

Tomo II
L-Z

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 II

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. 2; 656 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. 2)

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

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

Diseño de portada: Coordinación de Comunicación Social del TEPJF.

Impresión: Litografía Versalles S.A.

ISBN: 978-9930-514-15-3



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.



LEGISLACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Se entiende por *legislación electoral* al conjunto de normas cuyo propósito central es fijar y desarrollar los principios, los aspectos sustantivos, procedimentales, organizativos y jurisdiccionales de la materia electoral. Con frecuencia reglamenta las disposiciones constitucionales en este campo.

En el sentido estricto, se refiere a cualquier ley cuyo objeto principal sea de naturaleza electoral, vale decir, aprobada por el Poder Legislativo, de nivel nacional o subnacional. Aunque la normativa sobre los *partidos políticos* tiene personalidad propia, podría considerársela como partícipe de la *legislación electoral* en la medida que los partidos son actores clave de los *procesos electorales*.

En un sentido amplio, comprende las disposiciones reglamentarias emitidas por el *organismo electoral* para desarrollar, precisar y completar la legislación y facilitar su aplicación en los *procesos electorales*. En la práctica, esa facultad reglamentaria puede ser extensa y en oportunidades ha sido usada de una manera proactiva, con interpretaciones más allá de la letra de la ley y apoyándose más bien en el espíritu de las normas. Igual observación vale para las resoluciones de órganos electorales jurisdiccionales que abandonan el perfil “legalista, protocolario, reservado” (Brenes, 2013, p. 305).

A veces, las disposiciones reglamentarias y las sentencias de los tribunales electorales son retomadas en la legislación, consolidándose al subir

de grado en la pirámide jurídica. La *cuota de género* en las *candidaturas* ilustra dinámicas en este sentido (Villanueva, 2008, pp. 159-258; Gilas, 2014, pp. 49-53).

II. Características y especificidades de la *legislación electoral*

En principio, la ley electoral no se distingue de cualquier otra norma aprobada con el mismo rango por el parlamento. Sin embargo, a menudo posee características adicionales que le dan especificidad y prueban su sensibilidad para los *actores políticos*.

La primera es la existencia de tiempos vedados para la aprobación de normas electorales. Países como Ecuador prohíben modificarlas un determinado tiempo antes de la *elección* o luego de la convocatoria. El objetivo es evitar cambios de reglas que favorezcan o perjudiquen a un actor en función de los resultados probables y anticipados de los inminentes comicios, y no alterar la labor técnica y jurisdiccional de los *organismos electorales*.

La segunda es la exigencia de que la *legislación electoral* sea aprobada con una *mayoría* calificada (en Chile, de 4/7 o 3/5, dependiendo del rango de la norma). Con un carácter más extendido, una disposición similar se utiliza en la designación de las autoridades de los *organismos electorales*, incluso con un umbral más alto, de dos tercios. La *mayoría* calificada no es tanto un asunto aritmético como un principio político: crear condiciones para que el *gobierno* y las oposiciones concuerden las reglas del juego político y electoral. La participación de los *organismos electorales* en el proceso ayuda a dotar a la legislación de un sello imparcial y de viabilidad técnica. Las reglas con consenso político, social e institucional brindan certezas a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivan el respeto de la norma y refuerzan la confianza de la *ciudadanía*.

La tercera es la previsión legal de que luego de cada *proceso electoral* se revise la legislación para superar los problemas planteados y asegurar la actualización de la ley. Si bien únicamente Panamá y Guatemala han establecido esta disposición, incluso señalando los procedimientos a seguir (Brown, 2010, pp. 34-37), en los otros países de América Latina

es frecuente la renovación periódica de la *legislación electoral*. Resulta común que no se celebren dos *elecciones* presidenciales consecutivas con el mismo marco normativo, como en México entre 1982 y 2012 (Alcocer, 2014, p. 125).

III. Tendencias de la *legislación electoral*

Por la frecuencia de las reformas, sin duda la *legislación electoral* en América Latina es la que más se ha modificado desde el retorno a la *democracia*.

Detrás de ese movimiento incesante se detectan pautas comunes (Romero Ballivián, 2016, pp. 93-134). La primera es la continua extensión de las normas. La *legislación electoral* se vuelve cada vez más amplia, compleja, especializada, detallista —a veces casuística—. Las reformas añaden más que suprimen artículos, en general, para corregir problemas y dificultades de los procesos previos, e incluir temas que durante la *transición a la democracia* ni se consideraba pudiesen ser regulados en el ámbito electoral (regulaciones sobre medios de comunicación, encuestas, financiamiento y vida interna partidaria, etc.). En México, la legislación federal prácticamente extendió en un tercio la cantidad de artículos entre 1990 y 2014.

La segunda es la voluntad de pasar de la ley electoral al Código Electoral, como en Bolivia en 1999. El ánimo de reagrupar las disposiciones y aprobar un código proviene de la mencionada extensión de las leyes; la aprobación dispersa de leyes cortas, enfocadas en un aspecto específico, y complementarias de las principales; la aparición de nuevos tipos de *procesos electorales*, vinculados con la *democracia directa*, el *poder local*, etc. Los códigos se presentan como la oportunidad de ordenar la legislación dispersa y eventualmente suprimir contradicciones, además de gozar de un prestigio jurídico superior. A veces existía la pretensión implícita de que estuviesen menos sometidos al trajín de las continuas reformas, con la estabilidad que muestran los códigos de otros ámbitos. La ambición resultó vana pues aun en los países que los aprobaron, sobrevinieron cambios rápidamente. El código colombiano de 1986 cumplió tres décadas, pero partes significativas fueron modificadas por leyes de 2003, 2009 y 2011.

La tercera tendencia es el surgimiento de una *legislación electoral* local, inexistente o embrionaria en la transición democrática, incluso limitada en los Estados federales. Desde fines del siglo XX, la descentralización política y administrativa constituye una de las marcas del proceso democrático latinoamericano. La *legislación electoral* subnacional se ha extendido a países unitarios con vigorosas reformas de descentralización. La coexistencia de niveles de legislación plantea desafíos por el riesgo de roces en la definición de las atribuciones, competencias y jurisdicciones (Serna de la Garza, 2001, pp. 311-329), así como por la eventual necesidad de ajustes tras cambios normativos en el nivel nacional.

La cuarta tendencia ha sido la separación de la ley electoral de la de partidos u organizaciones políticas. Era frecuente que las disposiciones sobre los partidos estuviesen integradas en la normativa que regía los procesos y los órganos electorales. El impulso por fortalecer, institucionalizar, democratizar y regular el financiamiento de los partidos, una constante en América Latina, amplió los derechos y las obligaciones de los partidos, sin mayor relación con las escuetas reglas del inicio (Zovatto, 2008). Una consecuencia habitual fue la aprobación de leyes específicas sobre partidos, como en Bolivia en 1999 y Perú en 2003.

Vocablos de referencia:

Derecho electoral - Derecho procesal electoral - Elecciones - Organismos electorales - Reforma política

Bibliografía:

- Alcocer, J. (2014). El ciclo de las reformas electorales en México. *Revista mexicana de Derecho Electoral* (6), p. 123-139.
- Brenes, L. D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Brown, H. (2010). La política de la reforma electoral en Panamá. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Tribunal Electoral. *Las reformas electorales en Panamá*, (p. 13-72). Panamá: PNUD/TE.
- Gilas, K. (2014). *Con las cuotas no basta*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: Organización de los Estados Americanos. *Reformas políticas en América Latina*, (p. 93-134). Washington: OEA.

- Serna de la Garza, J. M. (2001). Reflexiones en torno a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativas a los casos Tabasco y Yucatán. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (100), 311-329.
- Villanueva, R. (2009). La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Zovatto, D. (coord.) (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/Universidad Nacional Autónoma de México.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

LEGITIMIDAD

I. Etimología

Su raíz, **legis**, se refiere al verbo latino para ligar, unir u obligar¹. Su sufijo -dad, denota cualidad. En sus orígenes el término *legitimidad* se refiere a la correspondencia entre cantidad y calidad de los metales usados para acuñar una moneda y su valor. Con el tiempo esa relación de correspondencia intrínseca se traslada a los procedimientos por los cuales tiene lugar un determinado acto público o privado. De la misma raíz se nutren y a la vez diferencian, legalidad, que significa ajustado formalmente a las leyes, y *legitimidad*, que incorpora la aceptación subjetiva (conformidad) con dicho procedimiento.

II. Definición

El Diccionario de la Lengua Española (2014) expresa respecto de *legitimidad*, “cualidad de legítimo” y respecto de este término, consigna en sus primeras tres acepciones: “1. adj. Conforme a las leyes. 2. adj. Lícito (justo). 3. adj. Cierto, genuino y verdadero en cualquier línea”.

1 Del mismo derivan los términos ley, lealtad, liga y religión.

Aun acotando el campo definitorio, el término *legitimidad* refiere a “ajustado a derecho”, por lo que un acto, una norma o una sentencia se consideran legítimas si se ajustan al procedimiento establecido en su producción y el órgano del que emanan tiene competencia para emitirlas. En la segunda edición del Diccionario Electoral, Francisco Fernández Segado (citado en IIDH/CAPEL, 2000) expresa “la legitimidad de los regímenes descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza”.

Se entiende por *legitimidad* la cualidad en la que se asienta el reconocimiento del derecho al ejercicio de una posición de autoridad estatal sobre la base de la licitud del procedimiento de acceso a dicha posición y la forma y contenido del ejercicio de la misma.

III. Antecedentes

Habida cuenta de que el concepto de *legitimidad*, desde la arista de la *política*, reside en la justificación del ejercicio del *poder*, el fundamento de la relación de mando y obediencia, el desarrollo de esta justificación a lo largo de la historia es tan rico como extendido, pero a los fines de esta contribución se circunscribirá a la *legitimidad* democrática.

En la segunda edición de este Diccionario (IIDH/CAPEL, 2000) acertadamente se cita a Max Weber, para quien la justificación de la dominación, entendida como obediencia dentro de un grupo determinado a *mandatos* específicos, reconoce tres fuentes legítimas: el carisma o las cualidades excepcionales de una persona, reconocidas por los demás; la tradición o el respeto a las estructuras precedente al ordenamiento social en lo referido a la autoridad, y la justificación legal-racional o el ejercicio del *poder* por quien está designado de acuerdo con procedimientos regulados mediante normas.

De estos tipos, el último es el que se identifica con el Estado democrático de derecho contemporáneo y, más precisamente, con la denominada *legitimidad* de origen, es decir, la que se refiere al mecanismo colectivo que inviste de *poder* a un semejante.

Anteriormente, Rousseau asienta la *legitimidad* sobre el principio de *soberanía* del pueblo, entendiendo que la manifestación de éste expresa la voluntad general. En el razonamiento de Rousseau la voluntad general se constituye en fuente de la ley y del *poder* de establecerla, trasladando al legislador la representación el conjunto del pueblo.

Esta afirmación introduce como pilar de la *legitimidad* la idea de representación. Sin embargo, la organización de la representación requirió que emerjan herramientas sociales, como los *partidos políticos*, los que permiten que la representación se ejerza por delegación, y los mecanismos para expresarlas son el *sufragio* y las *elecciones*.

De esta manera, en esta concepción clásica, la *legitimidad* democrática se asienta en la representación, como ideal, y las *elecciones*, como instrumento dirimente de la misma².

