ocupó el cargo de rector de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), plantel Azcapotzalco. Es secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

JARDIM, Torquato (brasileño). Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Brasilia (1977-1995). Postgrado en la Universidad de Michigan (Ann Arbor, 1979), en la Universidad de Georgetown (Washington, DC, 1977) y el Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo, 1982). Ministro del Tribunal Supremo Electoral (1992-1996; 1988-1992) y abogado del gobierno de Brasil en la Comisión de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales en Nueva York y Ginebra (1980-1981). Fundador y presidente (2002-2008) del Instituto Brasileño de Derecho Electoral

(IBRADE). Conferencista en temas de derecho constitucional y ley electoral. Actualmente es abogado y Ministro de Transparencia, Fiscalización y Contraloría General de la Unión.

JOIGNANT, Alfredo (chileno). Doctor en Ciencia Política, Universidad de París I Panthéon-Sorbonne, Francia. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política, Universidad Diego Portales. Ex presidente de la Asociación Chilena de Ciencia Política (1998-2000). Ha sido profesor visitante en las universidades de París I Panthéon-Sorbonne, París III (Cátedra de Estudios Chilenos Pablo Neruda) y en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia.

KORNBLITH, Miriam (venezolana). Socióloga de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, Venezuela, con estudios de doctorado en Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela. Profesora e investigadora jubilada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Fue vicepresidenta y miembro de la junta directiva del Consejo Nacional Electoral de Venezuela (1998-99). A partir del 2006 es la directora del Programa de América Latina y del Caribe de la Fundación Nacional por la Democracia con sede en Washington, D.C. Ha publicado sobre reforma constitucional, instituciones, partidos, elecciones y cambio de régimen político en Venezuela y en América Latina.

LAZARTE ROJAS, Jorge (boliviano). Doctor en Ciencia Política, Sorbonne Nouvelle, Paris-Francia. Ha sido profesor de Sociología de la Universidad de San Andrés, de la Universidad Católica y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); profesor invitado por la Sorbonne Nouvelle de Paris y por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Ha sido miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, asesor de la Comisión de Reforma Política y del Estado del Congreso Nacional de Bolivia, asesor de la vicepresidencia de la República, vocal (magistrado) de la Corte Nacional Electoral, delegado presidencial para Asuntos Políticos y vicepresidente de la Asamblea Constituyente de Bolivia.

LÁZZARO, Alejandra (argentina). Doctora en Derecho Facultad de Derecho, UBA. Secretaria de la Cámara Nacional Electoral, Buenos

Aires, Argentina. Profesora de Derecho Constitucional Facultad de Derecho, UBA, de Política Comparada de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Luján. Subdirectora del curso de posgrado “Nuevos Desafíos del Derecho Electoral”, Facultad de Derecho, UBA. Docente investigadora sobre temas de representación, reformas institucionales y género. Facilitadora Electoral, Bridge.

LJUBETIC, Carlos María (paraguayo). Abogado. Miembro del Consejo de la Dirección del Registro Electoral Paraguayo. Diputado nacional en el periodo 1993-1998. Director del Centro de Educación Cívica y Electoral de la Justicia Electoral de Paraguay. Consultor para la Fundación Konrad Adenauer para la elaboración de Proyecto de Ley de Partidos Políticos de la República del Paraguay. Observador electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Consultor electoral de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción. Asesor del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Presidente del Equipo Técnico de la Comisión Electoral de UNASUR.

LLANOS, Beatriz (peruana). Abogada. Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto de Investigación Ortega y Gasset; máster en Comunicación Política e Institucional por el Instituto de Investigación Ortega y Gasset. Lleva 10 años coordinando para organismos internacionales (como IDEA Internacional, BID, OEA, PNUD y ONU-Mujeres) diversos proyectos y realizando diferentes investigaciones orientadas a construir diagnósticos, recomendaciones y propuestas de políticas para promover la igualdad de género en la participación y representación política de las mujeres en América Latina. Es consultora en temas de género, democracia y comunicación política. Se ha desempeñado como coordinadora técnica regional de ATENEA-Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe.

LÓPEZ PINTOR, Rafael (español). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de North Carolina y en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático emérito de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid (1973-2001). Ha sido director general del Centro de Investigaciones Sociológicas de España (CIS); fundador y director de la consultora en estudios de opinión Demoscopia de España; director electoral de las Misiones de Paz de la ONU en El Salvador y Mozambique; director técnico de las Misiones de Observadores Electorales de la UE en Costa de Marfil, Nicaragua, Ecuador, Guatemala y Etiopía.