En la doctrina argentina, el especialista Hernán Gonçalvez Figueiredo (2009) expresa

(...) en el derecho electoral el principio de seguridad jurídica se proyecta con una particular intensidad, puesto que tratándose del sistema que regula las vías democráticas de acceso al poder, garantizar la certeza y la observancia de las reglas de juego —de manera que aseguren comicios libres, inclusivos y genuinos— es una condición inexorable de la legitimidad de la autoridad de los gobernantes.

En su obra *Poder*, Guglielmo Ferrero (citado por Quiroga, 2012) expresa que “un gobierno es legítimo cuando el poder se atribuye y se ejercita según principios y reglas aceptadas por aquellos que deben obedecer” (pp. 60-61). Ferrero enumera cuatro principios de *legitimidad*: electivo, hereditario, aristocrático y democrático. Con relación a este último señala que quienes tienen el deber de obedecer tienen el derecho a escoger y a controlar a aquellos encargados de mandar.

2 Sobre la *legitimidad* de las *elecciones* existe variada bibliografía. En general, se entiende que la *legitimidad* radica en la existencia de normas claras para regular las *elecciones*, autoridad electoral imparcial, inexistencia de limitaciones arbitrarias para conformar el cuerpo electoral, libertad de expresión, de organización partidaria y de postulación de *candidaturas*, condiciones adecuadas de competencia en términos de campañas, libertad de *sufragio*, capacidad de control partidario, exactitud del recuento de *votos*, procedimientos de garantía.

La reflexión acerca del concepto de *legitimidad* no es estática, sino que a medida que evoluciona agrega componentes que obliga a clasificaciones, la primera y más conocida la que distingue *legitimidad* de origen (que es la descrita hasta aquí); la segunda, la *legitimidad* de ejercicio.

La *legitimidad* de ejercicio se refiere a la capacidad de satisfacer objetivos o valores sociales. No alcanza el procedimiento de *elección* de la autoridad ni de sanción legislativa para dotar al gobernante o a la norma de **imperium**. Bobbio (2009) afirma:

La legitimidad del Estado moderno no depende únicamente de los procesos democráticos de acceso al poder público, sino del carácter axiológico que la democracia moderna exige a los gobernantes cumplir, a través de la protección a los derechos (p. 401).

Elías Díaz (citado por López Hernández, 2009), distingue tres tipos de *legitimidad*: la que deriva de la legalidad o apego a la normativa; la que deriva del reconocimiento y la aceptación social; la que deriva de la justicia de las decisiones del *poder* político.

El panorama sobre el concepto de *legitimidad* en materia electoral no puede excluir la presencia del maestro Dieter Nohlen (2004) quien expresa:

Mi tesis general es que existen dos fuentes de legitimidad: la legitimidad de entrada (input legitimacy) y la legitimidad de salida (output legitimacy). La justicia electoral es parte del tejido o entramado institucional y contribuye de manera decisiva a la creación y a la garantía de la legitimidad de entrada, pues dirige y vigila el proceso político de acuerdo al derecho a través del cual se conforman los órganos estatales de representación y de toma de decisiones vinculantes para los representados.

(...) Sin embargo, la democracia es también dependiente de la legitimidad de salida. Cuando los resultados de la política en el campo económico y social quedan por debajo de un cierto límite tolerable, parece difícil el mantenimiento de la afección de la gente con la democracia, sus instituciones y procedimientos democráticos.

IV. Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yatama vs. Nicaragua, junio 23, 2005:

Las elecciones municipales en la RAAN se realizaron con un abstencionismo del 80%, lo cual significa que las autoridades fueron legalmente elegidas, pero carecen de legitimidad porque no representan a la población, especialmente a los pueblos indígenas.

23. Como se ve, los requisitos ya contenidos en la Convención, fueron precisados y desarrollados por la Carta Democrática Interamericana al menos en dos aspectos importantes: a) no sólo el acceso al poder sino su ejercicio debe sujetarse al Estado de Derecho; se agrega, así, la “legitimidad de ejercicio” como principio interamericano a la ya reconocida “legitimidad de origen” (...)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, agosto 6, 2008:

178. Por su parte, el Estado argumentó que el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue producto de un proceso legislativo de creación, discusión, aprobación, promulgación y publicación, instruido dentro del marco previsto por la Constitución Federal y contó con la legitimidad apoyada en el respaldo de los representantes electos de manera democrática”. Asimismo, agregó que “[l]a decisión del legislador federal mexicano de establecer dicha modalidad de ejercicio de participación política, atiende al estándar de legalidad, en tanto recae dentro de las facultades que expresamente la Constitución Federal le confiere”.

Argentina, Cámara Nacional Electoral, fallo No. 4727/2011, octubre 18, 2011:

6°) (...) Partiendo de la premisa de que una “función del voto [es], básicamente, legitimar el mandato de quienes ocupan los cargos de dirección política en el Estado” (...), la necesidad de asegurar un nivel mínimo de concurrencia ciudadana a los comicios que satisfaga ese objetivo resulta indiscutible. (...)

En efecto, la participación electoral (...) desde una perspectiva intrínseca “es un hecho positivo en sí mismo que beneficia al sistema político, más allá de los resultados, de la calidad de los candidatos o de la capacidad de influencia del electorado” (...), mientras que desde una perspectiva extrínseca, “la participación electoral tiene un sentido instrumental; es un medio para un fin. Cumple objetivos fundamentales en la democracia representativa: selecciona gobernantes y programas, confiere legitimidad a los poderes públicos y facilita la gobernabilidad y la paz social. Se trata de cumplir con la premisa de la democracia representativa que requiere la existencia de una participación, incluso más allá de su intensidad” (...).

Argentina, Cámara Nacional Electoral, fallo No. 4297/2010, febrero 18, 2010:

Que asimismo se destacó, que “la democracia [es] la doctrina [...] que define la legitimidad del poder” y que los partidos deben necesariamente tenerla en cuenta puesto que actúan en el terreno político (...).

Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones, sentencia No. 919 de las 9 horas del 22 de abril de 1999:

(...) necesariamente se debe garantizar desde las bases, la legitimidad de quienes potencialmente puedan asumir la titularidad de los órganos estatales, como depositarios de la soberanía de la comunidad política. Para lograr ese cometido, la estructura y organización de las diferentes Asambleas, deben forzosamente facilitar la deliberación, el pluralismo y la participación, lo que evidentemente se logra a través de la concentración de sus adherentes, en el caso de las distritales y de sus delegados en las subsiguientes y no a través de un poder, que sin duda, contravendría lo expuesto.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Partidos políticos - Poder - Política - Voto

Bibliografía:

Bobbio, N. (2009). Democracia: Los fundamentos. En: *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.

- IIDH/CAPEL (2000). Diccionario electoral. San José, Costa Rica: IIDH. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/controles/Biblioteca/BuscadorCategoria.aspx?contenidoid=3c2b8415-35f8-418e-a3eb-acf153bb1dc5&Cat=Diccionario_Electoral&Portal=CAPEL.
- López Hernández, J. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Recuperado de: <http://cefd.uv.es/index.php/CEFD/article/viewFile/116/124>
- Quiroga, H. (2012). Repensar la legitimidad democrática. La opinión pública en debate. En: Cheresky, I. (comp.). *¿Qué democracia en América Latina?*, (pp.55-82). Buenos Aires: Prometeo/CLACSO.
- Gonçalves Figueiredo, H. (2009, enero 20). La seguridad jurídica y sus proyecciones en el derecho electoral argentino. *Revista Jurídica La Ley*.
- Nohlen, D. (2014). *Justicia electoral y consolidación democrática*. (Discurso). Acapulco, México. Recuperado de: http://www.nohlen.unihd.de/es/doc/institucionalismo_justiciaelectoral.pdf.
- Real Academia Española (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, (23 ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

Alejandro TULLIO

LEY DE LEMAS O DOBLE VOTO SIMULTÁNEO

I. Génesis del concepto

En un sentido estricto, el término *ley de lemas* refiere a la *legislación electoral* aprobada en Uruguay durante la década del 30 del siglo pasado, que establecía que los partidos se individualizarían en la competencia electoral con un lema (Ley 9.378 de 5/5/1934), serían personas jurídicas de derecho público (Ley 9.524 del 11/12/1935) y estarían sujetos a una serie de requisitos sobre la propiedad de esos lemas y su utilización (Ley 9.831 del 23/5/1939). En un sentido amplio, el término *ley de lemas* suele utilizarse como sinónimo de *doble voto simultáneo* (DVS), nombre del principal dispositivo del *sistema electoral* uruguayo.

Las *leyes de lemas* son importantes porque otorgan coherencia al uso del DVS. El dispositivo fue originalmente propuesto por el profesor belga Jules Borely, en su obra *Nouveau Système Electoral: Representation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*, publicada en París en 1870. Años más tarde, el profesor uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga propuso un proyecto de ley en el que se establecían mecanismos para reconocer partidos, elegir legisladores por representación proporcional y DVS (Buquet, 2003). Sin embargo, el mecanismo fue incorporado al *sistema electoral* cuatro décadas más tarde con la aprobación de la Ley 3.640 del 11 de julio de 1910.

II. Definición y elementos conceptuales

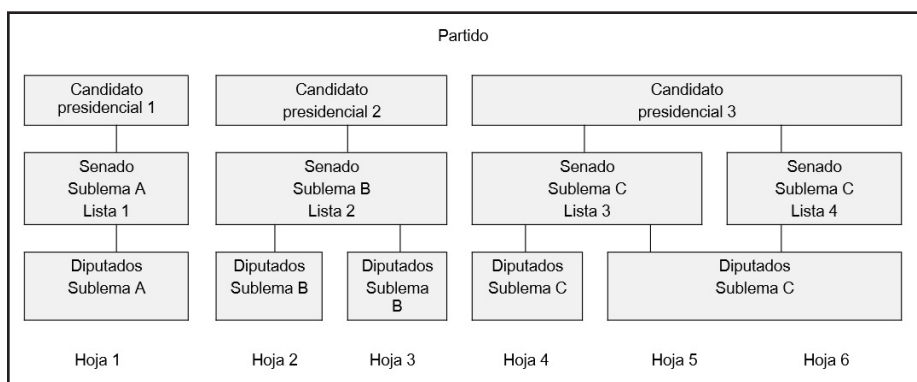
En términos sustantivos el DVS es un mecanismo de *voto preferencial* intrapartidario y supone que el destinatario primero del *voto* es el partido y sólo en segundo término el candidato (Buquet, 2003). La adopción de este mecanismo fue una solución óptima para los dilemas de acción colectiva de los partidos uruguayos, pues su naturaleza fraccionalizada generaba grandes conflictos a la hora de participar en *elecciones* competitivas. El DVS permitió votar unidos a partidos divididos, evitando así escisiones que afectaran su chance electoral. En el largo plazo, el DVS ha sido eficiente para mantener la unidad partidaria y favorecer la competencia interna en todos los niveles.

Entre 1918 y 1930, Uruguay utilizó el DVS únicamente para la *elección* presidencial, pero a partir de la reforma constitucional de 1934, cuando se unificó la *elección* de todos los cargos en un único acto electoral, el mecanismo comenzó a ser utilizado en todas las competencias (Buquet, 2003). La *lista* cerrada y bloqueada, utilizada desde los orígenes de la República, fue el medio material para desarrollar la arquitectura electoral donde los partidos, y en particular las fracciones, elaboran la oferta incluyendo en una misma hoja de votación la fórmula presidencial, la *lista* de candidatos al senado y la *lista* de candidatos a la cámara de representantes.