LOSSIO, Luciana (brasileña). Licenciada en Derecho por el Centro Universitario de Brasilia, UNICEUB. Especialista en Derecho Civil Litigios Lato Sensu (IDP, 2003), Lato sensu en Derecho, Estado y Constitución (Faciplace, 2005-2006) y en orden jurídico y del Ministerio Público (Fundación Escuela del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios, 2007/2008). Ministra del Tribunal Superior Electoral de Brasil. Presidenta de la Asociación de Magistradas Electorales Iberoamericanas. Consejera del Consejo Nacional de Derechos Humanos de Brasil.

MARVÁN LABORDE, María (mexicana). Estudió Sociología en la UNAM y se graduó de maestría y doctorado en la New School for Social Research, Nueva York. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003-2011). Consejera del Instituto Federal Electoral (2011-2014). Ha sido catedrática en la UNAM, la U de G, el ITESO y el ITAM. Actualmente está adscrita al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es coordinadora del área de Derecho Electoral. Se ha especializado en temas de política, cuestiones electorales, transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y desarrollo democrático en México.

MATARRITA ARROYO, Mario Andrés (costarricense). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y magíster en Justicia Constitucional por esa misma casa de estudios superiores. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia. Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela de los Derechos Fundamentales, Interpretación y Aplicación

de la Constitución y Derecho Público, respectivamente por las universidades de Pisa, Italia, Castilla-La Mancha, España, y Hiedelberg, Alemania. Profesor de la Licenciatura en Derecho de la ULACIT. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

MEDRANO VALENZUELA, Gabriel (guatemalteco). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario graduado en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de 1988 a 2002. Rector de la Universidad Rafael Landívar. Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios. Presidente de la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma (mexicana). Profesora investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Secretaria de eventos académicos de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (AMECIP) y coordinadora nacional de la Escuela de Verano de Métodos, Conceptos y Técnicas en Ciencia Política Ipsa-Flacso, México. Ha impartido cursos en las maestrías en Gobierno y Asuntos Públicos, Políticas Públicas Comparadas y Ciencias Sociales de la Flacso, desde 2003, así como en el Diplomado de Análisis Político Estratégico del CIDE y órganos electorales en varias entidades federativas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora visitante en la Universidad de Oxford y la Universidad de Essex, Reino Unido.

MESA GISBERT, Carlos D. (boliviano). Egresado en Literatura de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, es historiador y periodista. Expresidente de la República de Bolivia del 2003 al 2005. Exvicepresidente de la República de Bolivia (2002-2003). Es miembro de la Academia y de la Sociedad Boliviana de Historia. Actualmente se desempeña como representante oficial de Bolivia para la Causa Marítima y es catedrático de la Universidad Católica Boliviana. Entre sus obras destacadas están “Presidentes de Bolivia entre urnas y fusiles”, “La aventura del cine boliviano”, “Historia de Bolivia”, “Presidencia sitiada. Memorias de mi gobierno”; “La sirena y el charango. Ensayo sobre el mestizaje”, entre otras.

MIRANDA, René (mexicano). Licenciado en Ingeniería Mecánica-Eléctrica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es el director ejecutivo del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

MITCHELSTEIN, Eugenia (argentina). Doctora por la Northwestern University. Es profesora adjunta del Departamento de Ciencias Sociales y directora de la Licenciatura en Comunicación de la Universidad de San Andrés, Argentina. Es coautora, junto con Pablo Boczkowski, de “The News Gap: When the Information Preferences of the Media and the Public Diverge”. Su agenda de investigación examina la interacción entre comunicación política, nuevos medios y participación ciudadana.

MOLINA VEGA, José Enrique (venezolano). Obtuvo el doctorado en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y la maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra. Es profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad del Zulia. Sus publicaciones incluyen los libros: “Los partidos políticos venezolanos del siglo XXI” (conjuntamente con Ángel Álvarez), “El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas”, “Los sistemas electorales de América Latina” y “The Quality of Democracy in Latin America” (conjuntamente con Daniel Levine).

MORALES GÓMEZ, Claudia Abigail (mexicana). Doctora en Humanidades con especialidad en Ética por la Universidad Autónoma del Estado de México, se graduó de la maestría en Sociología en la Universidad Iberoamericana y la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha participado como conferencista y ponente en diversos congresos internacionales y nacionales. Ha publicado en revistas arbitradas sobre diversos temas. Realizó una estancia posdoctoral (2014-2016) en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe de la UNAM y actualmente es profesora investigadora del programa de retención CONACYT en la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Querétaro.

MURAYAMA RENDÓN, Ciro (mexicano). Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor titular de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México para el periodo 2014-2023.

MURILLO CASTAÑO, Gabriel (colombiano). Politólogo, egresado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, el cual dirigió por 13 años. Magíster por la Universidad del Estado de Nueva York en Buffalo y becario del Programa SPURS en Planificación Urbana del Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ha escrito numerosos libros y artículos académicos sobre temas de desarrollo democrático: partidos políticos, elecciones, participación política, ciudadanía, sociedad civil, autogobierno, deliberación, espacio público y acción colectiva. Ha sido profesor visitante de diversas universidades. Pertenece a diferentes asociaciones profesionales y se ha desempeñado como consultor de numerosas entidades pública y privadas nacionales e internacionales.

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (venezolana). Doctora en Ciencias Políticas por la Florida International University, Miami. Maestría en Relaciones Internacional por la University of South Florida, Tampa. Es directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ha investigado y publicado sobre temas de democracia, diálogo y resolución de conflictos, y participación política de las mujeres, entre otros temas. Más recientemente ha enfocado sus trabajos de investigación en temas de inclusión social y equidad en la región. En 2008 y 2016 recibió el Outstanding Performance de la OEA en reconocimiento a su extraordinario desempeño y contribuciones a la institución.

NAVA GOMAR, Salvador O. (mexicano). Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, y especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Magistrado de la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016). Fue director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México Sur, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) y de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca que redactó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ha sido catedrático y conferencista invitado en diversas universidades. Autor de diversos libros y publicaciones sobre temas relacionados con el derecho constitucional, derecho electoral, entre otros.

NAVARRO FIERRO, Carlos Marino (mexicano). Egresado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y de la Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es director de Estudios y Proyectos Internacionales del área internacional del Instituto Nacional Electoral (INE) de México.

NEGRI, Juan (argentino). Doctor en Ciencia Política por la University of Pittsburgh, donde concurrió becado por la comisión Fulbright. Es profesor regular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Es profesor invitado en la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad del CEMA, la Universidad Católica Argentina y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Argentina). Sus investigaciones han sido publicadas en *Journal of Legislative Studies*, *The Review of Politics* y en capítulos de libros.

NIETO CASTILLO, Santiago (mexicano). Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Doctor en Derecho con mención honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor de la división de estudio de posgrado de la Universidad Panamericana y de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Fue magistrado electoral regional, fungiendo como presidente de la Sala Regional Toluca del TEPJF durante el periodo de 2008-2013. Colaboró como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM de 2014 a 2015. Actualmente es Titular de la FEPADE, desde febrero de 2015.

NOHLEN, Dieter (alemán). Dr. phil., Dr. h.c. mult., profesor titular emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, y consultor internacional en temas de reforma político-electoral. Entre

sus múltiples libros en varios idiomas destacan su primer libro en español “Sistemas electorales del mundo” (Madrid, 1981) y los más recientes: “Ciencia política comparada” (Granada, 2013), “Gramática de los sistemas electorales (Madrid, 2015), “Ciencia política y justicia electoral” (México, 2015) y “Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral” (México, 2016). Junto con colegas latinoamericanos es compilador del “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” (México, 1998 y 2007).

NUÑEZ VARGAS, Eduardo (costarricense). Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Trabajó como director de proyectos de asistencia técnica electoral y coordinador de programas para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y CAPEL. Trabajó para la Organización de los Estados Americanos (OEA). Actualmente se desempeña como director residente del Instituto Nacional Demócrata para Guatemala y director del Programa Regional de NDI para Centroamérica sobre Seguridad Pública y Participación Ciudadana. Complementariamente, es presidente de la Asociación Costa Rica Integra, Contacto Nacional de Transparencia Internacional en el país.

OBANDO, Tasheena (costarricense). Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Administración y Gerencia de la Cooperación Internacional, por la Universidad Nacional de Costa Rica. Consultora especializada del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Ha participado en la elaboración de propuestas de proyecto e informes, en temas vinculados a los derechos políticos. Ha participado en la coordinación del proyecto y publicación titulada “Participación política de las mujeres”. Experiencia en la organización de cursos y conferencias vinculados a temas electorales. Ha participado en misiones de observación electoral en distintos países de América Latina.

OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, Fernando (mexicano). Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la London School of Economics and Political Science de Londres, Inglaterra. Doctor en Derecho por la

UNAM. Desde el año de 1981, catedrático de la Facultad de Derecho. De 1987 a 1990, magistrado supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, presidente de la Sala Regional Xalapa. De 1996 a 2006, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presidiéndola de 2000 a 2004.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (mexicano). Licenciado y doctor en Derecho por la UNAM. Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 2010. Miembro de la Junta de Gobierno, UNAM. Investigador nacional, Nivel III, del SIN. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consejero de la CONAMED. Magistrado de la Sala Superior del TEPJF (1996-2006). Posee dos doctorados honoris causa por universidades de México y el extranjero.

OTÁLORA MALASSIS, Janine (mexicana). Obtuvo el título de licenciada en Derecho por la UNAM. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbonne, de París, Francia. En el Poder Judicial de la Federación laboró en el Consejo de la Judicatura Federal. Ingresó al TEPJF desde el año 2006, como secretaria instructora en la Sala Superior. En 2013 fue designada como magistrada de la Sala Regional Ciudad de México de este Tribunal. Posteriormente tuvo el cargo de directora general de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Actualmente se desempeña como magistrada presidenta del TEPJF.