La Figura 1 presenta un ejemplo hipotético de aplicación del DVS, donde seis hojas de votación de un mismo partido compiten en una

circunscripción. Uruguay cuenta con un senado elegido en circunscripción única nacional (30 bancas) y una cámara de representantes con diecinueve circunscripciones plurinominales (99 bancas). El ejemplo permite ver cómo los actores diseñan la oferta electoral a partir de la fraccionalización preexistente y cómo las reglas de juego permiten votar por los partidos y establecer una preferencia en las diferentes competencias.

Figura 1



La hoja de votación 1 expresa el caso de una fracción homogénea en todos los niveles: tiene un candidato presidencial, una *lista* al senado y otra a la cámara de representantes. Las hojas 2 y 3 muestran a una fracción unida en el nivel nacional pero dividida en el distrito. Ambas hojas comparten candidatos a la presidencia y al senado pero cada una cuenta con su propia *lista* a diputados. Finalmente, las hojas 4, 5 y 6 ilustran el caso de una fracción nacional con disidencias en todos los niveles. La línea de división, sin embargo, no cuenta con la misma intensidad en el nivel inferior. Mientras la hoja 4 representa a un grupo con su propia *lista* a diputados que se alinea con la *lista* 3 de candidatos al senado, las otras dos hojas (5 y 6) responden a un mismo agrupamiento que prescinde de la disputa a nivel nacional con el objetivo de maximizar su chance electoral. Las tres *listas* acumulan *votos* bajo un mismo sublema (C). A su vez, las *listas* al senado también acumulan bajo un mismo sublema (C) con el fin de maximizar su chance en la competencia ante los otros sublema del partido (A y B).

Como podrá apreciarse, el DVS regula la competencia interpartidaria, intrapartidaria e intrafraccional (Chasqueti, 2014). Los *actores políticos* cuentan con gran autonomía para diseñar la oferta electoral, lo cual es un factor imprescindible para mantener el equilibrio institucional del sistema. La disidencia fraccional cuenta siempre con la posibilidad (o garantía) de formar una nueva agrupación y comparecer electoralmente dentro del partido.

Con el paso del tiempo, la ingeniería electoral uruguaya fue perfeccionándose, generando así una oferta electoral amplia y diversa. Algunos estudiosos interpretaron este hecho como un indicador del incremento de la fraccionalización partidaria (González, 1991), pero otros mostraron que el fenómeno electoral convive con un nivel relativamente estable de fraccionalización parlamentaria (Buquet, Chasqueti y Moraes, 1998).

La reforma constitucional de 1996 eliminó el DVS para la *elección* presidencial, obligando a los partidos a presentar candidatos únicos; también eliminó la acumulación de *votos* a nivel de la cámara de representantes. Para resolver estos dilemas se crearon las *elecciones* primarias simultáneas y obligatorias para todos los partidos, seis meses antes de la *elección* general, con el fin de elegir a los candidatos presidenciales y a las convenciones nacionales y departamentales de los partidos. Pese a los cambios, el *sistema electoral* uruguayo sigue organizado con base en su pieza maestra, el DVS, que permite la acumulación de *votos* por lema en todos los niveles y la acumulación de *votos* por sublemas a nivel del senado.

Bottinelli (1991) señala que con frecuencia suele observarse al *sistema electoral* uruguayo en forma invertida, destacando su capacidad para acumular *votos* entre *listas* emparentadas (Pérez Pérez, 1970), cuando el verdadero supuesto del DVS es la partidización del *electorado* que antes que nada desea el triunfo de su partido y sólo en segunda instancia expresa la opción por los candidatos de su preferencia.

Los opositores al DVS han apuntado sus críticas hacia ciertos efectos que el dispositivo puede llegar a generar. En particular, se ha señalado la situación donde un candidato o *lista* obtiene más *votos* que cualquiera otra y aún así, no gana la *elección*. Eso ocurrió en Uruguay en 1971, cuando el candidato del Partido Nacional, Wilson Ferreira Aldunate, resultó el

candidato más votado, pero el ganador de la presidencia fue Juan María Bordaberry, candidato más votado del partido ganador de la *elección* (ver Cuadro 1). Los votantes de Ferreira pueden haber sentido que el sistema los perjudicó, pero los críticos del DVS aprovecharon la oportunidad para decir que la voluntad de la *ciudadanía* había sido trampeada. No obstante, tanto los *actores políticos* como los *electores* conocían muy bien las reglas de juego y sabían que una situación así, por remota que fuera, podía llegar a ocurrir. Ni una sola voz de los derrotados discutió el *resultado electoral* con base en los efectos del DVS; las quejas estuvieron más centradas en las garantías del *sufragio* antes que en las reglas del juego (Nahum, 1998).

Finalmente, el DVS ha sido utilizado también en Argentina en el nivel provincial, pero a diferencia de Uruguay su adopción no fue el resultado de un amplio acuerdo entre los partidos sino una iniciativa unilateral de algunos actores interesados en resolver divisiones internas. La primera provincia que incorporó DVS fue San Luis en 1986; posteriormente se sumaron Formosa, Santa Cruz, Tucumán, Misiones, Chubut, Santa Fe, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, San Juan y La Rioja. A mediados de los 90, el *doble voto simultáneo* vivió su etapa de apogeo, pero lentamente fue siendo abandonado a cambio del establecimiento de *elecciones* primarias simultáneas y obligatorias. En la actualidad, el DVS sobrevive en la provincia de Santa Cruz, pese a que la justicia provincial

Cuadro 1: Uruguay. Elecciones presidenciales 1971

Candidatos/Partidos	Votos	Porcentaje
Bordaberry	379.515	21,9
Battle	242.804	14,1
Otros	59.305	3,8
Total Partido Colorado	681.624	39,8
Ferreira Aldunate	439.649	25,5
Aguerrondo	228.569	13,3
Otro	604	0,3
Total Partido Nacional	668.822	39,1
Otros partidos	313.673	18,1
En blanco / Anulados	48.647	2,9
Total	1.712.766	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

lo declaró inconstitucional. Los expertos argentinos están de acuerdo en señalar que la *legitimidad del doble voto simultáneo* se derrumbó en ese país en virtud de la actitud oportunista de muchos de sus promotores (primero los peronistas y luego los radicales aliancistas), que buscaban resolver dilemas electorales de su partido antes que procurar alcanzar un equilibrio institucional basado en las preferencias de los principales actores (Tula, 1997; Reynoso, 2004; Calvo y Escolar, 2005).

Vocablos de referencia:

Partidos políticos - Sistema electoral - Voto preferente

Bibliografía:

- Bottinelli, O. (1991). El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis. *Working Paper 3*. Heidelberg: Instituto de Ciencia Política.
- Buquet, D. (2000). Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno. En: Lanzaro, J. (coord.). *La "segunda" transición en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, D. (2003). El doble voto simultáneo. *Revista de la SAAP*, 1-2., pp. 317-339.
- Buquet, D., Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay: ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- Calvo, E., y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chasquetti, D. (2014). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay. Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: FCS.
- Gonzalez, L. E. (1991). Legislación electoral y sistemas de partidos: El caso Uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4.
- Nahum, B. (1998). *Manual de historia del Uruguay 1903-1990*, T. II. Montevideo: Editorial Banda Oriental.
- Pérez Pérez, A. (1970). *La ley de lemas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Reynoso, D. (2004). Las desventajas del doble voto simultáneo. Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles Latinoamericanos*, 24, pp. 67-83.
- Tula, M. I. (1997). Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias: una mirada al caso argentino. *III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración*, AECPA, Salamanca.

LIBRE POSTULACIÓN

Libre postulación, también denominada *candidatura independiente*, es una modalidad o forma de postulación a cargos electivos en la selección de autoridades políticas que se lleva a cabo a través de un *proceso electoral*. Es una forma de oferta política en *elecciones* de diverso nivel, a partir de la cual se confiere a un ciudadano la posibilidad de ser electo en cargos públicos sin el concurso, ni principal ni complementario, de un *partido político*. Esta modalidad también se ha dado en llamar *sufragio pasivo*. La condición de ciudadano (la posibilidad de votar y ser votado) se constituye como la piedra angular sobre la que se sostienen los mecanismos por medio de los que se ejerce la *ciudadanía* que, considerada en conjunto, se traduce en el ejercicio de la *participación* y *representación política*.

Las *candidaturas* individuales remiten al principio democrático de igualdad en el ejercicio de funciones políticas. Bajo este mecanismo toda persona que ejerza la *ciudadanía* en una nación o distrito electoral, tiene la potestad de elegir a sus autoridades y de participar como candidato en la *elección* de dichos cargos públicos. Así, se presentan como una modalidad de participación ciudadana, como una forma efectiva del ejercicio del derecho de *ciudadanía* a partir del pleno ejercicio de las libertades políticas.

Por diversas cuestiones de orden práctico o tradicional, el acceso a las *candidaturas* políticas no suele estar abierto en el modo que venimos describiendo. Las restricciones más comunes que se encuentran en distintos ordenamientos jurídicos suelen remitir a condiciones que diferencian los requisitos del ciudadano y del candidato electoral –limitaciones de edad, nacionalidad, tiempo de residencia, estar sometido a condena, incapacidad de *reelección* por estar en ejercicio del cargo u otros cargos en el *gobierno*–, y suelen abundar, entre otras, en las leyes y los estatutos electorales.

En lo que hace estrictamente a las *candidaturas independientes*, suelen verse restringidas por otro tipo de mecanismos. Si pensamos que una *democracia* está más cerca de su ideal cuanto mayor sean las oportunidades de los ciudadanos de convertirse en dirigentes políticos, la

apertura a los independientes se acerca a este ideal. No obstante, la teoría colisiona con la práctica en tanto que un *sistema electoral* que permita que cualquier ciudadano sea elegible puede terminar siendo ineficiente e incongruente con su función fundamental: el derecho general de participación en la producción de autoridades colectivas vinculantes que generan *representación política*. En un plano operativo, las *candidaturas independientes*, como todo derecho, deben contar con un conjunto de mecanismos institucionalizados que regulen su ejercicio –como las limitaciones en su número– para no distorsionar la oferta electoral. Hay otros mecanismos habituales, como la constatación del origen de los recursos y la acreditación de determinado porcentaje de apoyo ciudadano mediante junta de firmas.

En el ámbito latinoamericano cada país establece en su propio *sistema electoral* los requisitos y condiciones para acceder a las *candidaturas*. En lo que hace a estas instituciones, se pueden enmarcar en un continuo que va desde los más incluyentes, como Colombia y Venezuela, hasta los más excluyentes, como Argentina, Brasil, Nicaragua, Costa Rica y Uruguay, que son ejemplos donde el peso de los partidos es absoluto al ser el engranaje donde gira la totalidad del sistema representativo. Colombia (art. 108 constitucional y 9 del Estatuto Básico de Partidos y Movimientos Políticos) permite la presentación de candidatos no sólo a *partidos políticos* sino a movimientos sociales y a “grupos significativos de ciudadanos”. Venezuela permite no sólo a partidos y movimientos sino también a grupos de *electores* y ciudadanos por iniciativa propia (Ley Orgánica de Procesos Electorales, art. 47). De igual manera, Ecuador (Ley Orgánica Electoral, arts. 308 y 310) y Paraguay (Código Electoral, art. 85) se caracterizan porque ofrecen un espacio institucional relevante para movimientos políticos, como asociaciones de ciudadanos que se constituyen a fin de presentar *candidaturas a elecciones*.

Chile reconoce en su Constitución que los partidos no tendrán ningún privilegio o monopolio de la representación ciudadana (art. 19). Tanto Chile (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, art. 3) como Honduras (Ley electoral y de las Organizaciones Políticas, art. 5) son ejemplos que expresan dos vías de *participación política*: la que surge en torno a los partidos y aquella que

se ejerce por medio de las *candidaturas independientes*. Por su parte, República Dominicana (Ley Electoral, art. 76) permite las *candidaturas independientes* dentro de la órbita y el andamiaje de los *partidos políticos*.

Al igual que Chile y Venezuela, México se constituye como una forma mixta a partir de la *reforma política* de agosto del 2012, que eliminó el monopolio de los partidos (actualmente expreso en el art. 116 constitucional). Si bien las *candidaturas independientes* están protegidas por la Constitución, ésta plantea una cláusula de reserva explícita que permite al legislador ordinario imponer restricciones constitucionales al ejercicio de ese derecho. No todos los estados mexicanos las han incorporado a sus propios códigos de forma. Los estados de Zacatecas, Durango, Quintana Roo y Nuevo León han reglamentado el uso de las *candidaturas independientes*.

Panamá, por su parte, mantiene el monopolio partidista únicamente para las *elecciones* presidenciales, no así para las legislativas y municipales.

Diversos estudios empíricos sostienen que en el análisis comparado global las *candidaturas independientes* generalmente inciden poco en las *elecciones* legislativas o parlamentarias nacionales. Suelen tener impacto mayor en *elecciones* uninominales (presidente, gobernador, alcaldes, concejales) donde la figura del candidato pesa más que la de los partidos mismos, y en las *elecciones* más inmediatas a los ciudadanos, aquéllas que por su ámbito reducido les permiten competir en mejores condiciones, como es el caso de los municipios, cantones, comunas, corregimientos, concejales, etcétera.

El derecho internacional confiere a los Estados un alto grado de libertad legislativa en cuanto al diseño de sus *sistemas electorales* y tipos de *candidaturas*. Este criterio es compartido por múltiples organismos supraestatales, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Vocablos de referencia:

Candidaturas independientes - Derecho electoral - Derechos políticos - Legislación electoral
- Participación política - Reforma electoral

Bibliografía:

- Astudillo, C. (2015). La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En: Serna de la Garza, J. (coord.). *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrera Silva, A. (2014). Retos inconclusos de las candidaturas independientes: El derecho al sufragio pasivo en el Estado de México. *Apuntes electorales*, XIII (50), 97-127.
- De la Peza, J. (2007). Candidaturas independientes. En Nohlen, D., et al. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.) (2015). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. México: INE/TEPJF.

Alejandra LAZZARO

LIDERAZGO POLÍTICO

I. *Liderazgo político*: Del enfoque clásico y su revisión a la luz de los nuevos tiempos

Existen múltiples definiciones de *liderazgo político*. En la primera edición de este Diccionario Electoral, José Luis Vega Carballo lo define como

(...) la particular relación que se establece dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en el cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado o de los instrumentos para influirlo, por parte de ese grupo (Vega, 1988, p. 419).

Esta definición lo ubica dentro de los límites del Estado como aparato y de los *partidos políticos* como instrumento que permite el acceso al *poder*. Remite también a la cuestión de las relaciones o formas de dominación, en buena medida caracterizadas por Max Weber (1944), que reconoce básicamente tres tipos de dominación legítima: la dominación legal, la dominación tradicional y la dominación carismática.

La dominación legal se da en virtud de la existencia de un estatuto, que establece que la obediencia de los seguidores no es hacia el líder o persona que detenta formalmente el *poder*, sino hacia la regla estatuida. Más aún, es la misma regla la que establece a quién y en qué medida se debe obedecer, obligando al líder a obedecer el imperio de esa ley o estatuto. Este tipo es sin duda alguna la forma de dominación que mejor responde a la idea que se tiene de la estructura moderna del Estado y de la *democracia*, dado que se deriva de procedimientos o mecanismos de *elección* o nombramiento establecidos por la ley o estatuto (Weber, 1944, p. 708).

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

La dominación carismática se da en razón de la devoción o adhesión afectiva que sienten los seguidores con relación al líder, dadas sus características personales. La obediencia –condición inmanente a la dominación– se da sólo con relación al caudillo y durará mientras existan las cualidades personales del caudillo que son objeto de reconocimiento por parte de sus seguidores. Este tipo de dominación carece de procedimientos ordenados para el nombramiento o sustitución del líder, al punto de que las instituciones políticas no existen sino es con relación a la vigencia del caudillo y su carisma. Al desaparecer el caudillo o perder su carisma, las instituciones se quiebran o desaparecen, dando paso a un nuevo orden, sea basado en un nuevo caudillismo o en otra forma de dominación. Precisamente por ello, la autoridad carismática, “en su forma absolutamente pura, es por completo autoritaria y dominadora” (Weber, 1944, p. 713).

Independientemente de que estas formas de dominación y, por ende, liderazgo, no se presentan de manera pura o absoluta, remiten al debate sobre cómo establecerles límites, ya sea de orden institucional y legal –cuya expresión por excelencia es la división de poderes inherente a la

concepción moderna de Estado y al modelo democrático como *sistema político*— y/o derivadas de formas de participación y control ciudadano sobre la gestión pública.

No obstante la vigencia de los elementos descritos para entender el liderazgo contemporáneo, la existencia de sociedades más informadas y organizadas demanda ampliar nuestra mirada sobre el *liderazgo político*, alimentando la noción con acepciones provenientes del mundo de la administración de negocios, el desarrollo organizacional y la psicología política, a modo de identificar elementos clave para enriquecer la noción. Dentro del primer filón —administración y desarrollo organizacional— encontramos acepciones que definen el liderazgo como “el proceso de influencia entre un líder y sus seguidores para alcanzar objetivos organizacionales” (Morin, 1983, p. 241) o —de carácter más general— aquellas que hablan de tener una visión y lograr que la gente la haga realidad o de la capacidad para influir sobre los otros, en particular por medios no coactivos (Heifetz, 1997, p. 45-46)

Estas definiciones resaltan elementos clave, como influencia, voluntad, comunicación interpersonal y capacidad de ayudar al grupo a definir y alcanzar objetivos, que configuran una concepción que entra en contradicción con las acepciones tradicionales en las que subyace la idea de que el mismo está sustentado en la personalidad o carisma de los líderes. Peter Senge resume esta tensión así:

Mientras prevalezcan estos mitos, reforzarán el énfasis en los hechos de corto plazo y los héroes carismáticos y no en las fuerzas sistémicas y el aprendizaje colectivo. La visión tradicional del liderazgo se basa en supuestos sobre la impotencia de la gente, su falta de visión personal y su ineptitud para dominar las fuerzas del cambio, deficiencias que sólo algunos grandes líderes pueden remediar (Senge, 1990, p. 419).

II. Liderazgo, poder, autoridad: Condiciones que brindan *legitimidad* al liderazgo

No se puede entender el liderazgo sin las nociones de *poder* y *autoridad*, ambas, frecuente y erróneamente indiferenciadas en el saber común.

Vega Carballo, citando a Weber, lo resume bien: el *poder* refiere a la relación social en la cual se produce la probabilidad de que un actor social imponga su voluntad, incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro; la autoridad remite a la capacidad de influir sobre otras personas con base en un *mandato* dado por esas personas (1998, p. 446). Así, toda autoridad implica el uso de una cuota determinada de *poder*, pero no toda persona que encarna un cargo de autoridad tiene *poder* efectivo. La autoridad, si es legítima, es decir, si ha sido otorgada por el grupo como resultado de esa suerte de contrato social o por el pueblo a través de instituciones como las *elecciones*, tiene la ventaja de que permite el uso de la fuerza por parte de quien detenta esa autoridad, para asegurar la consecución de los objetivos que sustentan al líder.

Siguiendo este hilo argumental, el liderazgo está dado no sólo por la autoridad conferida sino por el *poder* efectivo que el líder pueda ejercer. En este sentido, el *poder* es una condición inmanente al liderazgo, quedando al carácter o integridad del líder y a las normas del grupo y organización, el que sea usado para los objetivos establecidos. Esta idea es central cuando se habla de *liderazgo político* en *democracia*, dado que el *poder* en la *democracia* debe ser encauzado institucionalmente, de preferencia a través de una autoridad legítima, de modo que el líder responda a los intereses de la sociedad y esté sujeto a límites precisos. La existencia de instituciones tiene una doble condición: permite que el líder político pueda gobernar —es decir, favorece la eficacia del liderazgo— al otorgarle *legitimidad* en el uso del *poder* y la autoridad; pero también permite, en caso de que ese líder no represente de manera efectiva los intereses de la sociedad, contar con mecanismos que posibilitan su relevo por vías pacíficas y también legítimas.

III. Hacia una noción prescriptiva de *liderazgo político*

El *liderazgo político* puede ser definido como el conjunto de actividades, relaciones y comunicaciones interpersonales que permiten a un ciudadano movilizar personas de una organización, comunidad o sociedad específica, de manera voluntaria y consciente, para que logren objetivos socialmente útiles. Para ello, ese liderazgo busca hacerse con el *poder* y la autoridad que confiere el aparato del Estado —en su sentido

weberiano de asociación política— o, en caso de que no pueda detentar su administración, de aquellos mecanismos que le permitan influir sobre el rumbo y objetivos de ese Estado y de la sociedad en general. Así, el *liderazgo político* comporta la administración del Estado como aparato institucional, pero no se reduce a ella, reconociendo que las sociedades contemporáneas incluyen espacios autónomos de *poder* y autoridad del Estado que también coadyuvan a la consecución de objetivos socialmente útiles.

Esta definición asume el *liderazgo político* con una clara dimensión normativa, en tanto la gente piensa y actúa bajo la visión de ese líder con las imágenes implícitas de un contrato social. Es decir, se firma una suerte de contrato entre el líder y sus seguidores o su grupo en el sentido de que el líder político recibe un *mandato* legítimo de parte de su comunidad o pueblo, a cambio de que aporte su capacidad y su visión para que la citada comunidad alcance sus objetivos más importantes. Dado que el horizonte del *liderazgo político* son los fines de la sociedad, resulta importante establecer criterios para determinar qué son objetivos socialmente útiles. En este sentido, lo socialmente útil está dado por la capacidad de proponer una visión de sociedad, que sea integradora de los diversos intereses y perspectivas que la conforman, y que facilite la incorporación de todos o al menos del mayor número, en los esfuerzos por alcanzar las metas establecidas. Entonces, el *liderazgo político* es necesariamente un proceso de doble flujo entre el líder y sus seguidores; aunque siempre prevalezca una relación asimétrica entre el que gobierna y el que es gobernado, ambos se reconocen como actores válidos e influyentes en la construcción de los objetivos socialmente útiles. Ese alineamiento es en buena medida lo que dota al liderazgo de *legitimidad*.

Este marco de referencia sobre el liderazgo nos ayuda a realizar un rápido repaso de las modalidades y tendencias de *liderazgo político* presentes en la historia latinoamericana:

- 1) La tendencia al uso de la autoridad, parte de la visión de que las personas no saben lo que quieren y además son perezosas para luchar por sus intereses, lo cual sólo puede ser remediado por un gran líder que proponga una visión y las conduzca hacia la meta. Largamente presente en la política latinoamericana, refiere a liderazgos de tipo

autoritario, caudillista o carismático y paternalista, que aunque pueden ser tipificados autónomamente, con frecuencia combinan rasgos de uno y otro.