PACHANO, Simón (ecuatoriano). Politólogo, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesor e investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso-Ecuador. Entre sus publicaciones recientes se cuentan “El sistema político ecuatoriano” (en coautoría con Flavia Freidenberg) y “Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú”. Trabaja en temas de democracia, partidos políticos y sistemas electorales.

PALMA, Esperanza (mexicana). Licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Maestra y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame,

Indiana. Profesora titular C del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa. Miembro del SNI nivel II. Entre sus líneas de investigación se encuentran: “El papel ambivalente y complejo que juegan los partidos en las democracias contemporáneas”, “Procesos electorales en México” y “Cuotas de género y paridad”.

PENAGOS LÓPEZ, Pedro Esteban (mexicano). Licenciado en Derecho por la UNAM, cursó la especialidad en juicio de amparo en el Instituto de Especialización Judicial y realizó los estudios de doctor en Derecho en la Universidad Panamericana. A lo largo de 41 años en el Poder Judicial de la Federación, se ha desempeñado como juez de distrito, subsecretario general de acuerdos de la SCJN, magistrado de circuito, magistrado de Sala Regional y de Sala Superior del TEPJF(2006-2016). Magistrado de circuito en el Segundo Tribunal Colegiado de circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

PENCO, Wilfredo (uruguayo). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República, Montevideo. Ministro de la Corte Electoral de Uruguay desde 1996 y actual vicepresidente. Jefe de misiones de observación electoral en América Latina. Expositor en conferencias de la Unión Interamericana de Organismos Electorales e IDEA Internacional. Cofundador del Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Expresidente y miembro de número de la Academia Nacional de Letras del Uruguay, correspondiente de la Real Academia Española y la Academia Argentina de Letras. Director honorario de la Colección de Clásicos Uruguayos (Biblioteca Artigas). Profesor honorario de la Universidad Ricardo Palma (Perú).

PÉREZ BARALT, Carmen (venezolana). Profesora titular de la Universidad del Zulia. Doctora en Ciencia Política. Investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de LUZ. Líneas de investigación: comportamiento político y sistema político venezolano.

PÉREZ CORTÉS, Juan Carlos (panameño). Abogado, egresado de la Universidad de Panamá en el año 2001 como licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Maestría en Estudios Electorales de la Universidad

Especializada de Las Américas. Ha realizado cursos de postgrado en la Universidad de Buenos Aires, George Washington School of Law de la American University y en la Universidad Castilla-La Mancha, así como cursos especializados en la Comisión Electoral de la India y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Labora en el Tribunal Electoral de Panamá desde el 2001 y ha ejercido cargos de asesor legal, subdirector nacional de Registro Civil, a.i., asesor legal de magistrado y desde el 2009 es asistente del magistrado primer vicepresidente y juez segundo penal electoral, suplente.

PÉREZ DUHARTE, José Alfredo (peruano). Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España. Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Consultor internacional en temas electorales y de gobernabilidad. Autor de artículos y textos sobre la materia; profesor universitario en el Perú y el extranjero.

PÉREZ USECHE, Marco Antonio (colombiano). Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Investigador en aspectos jurídicos del comercio electrónico en el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado UNIDROIT (Roma, Italia). Delegado como representante del gobierno colombiano ante la Comisión y el Grupo de Trabajo de Comercio Electrónico de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional CNUDMI. Asesor para la Reglamentación de la Estrategia de Gobierno Electrónico de Bogotá. Profesor titular de la Universidad Externado de Colombia (1993-2015). Coordinador de la Secretaría Técnica para la definición de la política pública de Territorios y Ciudades Inteligentes de Colombia (2013). Actualmente es director del Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia y director de Territorio Data.

PICADO LEÓN, Hugo (costarricense). Abogado y politólogo. Director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Funcionario electoral desde 1993. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Realizó maestría y doctorado en la Universidad de Salamanca. Ejerce

la docencia en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Coordinador del Consejo Editorial de la Revista Derecho Electoral. Autor de más de 20 artículos sobre democracia, reforma electoral, administración electoral, justicia electoral, sistema electoral y sistema de partidos.

PICADO S., Sonia (costarricense). Doctora en Derecho. Actual presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Miembro del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas. Expresidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura. Miembro de Diálogo Interamericano y del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja. Tinker Professor en la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica; presidenta de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la ONU en Timor Oriental; expresidenta del Partido Liberación Nacional (Costa Rica); diputada de la Asamblea Legislativa y embajadora de Costa Rica ante los Estados Unidos de América. Fue juez y vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

PINILLA C., Erasmo (panameño). Abogado. Ha servido como secretario general y director legal del Municipio Capital, viceministro de Gobierno y secretario general de la Asamblea Nacional. Magistrado presidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, de 1996 hasta la fecha. Conferencista y observador en más de 50 elecciones de toda América, Taiwán y España. Fundador/director de la Revista Mundo Electoral. Catedrático de Derecho Electoral en la maestría de la Universidad Especializada de Las Américas. Fue condecorado con la Orden Manuel Amador Guerrero, máxima condecoración del país, destacado en su gestión como administrador público. El Consejo de Rectores de las Universidades de Panamá, le reconoce su labor en defensa de la democracia.