- 2) La tendencia al liderazgo pragmático, que define a aquellos líderes que se adaptan a cada coyuntura en el entendido de que sus actuaciones son expresiones de los deseos de la gente; es decir, asumiendo una visión distorsionada de lo que en la teoría se conoce como liderazgo situacional, los líderes adaptan su actuación y comportamientos a las cambiantes condiciones de la realidad y de las voluntades políticas que les rodean. El criterio orientador de esos líderes no es una visión sino las encuestas. No obstante ello, este enfoque aporta un elemento significativo para que el líder político sea eficiente y eficaz: la necesidad de que conozca el contexto organizacional y social en el que actúa, como condición para que incorpore destrezas que favorezcan la obtención de los objetivos comunes. Este factor implica que cada contexto y cada problema posiblemente demande destrezas y capacidades diferentes, lo cual tiende a ratificar que para la consecución de los objetivos organizacionales y sociales se requiere sumar los esfuerzos de todos los miembros de esa organización o sociedad.
- 3) La tendencia al liderazgo democrático que refiere a aquel líder que reúne los elementos típicos de la visión prescriptiva de *liderazgo político* presentada: capacidad de influencia, de producir la movilización voluntaria de sus seguidores, de proponer una visión integradora y de conducir a sus seguidores a la consecución de objetivos socialmente útiles y, por ende, compartidos. Por tanto, este tipo de liderazgo se da en el contexto de esquemas institucionales democráticos, que favorecen la creación de consensos y que coadyuvan a la integración del mayor número de actores y sectores. Es un liderazgo basado en la negociación y concertación como condición para la inclusión de las *mayorías* en el *sistema político*. En razón de esto, el ejercicio del liderazgo democrático conlleva el desarrollo equilibrado y efectivo de las instituciones políticas. Esta afirmación adquiere mayor relevancia cuando se reconocen los efectos que han tenido sobre el desarrollo democrático de América Latina, los estilos de liderazgo predominantes. Así, por ejemplo, si el líder es débil para

el manejo de las instituciones, éstas tienden a perder eficiencia, eficacia y a volverse anárquicas; pero si el peso del liderazgo es mayor que el perfil de la institución, ésta tiende a desdibujarse bajo el manto del *autoritarismo*.

El *autoritarismo* tiene una suerte de relación de causa y efecto con el excesivo personalismo de la política latinoamericana. Prevenir el retorno de las tentaciones autoritarias o caudillistas pasa necesariamente por la creación de instituciones políticas fuertes, estables y sustentables. Como bien dice Joan Prats (1999):

(...) no hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores. La teoría del cambio institucional indica que este se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad. (...) en lugar de buscar salvadores, deberíamos pedir un liderazgo que nos desafíe a enfrentar los problemas que no tienen soluciones simples e indoloras, los problemas que exigen que aprendamos nuevos métodos (...). Para enfrentar estos desafíos nos hace falta una idea diferente de liderazgo y un nuevo contrato social que promueva nuestra capacidad de adaptación.

IV. Los límites del liderazgo en sociedades democráticas

Como dice James Payme, “siempre habrá políticos. Es cierto que recelamos de ellos, que examinamos con cuidado sus acciones y que las criticamos, pero estamos conscientes de que su existencia en la organización social es un hecho indiscutible” (1990, p. 7). De igual modo, podemos decir que siempre habrá líderes políticos, con capacidades personales y referentes éticos distintos, siendo interpelados por viejas y nuevas demandas ciudadanas. Desde la demanda de brindar ejemplo –Peter Drucker (1993) dice que la gente tiene la expectativa de que los líderes no deben comportarse como se comportan todos, sino que se espera que procedan como entienden que deberían proceder ellos mismos (p. 113)–, hasta la creciente demanda de *transparencia*, responsabilidad y *rendición de cuentas*.

Esto no desconoce las múltiples razones y motivaciones que encauzan la voluntad de un ciudadano para aspirar a configurarse en líder político, sino que le plantea nuevos referentes de actuación. Mientras que durante muchos años los líderes políticos recibían una delegación de *poder* que les dotaba amplios niveles de autonomía, hoy la *ciudadanía* demanda activos representantes de sus intereses y menores niveles de discrecionalidad. En razón de ello, al *liderazgo político* se le imponen nuevos límites, asociados a la idea de que el *mandato* no está exento de rendir cuentas y, eventualmente, ser removido de sus cargos.

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

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Candidaturas - Cargos de elección popular - Ciudadanía - Mandato - Rendición de cuentas

Bibliografía:

- Blake, R., y Mouton, J. (1964). *The Managerial Grid*. Houston: Houston Golf Publishing.
- Block, P. (1993). *Stewardship*. San Francisco: Berrett-Kaehler.
- Covey, S. (1997). *Los siete hábitos de la gente altamente efectiva*. México: Paidós Ibérica.
- De Pree, M. (1989). *Leadership is an Art*. New York: Doubleday/Currency.
- Drucker, P. (1992). *Las nuevas realidades*, (2a. reimp.). México: Hermes.
- Drucker, P. (1993). *Gerencia para el futuro*. Colombia: Norma.
- Heifetz, R. (1997). *Liderazgo sin respuestas fáciles*. España: Paidós.
- Jones, B. (1989). *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. Kansas: Lawrence, Kansas University.
- Lee, B., y Terence, E. (1995). *Organización y liderazgo: El arte de la decisión*. Estados Unidos: Addison-Wesley Iberoamericana.
- Likert, R. (1967). *The Human Organization*. Nueva York: McGraw-Hill.

- McGregor, D. (1960). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- McGregor, J. (1978). *Leadership*. Nueva York: Harper Colophon.
- Morin, G. (1983). *Los aspectos humanos de la organización*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Nervey, P. (1978). *Administración del comportamiento organizacional. Liderazgo situacional*, (7a. ed.). México: Trentis Hall.
- Payme, J. (1990). *Las motivaciones de los políticos*. México: Limusa.
- Prats, J. (2000). *¿Quién se pondrá al frente? Liderazgo para reinventar y revalorizar la política*. Recuperado de: <http://www.arschile.cl/moodledata/2/Mod4/Mod4Gerencia/LiderazgosJPrats.pdf>.
- Raymond, A. (1967). Introducción. En: Weber, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rost, J. (1991). *Leadership for the Twenty-First Century*. Nueva York: Praeger.
- Sengue, P. (1998). *La quinta disciplina en la práctica*. España: Juan Granica.
- Sengue, P. (1990). *La quinta disciplina*. Barcelona: Juan Granica.
- Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of Leadership*. Nueva York: The Free Press.
- Vega, J. (1988). Liderazgo político. En: *Diccionario Electoral*, (1a. ed.). San José: IIDH/CAPEL.
- Wheatley, M. (1994). *Liderazgo y la nueva ciencia*. Buenos Aires: Granica.
- Weber, M. (1972). *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*, (2a. ed. En español). México: FCE.

Eduardo NÚÑEZ VARGAS

LISTAS

La presentación de candidatos para una *elección* puede asumir diversas formas. Cuando el cargo a cubrir es unipersonal la *candidatura* es uninominal: sólo incluye el nombre de un candidato. Cuando se eligen dos cargos que integran una fórmula indisoluble (por ejemplo, las fórmulas presidenciales que incluyen el nombre del candidato o candidata a presidente y a vicepresidente), la oferta electoral funciona igual que una *elección* uninominal.

En cambio cuando se deben elegir múltiples candidatos se recurre a las *listas* o planchas que incluyen los nombres de los nominados. Estas *listas* incluyen un número plural de candidatos, según el *sistema electoral* que se aplique. En algunos casos la *lista* debe contener tantos candidatos como cargos a distribuir haya; en otros casos la *lista* incluye el número máximo de cargos que un partido puede ganar aunque el total de cargos a distribuir sea mayor –se conoce como sistema de *lista* incompleta o de *voto* limitado–. (Por ejemplo, en la *elección* de senadores nacionales en Argentina, de tres cargos disponibles se asignan dos bancas al partido que sale primero y uno al partido que le sigue; en consecuencia, la *lista* sólo tiene dos candidatos, que es el máximo que un partido puede obtener).

Según la amplitud de los derechos del *elector* con relación a la oferta de *candidaturas*, las *listas* se clasifican en tres tipos principales:

- 1) ***Lista cerrada y bloqueada***. La oferta electoral está determinada por el partido que presenta sus candidatos en un orden que el *elector* no puede modificar. El *elector* elige la *lista* tal cual ha sido presentada, sin poder alterar el orden de los candidatos, ni agregar o eliminar candidatos. Este sistema se utiliza, por ejemplo, en Argentina para la *elección* de diputados nacionales; allí coloquialmente se la denomina “lista sábana” por lo largo de la nómina de candidatos en distritos de gran magnitud y por el efecto arrastre que produce el nombre de los candidatos que encabezan la *lista*.
- 2) ***Lista cerrada y desbloqueada***. Los partidos presentan la nómina de candidatos pero el *sistema electoral* autoriza a los *electores* a indicar su preferencia por alguno o algunos, reordenándolos en la nómina. El *elector* no puede eliminar –tachar– ni agregar candidatos, sólo está autorizado a modificar el orden de la nómina. A los efectos de determinar qué candidatos resultan electos, se hace un doble cómputo: primero se computan los *votos* recibidos por la *lista* y luego se cuentan las preferencias obtenidas por cada uno de los candidatos y se los reordena. La *lista* cerrada y desbloqueada se utiliza con los sistemas de *voto* de preferencia, como es el caso de Perú para las *elecciones* parlamentarias.
- 3) ***Lista abierta***. Este es el formato de *lista* que más libertad ofrece al *elector*. Los partidos presentan sus nóminas de candidatos y

el *elector* puede elaborar su propia *lista* eliminando candidatos y agregando candidatos de las *listas* de otros partidos. Algunos autores hacen una distinción dentro de este tipo de *lista*, reservando el nombre de *lista* abierta a aquella en la que el *elector* puede sólo excluir candidatos y llamando “**panachage**” al sistema en que el *elector* puede no sólo eliminar candidatos de una *lista*, sino también reemplazar candidatos de una *lista* con candidatos de otra o bien candidatos independientes. Con el sistema de *listas* abiertas se vota por candidatos individualmente considerados. Es el sistema que se utiliza en Brasil para la *elección* de los diputados nacionales.

Los tipos de *lista* producen efectos diversos en la competencia electoral y en la relación entre los partidos y los candidatos. En el caso de la *lista* cerrada y bloqueada, por ejemplo, los candidatos son más dependientes de las decisiones partidarias (o del resultado de las *elecciones* internas) ya que su posición en la nómina quedará fija en la *lista* y con ello sus chances de resultar electos. Cuando las *listas* son cerradas los candidatos compiten con los candidatos de otros partidos, pero no hay una competencia entre quienes ya han sido nominados por el partido.

Las *listas* desbloqueadas aumentan la autonomía de los candidatos con relación a los partidos. En efecto, una vez incluidos en la *lista*, sus chances de resultar electos no dependen exclusivamente del lugar que les asigna el partido, sino que pueden mejorar su posición o empeorarla según la preferencia de los *electores*. Cuando se aplica el *voto* de preferencia con la *lista* desbloqueada, además de la competencia entre partidos se produce una competencia intra-*lista*. Este tipo de competencia, por lo general, redundará en un aumento del costo de las campañas.

El tipo de *lista* también puede afectar la eficacia de las *cuotas de género*. En general, las *listas* cerradas y bloqueadas son más favorables a las candidatas siempre que el sistema de cuota o paridad incluya mandato de posición, es decir, que se garantice a las candidatas una ubicación en las *listas* en lugares con chances de resultar electas. Las *listas* desbloqueadas, en cambio, parecen no resultar favorables a las mujeres. Sin embargo, experiencias como las de Perú muestran que con el *voto* de preferencia y la *lista* desbloqueada, las candidatas han logrado mejorar su posición en la nómina de candidatos y resultar electas aun cuando el partido las

hubiera relegado a una posición sin chances en las *listas* presentadas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la representación de género no depende sólo del tipo de *lista* utilizado sino también del resto de los elementos del *sistema electoral* (cuotas, *paridad*, mandato de posición, pisos para desbloqueo, cantidad de preferencias autorizadas, etc.).

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Cuota de género - Voto preferente

Bibliografía:

ACE Project – Red de conocimientos electorales. *Listas abiertas, cerradas y libres*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e03>.

Archenti, N., y Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinão Pública, Campinas*, 13 (1), p. 185-218. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/op/v13n1/v13n1a07.pdf>.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA-IPU-Stockholm University.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (3a. Ed.). México: FCE.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*, (1a. ed.). México: FCE.

Valles, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*, (1a. ed.). Barcelona: Ariel.

Delia FERREIRA

LOGÍSTICA ELECTORAL

I. Concepto

El término logística fue desarrollado en el ámbito militar y se utiliza en diferentes disciplinas, como la ingeniería y la administración, donde se considera como el proceso de planeación, instrumentación y control eficiente y efectivo en costo del flujo y almacenamiento de materias primas, de los inventarios de productos en proceso y terminados, así como del flujo de la información desde el punto de origen hasta el consumo, con el propósito de cumplir con los requerimientos de los clientes.

En el ámbito electoral, el término logística se usa para referir a un conjunto de actividades de la organización, preparación, administración y realización de los procesos electivos de los representantes políticos y gobernantes, bajo mecanismos y procedimientos establecidos en la ley que aseguran la emisión del *voto* de manera libre y pacífica, a todas las personas con derecho a participar.

La logística es implementada por la autoridad electoral mediante la planeación y organización detallada de una serie compleja de actividades vinculadas entre sí, que hacen posible que ciudadanas y ciudadanos que contienden por un cargo público, se postulen y sean electos a través del *voto* popular, para un periodo determinado.

II. Etapas de implementación de la *logística electoral*

La *logística electoral* se enfoca en las etapas que comprende cualquier *proceso electoral*: A) preparación de la *elección*; B) *jornada electoral* y C) *resultados de la elección*. Los procesos y procedimientos que involucren cada una de estas etapas comprenden:

A. Preparación de la *elección*

Esta etapa se refiere a la previsión de los elementos y realización de acciones que permitan el desarrollo de la *jornada electoral*. Entre otras:

- La integración de las relaciones de votantes y los medios para su identificación.
- La *capacitación electoral* dirigida a quienes integrarán las mesas receptoras de la votación.
- La ubicación de las casillas y los mecanismos de publicidad.
- La impresión de documentos, la producción de materiales electorales y su distribución.
- El registro de los candidatos, de los representantes o comisarios de los *partidos políticos* que vigilan las actividades electorales.
- Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares y definitivos.
- La acreditación de observadores electorales nacionales e internacionales.
- El diseño e implementación de sistemas informáticos para sistematizar y publicitar información sobre la *jornada electoral* y los resultados de la votación.

De la naturaleza de las actividades a desarrollar en esta etapa deriva que ésta sea la que demanda de mayor tiempo para su instrumentación.

B. Jornada electoral

Es el día en que se celebra la *elección* o *elecciones*. Inicia con la instalación de las casillas, centros de votación o lugares destinados a la recepción del *sufragio*, y concluye con el cierre de la misma y envío de resultados a la autoridad electoral. Su desarrollo depende del trabajo coordinado entre personal operativo en campo y las representaciones de la autoridad electoral en los distintos ámbitos geográficos, cuyas responsabilidades se resumen fundamentalmente en brindar asistencia electoral a los funcionarios encargados de recibir los *votos* con respecto a:

- La instalación de la casilla.
- El desarrollo de la votación.
- El *escrutinio* y cómputo de la votación.
- El cierre de la casilla.
- La remisión de los paquetes electorales que contienen la documentación utilizada en la *jornada electoral* y las actas con los resultados.

C. Resultados de la elección

Se inicia con la entrega de los resultados de la casilla a la autoridad, acompañados con la documentación utilizada durante la *jornada electoral* —en la que se incluyen actas, boletas y *votos* emitidos por la *ciudadanía*—. Concluye con la realización de los cómputos de la votación total y, en su caso, con las declaraciones de validez de las *elecciones*.

III. Aspectos que afectan la logística electoral

La logística se implementa en diferentes ámbitos geográficos con diversas complejidades. Un ejemplo está en la capacitación que se imparte a quienes se encargan de recibir los *votos* durante la *jornada electoral*. Para ello es necesario que el personal se desplace a diversos puntos del territorio donde se organizan las *elecciones* para localizar a las personas que actuarán como funcionarios de casilla. Otro ejemplo está en la distribución de la documentación y materiales electorales.

Conforme a las problemáticas que impactan a la *logística electoral*, hay tres elementos que requieren atención especial: la distribución de la

población en el territorio donde se organizan las *elecciones*, la accesibilidad al mismo y las comunicaciones de las que se dispone.

- 1) **Distribución de la población.** Los ciudadanos son los principales actores del *proceso electoral*, su distribución a lo largo del territorio es un aspecto que no puede soslayarse. Así, localidades pequeñas y distantes hacen más complicadas distintas actividades en materia electoral.
- 2) **Accesibilidad.** Aquí se conjugan aspectos de carácter geográfico, tales como tiempos de recorrido entre diversos puntos de instalación de casillas o de centros de votación, vías de comunicación, superficie territorial, que, en situaciones complejas, se traducen en dificultades de acceso hacia distintas áreas de las demarcaciones electorales. Los factores medioambientales extremos también juegan un papel importante.
- 3) **Comunicaciones.** La escasa disponibilidad de medios de comunicación deviene en dificultades para llevar a cabo labores de asistencia electoral, sobre todo para la operación y funcionamiento de sistemas de información ya sea para el conocimiento de la correcta operación de los centros de votación o bien para el reporte de resultados.

La *logística electoral* varía dependiendo de las características del *sistema electoral* de cada país.

Vocablos de referencia:

Asistencia técnica electoral - Calendario electoral - Capacitación electoral - Circunscripciones electorales - Documentación electoral - Escrutinios - Jornada electoral - Mesa de votación - Proceso electoral

Bibliografía:

- Eccles, H. E. (1959). *Logistics in The National Defense*. Stackpole Co.
- Jomini, A. H. (2007 [1862]). *The Art of War*. (Traducción de Mendell, G. H., y Craighill, W. P.). Rockville: Arc Manor.
- Thorpe, G. C. (1917). *Pure Logistics: The Science of War Preparation*. Franklin Hudson Publishing Company.

M

MANDATO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El vocablo proviene de la expresión latina **mandatum**. Deriva del verbo **mandare**, que implica dar una orden o bien ejercer una facultad encomendada a una persona para que lo haga en representación de los individuos que le confían dicha tarea. Su naturaleza proviene de las propias instituciones jurisdiccionales del derecho romano, tanto en sus vertientes pública como privada, en la medida que cuando se hacía un contrato, ese *poder* o *mandato* a un representante sólo se podía disolver por causa de muerte o incumplimiento de la encomienda. Se entiende como **mandat** en alemán, **mandate** en la lengua inglesa, **mandament** en francés y **ordem** en portugués (Pereira Menaut, 2012).

II. Definición y elementos conceptuales

Un primer significado de tipo jurídico permite identificar que la palabra alude al ejercicio de una encomienda o facultad potestativa que le ha sido asignada a una persona o autoridad debidamente constituida, para que ésta ejerza la aplicación de un orden, una ley o un acto específico de *poder*. En este caso, dentro de las características del derecho y la *democracia* moderna, el otorgamiento de un *mandato* implica una cesión delegada de *poder* soberano, a partir de la cual, el mandatado (que adopta así la calidad de mandatario) realiza la tarea de *gobierno* u representación para la cual fue electo.

En este caso, la *elección* de un gobernante o mandatario por parte de la población implica el acto clásico contractual de transferencia directa

de la *soberanía* por parte de un grupo hacia un representante, quien la ejercerá en nombre de la nación, del pueblo o de los intereses particulares del grupo o clase social con el cual se sienta identificado o comprometido, y frente al cual tendrá o no que verse obligado, según sea el caso, a informar cómo ha ejercido ese *poder*, sometiéndose entonces al veredicto de ser ratificado o depuesto del encargo.

En las *democracias* modernas, la idea de *mandato* se asocia con el ejercicio de un principio representativo general que puede incluir la *elección* de un presidente o un primer ministro, en calidad de jefe de Estado o de *gobierno*, donde a partir del resultado de la consulta a un *electorado* concreto, deriva que una persona accede al cargo que podrá ejercer conforme a los elementos que se encuentren señalados por las leyes o la constitución (Manin, 1998).

III. Valoraciones actuales sobre los *mandatos* representativos

En la actualidad, el promedio de duración de los *mandatos* presidenciales y vicepresidenciales en América Latina se define en lapsos iniciales que van en promedio de los 4 a los 6 años, mientras que para los legisladores van desde los 2 hasta los 6 años, dependiendo del tipo de cámara legislativa de que se trate. A inicios del presente siglo, la región latinoamericana experimentó procesos consultivos en varios países para extender la continuidad directa de los *mandatos* presidenciales y legislativos bajo la premisa de ofrecer continuidad a los *gobiernos* surgidos de los procesos de transición democrática (Treminio, 2013).

Sin embargo, ese ciclo ha observado una contratendencia en la siguiente década puesto que deriva también de los vaivenes ideológicos entre izquierda y derecha, propios de la zona, lo que trae como consecuencia el acotamiento de los periodos de *reelección* continua, donde destacan casos recientes como los de Colombia (prohibiendo la *reelección* mediante reforma legislativa en 2015) o Bolivia (donde mediante referéndum constitucional en 2016, se prohibió la posibilidad de implementar la *reelección* presidencial indefinida, como si existe en países como Venezuela o Nicaragua).

Es muy importante considerar estos elementos debido a la fuerte impronta que nuestros sistemas y *formas de gobierno* recibieron en sus

orígenes por parte del modelo estadounidense, si bien algunos de ellos han ido migrando a esquemas más propios de las versiones semipresidenciales de corte francés o alemán.

El *mandato* puede limitarse o no en el tipo de funciones que se le atribuyen. En el caso de los legisladores, su *mandato* puede ser de tipo libre o autónomo (esto es, irrestricto y sujeto al libre criterio de quien ejerce el cargo), o bien puede ejercerse bajo un carácter imperativo, lo cual implica que sus actos se encuentran condicionados y, por tanto, cada decisión debe ser consultada con sus *electores* o con los liderazgos de su partido o grupo parlamentario en un acto de disciplina interna, a efecto de poder emitir un *voto* en respaldo o no a una determinada acción política o legislativa (Gaxie, 2004). En caso de no hacerlo, podría ser castigado o incluso separado del cargo, en tanto el partido “reclama” dicho espacio y procede a la sustitución del mismo con su suplente o con alguien designado por la dirección partidaria. Sin embargo, por lo general la desobediencia de un legislador deriva en la posibilidad de que éste migre a otro grupo parlamentario, convirtiéndose así en tránsfuga o bien adoptando un estatus como legislador independiente, sin pertenencia a una bancada, lo que supone perder muchos de los recursos y privilegios que recibiría siendo parte de alguno de los grupos legislativos.