POZO BAHAMONDE, Juan Pablo (ecuatoriano). Mediador, doctor en Jurisprudencia y abogado. Cuenta con una maestría en Derecho Económico, especialización en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Sociales y cursó un programa de posgrado en Gobernanza y Liderazgo. Actualmente realiza un doctorado en Derecho

Constitucional. Desde enero del 2015 está al frente de la presidencia del Consejo Nacional Electoral; a su vez preside la Función Electoral en la República del Ecuador. Se ha desempeñado como representante del Consejo Nacional Electoral del Ecuador ante el Consejo Electoral de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); coordinador ejecutivo del Proyecto Voto Electrónico Azuay 2014; coordinador general de la misión electoral de UNASUR para las Elecciones Generales del 2016 en la República del Perú, y, observador electoral internacional en diversas elecciones. Profesor universitario, autor de varios artículos académicos y del libro “Democracia en el contexto suramericano”, 2015.

RENIU, Josep María (español). Doctor en Ciencia Política y de la Administración y profesor titular de Universidad de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Barcelona (UB). Entre 2009 y 2016 ha sido el jefe de estudios del Grado en Ciencia Política y de la Administración (UB) y en el 2010 fundó el Observatorio de los Gobiernos de Coalición (OGC). Especialista en gobiernos de coalición, procesos electorales y en el uso de las nuevas tecnologías en los procesos políticos y electorales.

REYNOSO, José (mexicano). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg. Se doctoró bajo la asesoría de Dieter Nohlen con una tesis sobre la dinámica partidista en el federalismo. Es maestro en Estudios Políticos Europeos por la Universidad de Heidelberg y en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Funcionario electoral en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México. Cuenta con diversas publicaciones en materia de federalismo y elecciones.

ROBLES LEAL, Alejandro (costarricense). Abogado. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Cuenta con una especialidad en Derecho Notarial y Registral, una licenciatura y un bachillerato en Derecho, estos últimos tres grados académicos obtenidos en la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Licenciatura en Derecho de la Universidad de La Salle. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Fernanda (mexicana). Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestra en Políticas Públicas Internacionales por el University College London, el Reino Unido. Ha sido investigadora especialista en la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México. Ha sido directora de vinculación con la sociedad en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), donde diseñó estrategias de vinculación con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Actualmente es la jefa de la Unidad de Asuntos Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RODRÍGUEZ, Luis Mario (salvadoreño). Doctor en Derecho Privado por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es máster en Estudios Electorales de la Universidad de Valencia, España. Cursó las maestrías en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (Universidad Jesuita de El Salvador) y en Investigación Jurídica de la UAB. Fue director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República y actualmente dirige el Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Ha sido consultor del Centro Carter y del Programa de Naciones Unidas para El Salvador.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (boliviano). Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Desempeñó la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL). Ha dictado clases en las principales universidades de Bolivia y realizó investigaciones para numerosas organizaciones internacionales. Ha dictado conferencias en una veintena de países. Ha participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en una quincena de países de América Latina y África.

ROSALES-VALLADARES, Rotsay (costarricense). Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor y evaluador del Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral hasta la actualidad. También ha sido colaborador del Instituto de Formación Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (IFED) e investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano y de FLACSO. Se ha desempeñado como consultor de organismos internacionales como la AECID, de las fundaciones Friederich Ebert y Konrad Adenauer, del Fondo de Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia (UNICEF) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica, Colombia y Panamá. Catedrático de la Universidad de Costa Rica.

ROTTA, Samuel (peruano). Sociólogo de la Universidad Católica, especializado en temas de lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Es director ejecutivo adjunto de Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, institución en donde trabaja regularmente desde 2003. Ha realizado consultorías independientes para fundaciones privadas internacionales, organizaciones no gubernamentales peruanas y extranjeras, y organismos públicos sobre temas de su experiencia. Es autor de artículos sobre corrupción y participa con regularidad como expositor en eventos y conferencias sobre lucha anticorrupción en el Perú y el extranjero.