Una discusión añeja sobre el tema del *mandato* se deriva de la pregunta de si su alcance es constitucional o estrictamente parlamentario (sinónimo aquí de los escaños o curules). Esto es, si pertenece a los partidos o se define como perteneciente a los distritos y los votantes que se asientan en las demarcaciones territoriales de donde provienen los representantes. Esta diferencia no es menor en caso de prevalecer la posibilidad de permanecer en el cargo, debido al conocimiento y vínculo de *legitimidad* con que los representantes populares son respaldados por sus *electores* a partir, justamente, de su permanencia en el escaño (Fearon, 1999).

Siguiendo este criterio, la duración de un *mandato* representativo se puede fijar bajo un plazo único o ser susceptible de prórroga mediante una *reelección*, dotándolo en este caso de una duración similar o bien reduciéndolo (normalmente a la mitad) respecto al periodo con que originalmente se accedió al cargo. Igualmente, el *mandato* puede ser

continuo –sin más limitación que el ser derrotado en los comicios– o de tipo discontinuo –esto es, que el cargo debe ser abandonado en algún momento para poder postularse nuevamente en otro–. También puede ejercerse de manera vitalicia, es decir, ya no a partir de un proceso de *elección* popular, sino como producto de una designación generada por una instancia individual o colegiada, como los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto muchas veces supone un proceso de negociación política de alto nivel, donde los cargos vitalicios responden al principio de reconocer a personajes públicos con altos merecimientos o, de manera más común, premiar a cuadros y dirigentes de larga trayectoria dentro de los propios *partidos políticos*. Fuera de los países democráticos de la actualidad, el carácter vitalicio de los cargos fue un rasgo distintivo que marcaba la diferencia entre las cámaras altas (usualmente ocupadas por los señores feudales y los aristócratas de alta alcurnia, teniendo incluso un carácter hereditario) y las cámaras bajas populares (que justamente eran asignadas a los “comunes”, que provenían de los estratos regulares o de bajo rango).

Otra vertiente de la acepción de *mandato* tiene que ver con el principio electoral que define al escaño, en tanto sea de manera mayoritaria o de alcance proporcional. El problema de las fórmulas de asignación de los escaños define diferencias importantes entre los tipos de legislador, pues los asociados con una base mayoritaria por lo general han hecho un mayor esfuerzo de campaña y vínculo con sus *electores*, mientras que la *legitimidad* de los de naturaleza proporcional se ve usualmente disminuida frente a los primeros (Nohlen, 2015). Sin embargo, en la actualidad un *mandato* puede ser interrumpido a partir de que las previsiones legales definan o no la destitución de un representante popular o del titular de un Ejecutivo. En este caso, cabe primero ponderar los elementos de inelegibilidad e incompatibilidad con que las leyes constitucionales y electorales prevén para que una persona pueda ejercer un cargo de *elección* popular de manera adecuada (Leininger y Thibaut, 2007).

De manera posterior al acceso al *poder* se pueden emplear mecanismos de evaluación y control del *mandato*, tales como la revocatoria (también conocida como **recall**, cuyo caso más reciente en Iberoamérica fue el ejercido en la República de Venezuela en el año 2004 para destituir al entonces presidente Hugo Chávez). Bajo dicha figura, a partir de los

tiempos y condiciones que les sean marcados por la ley y la constitución respectiva, los *electores* deberán pronunciarse en una proporción que debe ser similar en número de *votos* más uno, a la cantidad con los que fuera electo originalmente dicho mandatario u representante popular (Altman, 2011).

Por otra parte, se tiene el uso del *juicio político*, instrumento mediante el cual los legisladores de una o ambas cámaras, convertidos en jurado, están en la condición de ejercer los mecanismos de *rendición de cuentas* necesarios para determinar si el representante popular o mandatario debe cesar de forma definitiva el ejercicio de sus funciones o, al menos, separarse del cargo bajo el formato de licencia para enfrentar a la justicia común sin la protección legal asociada con el cargo en ejercicio (conocido en muchos países como fuero). En caso de probarse su inocencia, el mandatario puede volver al ejercicio del cargo (Pérez Liñán, 2009).

IV. Perspectivas de los *mandatos* representativos en América Latina

Recientemente se han presentado varios casos importantes en Latinoamérica donde el Poder Legislativo ha procedido a la remoción de los titulares del Ejecutivo a través del *juicio político*, como, por ejemplo, en Honduras (2009) y Paraguay (2012). Situaciones similares se han dado en Guatemala, en 2015 (donde el presidente renunció antes de que el **impeachment** fuera consumado), y Brasil, con el caso de la presidenta Dilma Rouseff, en 2016.

Sin embargo, en el ámbito iberoamericano la construcción de los regímenes de *gobierno* y las estructuras constitucionales que han imperado a lo largo de la historia como Estados libres y soberanos, ha hecho que la regularidad y cumplimiento de los *mandatos* legales para los titulares del Poder Ejecutivo no siempre hayan sido cubiertos de manera adecuada. Destacan, en ese sentido, las situaciones en que los gobernantes han aplicado facultades extraordinarias o *poderes* de emergencia que han llevado al ejercicio de mecanismos tales como la suspensión de las garantías individuales y/o la declaratoria de estados de excepción o de sitio (Wright, 2015).

Un caso más lamentable en la interrupción de los *mandatos* políticos se deriva de los golpes militares y la instauración de *gobiernos* de corte dictatorial, cuyo *mandato* se fundamenta bajo el principio de restaurar el orden constitucional perdido y la supuesta promesa de convocar a nuevas *elecciones* en un plazo breve, cuestión que por lo general no se cumple y, si se realiza, se emprende bajo situaciones de control y con ausencia de mecanismos democráticos plenos. En ese sentido, el problema de los *mandatos* y sus implicaciones, tanto en lo que toca a la duración de los *gobiernos* como en lo relativo al control y evaluación regular de los desempeños gubernativos y en materia de representación, pasan indefectiblemente por un cambio importante del valor de la *participación política* en los *procesos electorales* de la región.

Sin duda, la presencia de una mayor estabilidad en el marco de los esquemas constitucionales debe ser un factor de certeza en la construcción de esfuerzos para pasar de los *gobiernos* tradicionalmente formados con una sola fuerza, a tener las posibilidades de contar con mecanismos que puedan lidiar de manera eficiente con composiciones políticas donde los *electores* empujan de forma decidida hacia la presencia de *gobiernos* de coalición plurales, donde los *mandatos* se produzcan mediante la negociación entre varias fuerzas y ello haga superar las situaciones de colapso y bloqueo que surgen de la confrontación clásica de los *gobiernos divididos* y sin *mayoría*.

Se puede concluir que una combinación idónea entre reformas estructurales y constitucionales puede redundar en la obtención de avances sustanciales que puedan romper con el círculo vicioso de suponer que enmendando el tipo y alcances de la estructura del *mandato* representativo, finalmente se producirán los éxitos colectivos que demandan nuestros diseños políticos. Sin lugar a dudas debe ponerse mayor atención a las capacidades ciudadanas de acompañamiento que permitan “devolver” y “empoderar” de manera directa a segmentos más amplios de la población, para que éstos sean quienes precisamente permitan una toma de decisiones y acciones en política pública con mayor consenso, sin por ello asumir la prolongación de la lucha que se despliega contra los *partidos políticos* y los *procesos electorales*. Esta tendencia se puede revertir, justamente, teniendo mejores *mandatos* y resultados derivados de los mismos.

Vocablos de referencia:

Cargos de elección popular - Formas de Estado - Formas de gobierno - Juicio político - Participación política - Representación política - Revocatoria de mandato

Bibliografía:

- Altman, D. (2011). *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (1999). Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance. En: Przeworski, A., Stokes, S., y Manin, B. (eds.). *Democracy, Accountability and Representation*, (pp. 55-97). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Leininger, J., y Thibaut, B. (2007). Incompatibilidades. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Thompson, J., y Orozco, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (pp. 1141-1151). México: FCE/IDEA/IIDH/IFE/TEPJP/Universidad de Heidelberg.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Pereira Menaut, G. (2012). *Tópica. Principios de derecho y máximas jurídicas latinas*. Madrid: Rasche.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: FCE.
- Tremín Sánchez, I. (2013). Reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXXI (91), 59-85.
- Wright, C. (2015). *Emergency Politics in the Third Wave of Democracy. A Study of Regimes of Exception in Bolivia, Ecuador and Peru*. Lanham, MD: Lexington Books.

Víctor ALARCÓN OLGUÍN

MANIPULACIÓN

I. Concepto formal

Se entiende por *manipulación* un ejercicio velado y sinuoso, irrespetuoso y abusivo del *poder*. Se trata de un proceso interactivo el cual,

del mismo modo que la corrupción y el secretismo, carece de *legitimidad* a diferencia de la persuasión, el discernimiento o convencimiento que se inscriben en la esfera de la dominación legítima, según la planteara el sociólogo alemán clásico Max Weber, en la forma de actos fundamentados en la conciencia, la comprensión y obediencia del dominado.

La *manipulación* parte de relaciones asimétricas de influencia y *poder*. Ataca psíquica y sociopáticamente la dignidad e integridad, así como la autonomía y calidad de vida de las personas. Es una forma de robar su capacidad de decisión propia. Pero, sospechosa y llamativamente, no se considera un acto penado por ley, quizás debido a su carácter de evento sumergido, velado, inasible en las sombras del *poder* fáctico e ilegítimo, generado invariablemente lejos de la esfera de lo público y perceptible. Siempre sobrepasa y se impone por sobre las capacidades reflexivas y deliberativas de sus víctimas, minando su capacidad de decisión y haciendo que el manipulador tenga ventajas desproporcionadas para perseguir su bienestar a costa del daño que inflige a los demás, saltándose, entre otras, las protecciones y garantías del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la *manipulación* milita contra toda posibilidad de que los afectados puedan ejercer su raciocinio libremente, definir su situación, defender sus derechos humanos y promover sus intereses en un entorno de lúcida autonomía o liberalidad, donde puedan calcular los costos y beneficios de sus acciones. Todo esto es un peligro manifiesto para un orden democrático-liberal y sus instituciones electorales, lo mismo que para cualquier sociedad o Estado de bienestar. De ahí la importancia estratégica que el fenómeno posee (curiosamente muy poco estudiado) en el campo de la *política* real o **realpolitik**, que es el de las relaciones de *poder* por excelencia, donde se establece el balance de ganadores-perdedores de las contiendas por el predominio. No obstante, de la mano con la corrupción y la falta de *transparencia*, su presencia se extiende a otros territorios de la convivencia social.

En efecto, la corrupción se presenta en cualquier relación social o campo de la actividad humana en su dimensión psicosocial y cultural, donde la parte dominante se impone vertical y unilateralmente a otras en virtud de que éstas carecen de control, conciencia y conocimiento sobre las condiciones de la situación en que se encuentran y de los hilos

que se mueven en su derredor. Aunque la imposición de cualquier curso de acción tiene siempre consecuencias reales, lo cierto es que, dentro del campo de la interacción social manipulada, no hay manera de que las partes perjudicadas puedan vislumbrarlas anticipadamente, tampoco analizarlas y mucho menos impedirles; sólo les queda afrontarlas como hechos consumados.