RUIZ NAVARRO PINAR, José Luis (español). Letrado de las Cortes Generales y abogado. Ha sido director de Relaciones Internacionales e Interparlamentarias y director de estudios y documentación del Congreso de los Diputados. Ha asesorado a distintas comisiones legislativas del Parlamento, así como a la Junta Electoral Central. Profesor de derecho civil en la Universidad Complutense y de Derecho Europeo en la Universidad Carlos III y San Pablo-CEU de Madrid. Es autor de distintos libros jurídicos y de numerosos artículos en revistas de Derecho, así como colaborador en diarios económicos. Es miembro de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

- SABSAY A., Daniel (argentino). Abogado (UBA). Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de París. Profesor titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho (UBA). Director de la Carrera Especial de Posgrado en Derecho Constitucional (UBA). Presidente del Centro de Estudio Constitucionales y Políticos “Dr. Germán J. Bidart Campos”. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro de número-vicepresidente de la Academia de Ciencias del Ambiente. Presidente del Consejo Consultivo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- SÁCHICA, Luis Carlos (colombiano) (+). Abogado. Fue profesor de Derecho Constitucional en el Colegio Mayor del Rosario, Bogotá. Fue presidente de la Sala Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia y magistrado de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado. Autor de diversas obras en materia de derecho constitucional. Autor en la primera y segunda edición del “Diccionario electoral”.
- SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel (colombiano). Abogado de la Universidad del Rosario. Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra (1983). Ha realizado estudios posdoctorales en Derecho Público Comparado, Derechos Humanos y Derecho Administrativo. Se ha desempeñado en propiedad como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, contralor de Bogotá, magistrado del Consejo Nacional Electoral y Registrador Nacional del Estado Civil. Ha sido docente e investigador universitario por más de 30 años en el área de Derecho Público. Es autor de varios libros y numerosos artículos en el campo del derecho público.
- SÁNCHEZ, Rubén (colombiano). Politólogo y doctor en Economía. Profesor titular de la Universidad del Rosario, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- SÁNCHEZ, Virgilio (panameño). Polytechnic of North London-England, Higher National Degree-Electronic & Communications-Engineering, 1990; Universidad Tecnológica, Panamá, licenciado en Tecnología e Ingeniería Eléctrica, 1984. Ha realizado consultorías para FUNPADEM (San José, Costa Rica), IFES (Washington, USA), TSE-Guatemala, IIDH/CAPEL (San José, Costa Rica), CNE-Venezuela, CSE-Nicaragua. Tribunal Electoral de Panamá.

SIBAJA, Gina (costarricense). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), máster en Ciencias Políticas (Sorbonne Nouvelle) y bachiller en Ciencias Políticas (UCR). Las investigaciones asociadas a estos diplomas han marcado la pauta para el trabajo docente e investigativo: imaginarios sociales y políticos, participación política, comunicación política, medios de comunicación y nuevas TIC, y opinión pública. Se desempeña como docente en la UCR y en la Universidad Federada. Ha sido vicepresidenta de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales y es autora de publicaciones con temas afines. Formó parte del equipo de investigación del PROSIC y del CIEP.

SILVA ADAYA, Juan Carlos (mexicano). Licenciado y maestro en Derecho por la UNAM. Máster por la Universidad de Palermo, Italia, y especialista y máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España. Concluyó los estudios de doctorado en Derecho en la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España. Ha sido profesor en la UAEM, La Salle y la UNAM. Es autor del libro “El control de constitucionalidad y las elecciones indígenas” y coautor de otros más, así como de diversos artículos sobre Derecho. Ha sido ponente en más de 200 eventos académicos. Es magistrado integrante de la Sala Regional Toluca del TEPJF.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (costarricense). Licenciado y doctor en Derecho (Universidad de Costa Rica y Universidad Complutense de Madrid). Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica a partir del año 1999, presidiéndolo desde el 2007 y, además, dirige su Revista de Derecho Electoral. Ocupó distintos cargos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene 3 décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica. Autor de los libros “La justicia electoral en Costa Rica”, “Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica”, “Elecciones y democracia”, y de numerosos artículos en revistas especializadas.

SONNLEINTER, Willibald (francés). Graduado de Sciences Po Paris con un doctorado por la Universidad de la Sorbona. Profesor investigador de El Colegio de México, miembro del SNI. Experto en el análisis

territorial del voto y de las elecciones en Latinoamérica. Coordinó el CEMCA en Guatemala. Ha sido docente de la Universidad de París y profesor invitado en las universidades de Columbia, Chicago y Harvard (USA). Ha publicado más de 50 artículos, capítulos y libros. Ha sido consultor para el PNUD, el BID, el IFE, el TRIFE y el Tribunal Electoral de Panamá. Ha participado, como observador en 16 misiones de observación electoral en América Latina.

SOTO, Clyde (paraguaya). Psicóloga por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con estudios en el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (Prigepp) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE) desde 1991, donde fue directora en dos periodos y ha publicado trabajos sobre feminismo, políticas públicas, historia y participación social y política de las mujeres, trabajo doméstico, cuidados y migración, entre otros temas. Feminista y activista en derechos humanos. Participa en la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), en la Articulación Feminista Marcosur (AFM), entre otras redes de la sociedad civil.

SOTO FREGOSO, Mónica Aralí (mexicana). Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara. Estudios concluidos de Maestría en Educación con especialidad en docencia. Diplomada en Derecho Electoral y especialista en Justicia Electoral. 22 años de experiencia en materia electoral, 9 como impartidora de justicia y 13 en el IFE. Magistrada del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur. Desde el 7 de marzo de 2013, designada magistrada regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo la primera mujer en integrar la Sala Guadalajara, misma que presidió durante el periodo del 2013 al 2016. Actualmente es magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SOUSA BRAGA, María del Socorro (brasileña). Posdoctorado por la Universidad de Oxford. Doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo. En la actualidad es profesora de la Universidad Federal de San Carlos. Investigadora de la FAPESP y el

CNPq. Centra su investigación en partidos políticos y elecciones, el reclutamiento político, los gobiernos de izquierda de América Latina y la calidad de la democracia. Coordinadora del Centro de Estudios de Partidos Políticos de América Latina (NEPPLA) UFSCar. Ha publicado varios artículos y el libro “El proceso electoral partidista brasileño: Padrón de competencia política (1982-2002)”; en colaboración con Maria Dalva Kinzo, “Electores y representación partidaria en Brasil”.

SUÁREZ CAO, Julieta (argentina). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Northwestern (Estados Unidos). Es profesora asistente en el Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son los partidos y sistemas de partidos, el federalismo y la política subnacional. Es investigadora responsable de un proyecto FONDECYT sobre la competencia partidaria a través del territorio en las Américas. Ha coeditado el libro “Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina”, y ha publicado en *The Journal of Comparative Politics* y la *Revista de Ciencia Política*.

THOMPSON, José (costarricense). Abogado y profesor universitario especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Cuenta con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, como ministro consejero y cónsul general en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América, culminando como encargado de negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Docente universitario en temas de derecho internacional desde 1984, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público y, recientemente, de los cursos especializados en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, actualmente con rango de catedrático. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, derechos humanos y derecho internacional.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (peruano). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magíster

en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg, Alemania. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Ha participado en más de una docena de elecciones en América Latina como observador electoral. Ha sido profesor de la Universidad de Lima, la Universidad del Pacífico, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Academia Diplomática del Perú. Es profesor de Ciencia Política en la PUCP. Creó y dirigió el Instituto de Opinión Pública de la PUCP. Tiene una columna de opinión en Peru21.

TULA, María Inés (argentina). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política (UNSAM) y doctora en Derecho (UBA). Profesora (UBA) en la materia Regímenes Electorales y Partidos Políticos e investigadora de carrera en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Consultora para organismos internacionales, legisladores nacionales y provinciales y organizaciones no gubernamentales en cuestiones de participación y representación política de las mujeres, selección de candidatos por los partidos políticos, nuevas tecnologías en los procesos electorales y reforma institucional. Ha publicado cuatro libros y numerosos capítulos y artículos en revistas científicas sobre los temas de su especialidad.

TULLIO, Alejandro (argentino). Abogado y especialista en Relaciones Internacionales. Fue profesor de Derecho Constitucional y Derecho Internacional Público y se desempeñó como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Entre 2001 y 2016 fue director nacional electoral de la República Argentina. Fue miembro del Consejo Electoral de UNASUR 2011-2015 y del Comité Ejecutivo de la Asociación Mundial de Órganos Electorales (A WEB). Participó en misiones de observación electoral de la OEA, UNIORE y U NASUR. Es consultor inter nacional en materia electoral, miembro del Consejo Consultivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Estabilidad y el Crecimiento (CIPPEC) y del Observatorio Electoral de la Universidad Nacional de La Plata.

ULLOA, Félix (salvadoreño). Doctor en Derecho, abogado por la Uni-

versidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado otros estudios de posgrado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de Paris, Francia, y en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Consultor para UPD/ OEA, IFES, IDEA International, IIDH/CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter y NDI. Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, 1994-1999. Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJS, 1990-1995 y 2009-2015. Miembro de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos, 1993-94, y de la Comisión Especial redactora del Código Electoral de la posguerra en El Salvador, 1992-93. Ha sido profesor en la Universidad Centroamericana "Jose Simeón Cañas" (UCA), San Salvador, profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador (UES), profesor invitado de la Escuela Española del Middlebury College, Vermont, Estados Unidos, profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades de la UES.

VALADÉS, Diego (mexicano). Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Es miembro de El Colegio Nacional, de El Colegio de Sinaloa, de la Academia Mexicana de la Lengua y de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y vicepresidente de la Sociedad Europea de Cultura. Es Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de varios libros.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (panameño). Se graduó como licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en 1964 en la Universidad de Panamá. Cursó 3 años de estudios de Economía a nivel de maestría en el Colegio de México, D.F. De 1967 a 1990 ejerció en su propio bufete, en el área de Derecho Comercial y Marítimo. Desde 1990 es magistrado del Tribunal Electoral. Fue su presidente para el referéndum constitucional de 1992, las elecciones de 1994, el referéndum constitucional de 1998, las elecciones de 1999 y 2004, y el referéndum del 2006 sobre el Canal de Panamá. Su actual

nombramiento vence en enero 2025.

VALDÉS ZURITA, Leonardo (mexicano). Es doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es especialista en estudios electorales. Fue Consejo Presidente del Instituto Federal Electoral (2008-2013). Es miembro activo de la Latin American Studies Association (LASA) y del Instituto de Estudios de la Transición Democrática (IETD). Es miembro del Consejo Editorial de la Revista Mexicana de Derecho Electoral, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Consejo Editorial de la Revista Mexicana de Estudios Electorales, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C.

VALVERDE, Ricardo (costarricense). Especialista en Derecho Internacional, abogado y notario público por la Universidad de Costa Rica, con estudios en Historia en esa misma institución. Diplomado de postítulo en Derechos Humanos y Procesos de Democratización de la Universidad de Chile. Profesor de diversas cátedras en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y la Escuela Libre de Derecho. Más de 33 colaboraciones académicas cuyas figuras en destacadas obras, como el “Diccionario electoral”, el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” y la Serie Cuadernos de CAPEL, así como en revistas latinoamericanas. Ha formado parte de 87 misiones de observación electoral desde 1991.

VEGA CARBALLO, José Luis (costarricense). Sociólogo. Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Especialidades en Sociología Política y del Conflicto. Es Bachelor of Arts “Magna Cum Laude” por Brandeis University (USA, 1965) y Master of Arts en Sociología por Princeton University (USA, 1968). Exdirector del Instituto de Investigaciones Sociales (UCR) y profesor-investigador visitante en universidades de Tulane, Texas y Duke (USA) y Hebrea de Jerusalén. Escritor y ensayista. Premio Nacional de Ensayo “Aguileo J. Echeverría” por su libro “Poder político y democracia en Costa Rica”. Autor de ocho libros y cuenta con un centenar de publicaciones científicas en revistas nacionales y del exterior.

VIDAL KLING, Juan Pablo (colombiano). Abogado por la Universidad Sergio Arboleda. Coautor del libro “Registro civil en Colombia.

Doctrina, jurisprudencia y normatividad” (2015). Pertenece al Grupo Jurídico de Registro Civil de la RNEC.

VINCENZI GUILÁ, Sofía (costarricense). Politóloga de la Universidad de Costa Rica. Funcionaria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) desde 1989. Ha estado presente en un importante número de misiones de observación en los países de América Latina, con presencia en más de 90 procesos electorales. Ha sido responsable académica de la producción de obras relevantes en doctrina electoral. Ha participado como coautora de importantes obras, como el “Diccionario electoral”. Posee una amplia experiencia en la coordinación de la Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, y la organización de sus actividades. Participó en el Programa de Visitantes a la Unión Europea (EUVP), setiembre-octubre de 2011. Actualmente ocupa el puesto de coordinadora de operaciones del CAPEL.

WELP, Yanina (argentina). Directora regional para América Latina del Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa (C2D), adscrito a la Universidad de Zurich. Doctora en Estudios Latinoamericanos (Universidad de St. Gallen), doctora en Ciencias Políticas y Sociales (Universidad Pompeu Fabra) y licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social (ambas por la Universidad de Buenos Aires). Se especializa en participación política en América Latina, en particular en el análisis comparado de los mecanismos de democracia directa y participativa, y los usos de los medios digitales para la actividad política, temas sobre los que ha publicado extensamente en libros y revistas especializadas.

WOLDENBERG, José (mexicano). Licenciado en Sociología, maestro en Estudios Latinoamericanos y doctor en Ciencia Política por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En su destacado desempeño profesional y académico ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales desde 1974; miembro del Sistema

Nacional de Investigadores; consejero Ciudadano del Consejo General del IFE de 1994 a 1996; presidente del Consejo General del mismo Instituto, cargo que desempeñó del 31 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 2003. Actualmente es colaborador semanal del periódico Reforma.

YRRIVARREN, Jorge Luis (peruano). Tiene un doctorado en Administración Estratégica de Empresas en la PUCP Centrum. Es magíster en Administración por la Universidad ESAN y licenciado en Computación de la UNMSM. Es actualmente jefe nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Asimismo, es candidato a Doctor en Filosofía de la UNMSM y egresado de la Maestría en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información de la Universidad de Piura. Ha ejercido la docencia universitaria durante 30 años en diversas universidades del país. Ha sido gerente de sistemas e informática electoral en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), gerente general en AB Control, empresa especializada en automatización industrial; gerente de unidad de negocios en Cosapi Soft y jefe de computación e informática de JR Lindley e hijos.