Sin embargo, la corrupción no es infalible. Existen casos en que, si los actores en riesgo sospechan algo de lo que les ocurre antes de ser desarmados e influidos de hecho, pueden ofrecer resistencia a la insinuación o simulación del manipulador, quien intenta sojuzgarles sin que lo sepan. La dificultad extrema radica en que, dentro de las funciones ocultas y sutiles que éste realiza, se halla el fabricar impresiones de la realidad que escondan las tretas, tramas invisibles y montajes utilizados para engatusar a quienes, por no estar conscientes de tales fingimientos, no pueden ofrecer resistencia. Por eso se dice que todo manipulador es también un prestidigitador.

Como es fácil de suponer, la “definición de la situación” (de la que tanto nos hablan en sociología y psicología social, los denominados “interaccionistas simbólicos”) aquí no la producen los actores dirigidos, por lo que la imagen que se forman del cuadro de la situación presente y sus implicaciones —la realidad **ex ante**— será producto de una invertida o falsa consciencia, y no se corresponderá con los resultados de las acciones —la futura realidad, **ex post**—. Pero, en tales casos, no por ser falaz la definición de situación que hacen los sorprendidos actores, la acción derivada deja de ser real en sus consecuencias: éstas sólo distarán de ser las que imaginaron y esperaron, por lo cual viven y padecen las ilusiones que el manipulador les fabrica en la mente como realidad fatua, fantasmal o “virtual”, a fin de confundirlos e imponerles su voluntad y objetivos.

Claro está que, al igual a como acontece con la dominación asentada sobre las bayonetas, aquella que utiliza como arma clave a la *manipulación* es una supremacía inestable, precisamente por no tener a su favor los elementos de la obediencia, la disciplina y la racionalidad de las acciones sociales y las relaciones del *poder* legítimo o autoridad. Y aunque la imposición de cualquier curso de acción tiene siempre consecuencias reales para los actores, lo cierto es que, dentro del campo de la

interacción social manipulada y cuando ella tiene éxito, no hay modo de que las partes afectadas puedan vislumbrarlas anticipadamente, tampoco analizarlas y menos impedir las; sólo les queda afrontarlas como hechos consumados a cuyas consecuencias deben atenerse irremediablemente, a menos de que tomen conciencia, se resistan o rebelen en contra, tal como pensaba Karl Marx respecto de la conciencia de clase social, un ingrediente indispensable para alentar las luchas entre clases o fracciones de clase, en medio de procesos de cambio acelerado.

Como lo observamos a primera vista, no es casual que la corrupción, sea su naturaleza casual o sistémica (estructural), tenga en la *manipulación* y la desinformación armas muy importantes en su beneficio, en cualquier nivel o esfera de la realidad social donde se produzca, incluidas la opinión público-mediática y la dominación de masas, los macro-grupos sociales y hasta los países o bloques de *poder* geopolítico.

Cuando logra sus propósitos, el manipulador no tiene que recurrir al uso manifiesto de la fuerza, ni a la coacción física palpable u otros medios evidentes de ejercer presión. Para él, la relación de *poder* se torna muy “económica”, ya que no se ve forzado a persuadir ni convencer a sus sometidos. Tampoco tiene que sujetarse a los escrúpulos, valores éticos y procedimientos normales establecidos para regular un ejercicio legítimo y cristalino del *poder* o de la hegemonía sociopolítica en el sentido propuesto por Antonio Gramsci y, cualquiera que sea su fundamento, tipo e instrumentos, sean los mismos personales o adquiridos del entorno sociocultural, tecnológico o físico. Realmente el manipulador no respeta consideraciones ni protecciones para los actores más débiles o simplemente confiados y desprevenidos –los más expuestos a ser víctimas de las acciones sociales manipulativas – cuando de perseguir sus fines se trata.

II. Irracionalidad del *poder* manipulativo

Cuando la gestión manipulativa resulta ser exitosa, se vuelve una variante eficaz del maquiavelismo, una filosofía política según la cual los fines justifican los medios –es lo que Weber llamó una “ética de valores absolutos”–, por ende irresponsable al rehusar medir las consecuencias de los actos humanos. Ello ante la imperiosa necesidad de que el príncipe mantenga su dominio sobre el súbdito, el fuerte sobre el débil y desposeído de recursos de *poder*.

Al rechazar la *transparencia*, la argumentación y el cultivo del discernimiento por parte de la persuasión —procesos que en la *democracia* auténtica se aplican para llegar al consenso—, los manipuladores, en versión del maquiavelismo, comúnmente apelan a las dimensiones instintivas de la mente individual y colectiva, a impulsos inconscientes, a deseos y aspiraciones insatisfechas, también a dependencias emocionales y pasionales de la conducta individual o de masas, que generalmente operan como fuerzas subliminales. Se esmeran por provocar reacciones impremeditadas que no requieran la aquiescencia ni el raciocinio, por obviar discursos que justifiquen las pretensiones de dominio, por evitar todo recurso metódico de justificación y convencimiento.

En contraste, la *política* influida por las corrientes filosóficas del liberalismo, opuestas a la concepción maquiavélica, presupone que las partes involucradas en las decisiones de nivel colectivo que se toman en una sociedad —por ejemplo, las relaciones entre gobernantes y gobernados—, no estén sujetas a interferencias que eliminen a tal punto la racionalidad, que los dominados no sepan lo que hacen o lo que les hacen quienes ejercen autoridad o influencia sobre ellos. Aún más, se opera bajo el supuesto de que las relaciones sociales son las variables independientes en esos intercambios y decisiones, y que las relaciones políticas controladas por el *gobierno* son las variables dependientes. Obviamente que, cuando predomina la acción manipuladora en la esfera del *gobierno*, se invierten tales variables.

Desde la perspectiva del liberalismo democrático, cuando eso sucede los individuos y la sociedad pasan a una condición desventajosa y contraproducente de alienación, o sea, se da una pérdida del control sobre las condiciones de existencia. Esto mismo sería aplaudido, desde el polo opuesto, por los seguidores de la escuela maquiavélica de la *política*, quienes consideran que la función de los gobernantes (incluso de los que se dicen democráticos) es dirigir y sojuzgar desde arriba a los pasivos ciudadanos transformados en una masa amorfa y dócil, en un conjunto desarticulado de “objetos del *poder*” fácilmente manejables, incapaces de coordinar resistencias o rebeliones, como podrían hacerlo si fueran “sujetos del *poder*” (o verdaderos ciudadanos).

En una versión extrema de esa postura, popularizada por la teoría elitista de la historia, a las masas se les niega toda capacidad para go-

bernar o para participar en la toma de decisiones, debiendo por ello ser conducidas y manipuladas por dirigentes autoritarios. Éstos no deben dudar en utilizar cualquier medio que conduzca al fin deseado de mantenerlas en subordinación perpetua, aun cuando ellas mismas se imaginen lo contrario. Tal es la condición para una *governabilidad* o *governanza* exitosa. Si en esta maquiavélica tarea fallan la propaganda, la conspiración y la violencia mental, otros métodos más duros les seguirán, como la represión, la tortura y la violencia corporal. Esta tradición se proyecta con cierto disimulo en el desarrollo de las formas ocultas de la propaganda moderna.

III. La propaganda y la *manipulación* subliminal

La llamada psicología de las masas (recordar en esto a Sigmund Freud y Gustave LeBon) descubrió en este siglo las fórmulas y técnicas de la propaganda política para encarar ciertas situaciones críticas de contención o cambio político en favor de la permanencia de los círculos gobernantes versus las masas dominadas y desprotegidas. Con las experiencias del nazi-fascismo en Europa y la demostrada utilidad de los **mass media** tanto allí como en Norteamérica, para efectos de impulsar la movilización de guerra y el apoyo masivo de la población se puso en claro el enorme potencial persuasivo y manipulativo de la radio, la prensa, el cine y, luego, de la televisión e internet con sus redes sociales, sobre todo cuando se trataba de encubrir los verdaderos móviles de muchas de las decisiones en contra de la vida y propiedad de millones de personas y de los intereses de gran cantidad de Estados.

En algunos casos se echa mano del ocultamiento o la tergiversación de imágenes y móviles, con tal de avanzar en la promoción velada de intereses. Surgieron así los llamados por Vance Packard **hidden persuaders** o especialistas en la publicidad subliminal, quienes apelan a la inconsciencia de los ciudadanos y a las percepciones distorsionadas por medio de estímulos muy sutiles, fabricados desde el exterior de los sentidos de los consumidores, para atraer sus *votos* o capacidad de compra. Se supone que los efectos subliminales atraviesan la percepción consciente o analítica para inscribirse directamente como cadenas de estímulos inatajables en el inconsciente, desde donde dominan la conducta individual o colectiva en un plano fantasmagórico o espectral.

Cuanto mejores sean las técnicas, serán más sutiles las impresiones y más eficaces las reacciones.

Los comunicadores ocultos deben cultivar la desinformación, los datos descontextualizados y las impresiones retorcidas como bases de su gestión. Ésta debe ser definida como puramente técnica o profesional, es decir, como actividad aséptica desde el punto de vista de los contenidos reales de las comunicaciones y de las cualidades intrínsecas de los productos, así como con respecto a posibles valoraciones éticas o connotaciones políticas que requieran explicación y, sobre todo, una plena y consciente justificación.

Finalmente, recordemos que un persuasor subrepticio no ve razón en rendir cuentas pues es un sujeto política y socialmente irresponsable, desregulado o “anómico”, es decir, presa de la “anomia” o de conductas que no responden a reglas ni valores y tradiciones sociales comúnmente aceptables en un grupo o sociedad. Esto debe verse con preocupación en el contexto de las *democracias*, donde la publicidad y *transparencia* de los actos del *poder* son la base de la *legitimidad*, la racionalidad comunicativa de la que nos habla Jürgen Habermas, y de los consensos que normalmente se deberían establecer entre gobernantes y gobernados, líderes y seguidores, dominadores y dominados, para decir que existe una *democracia*, en particular una *democracia* política liberal.

IV. Política de imágenes y el videopoder (o videocracia)

La irrupción de la televisión y de las redes digitalizadas en el campo de las luchas políticas y electorales ha traído un cambio cualitativo en las relaciones de *poder* en las *democracias*, que aún no cuenta con marcos regulatorios sólidos en las escalas nacional y global. Esto se debe principalmente a que ha puesto al descubierto el enorme potencial corruptor y manipulador de los **mass media**, de sus dueños y directores. Este *poder* se basa en la publicidad, la propaganda y la cháchara con que se logra, mejor que con otros medios, el predominio de la imagen, de la forma sobre el contenido y el fondo, de los mensajes que se lanzan al público.

Por eso es que ahora hablamos del surgimiento de una “sociedad digitalizada”, por una parte, y de una “sociedad del espectáculo”, por otra,

así como de una *política* transformada casi en un apéndice de la industria cultural del entretenimiento y la farándula. En ambas se cometen graves faltas contra la privacidad y los derechos de protección frente a investigaciones e incursiones abusivas y otras formas de *manipulación* y espionaje que se hacen a diario y de manera vertical, es decir, desde los altos poderes fácticos, establecidos y ocultos a la percepción cotidiana de los usuarios de redes y medios masivos.

Así, en la sociedad digitalizada el *poder* de las redes sociales comienza a igualar, y hasta a sobrepasar, el *poder* de los medios tradicionales como la televisión, la radio, la prensa escrita y la industria editorial, no sólo en la comunicación social, sino también en la política electoral, cuando los candidatos y sus partidos se apoyan en el emergente *poder* masivo de las redes de internet para capturar adeptos e inclinar a su favor los resultados en las urnas. Sin embargo, se ha abierto un nuevo espacio social enorme a los persuasores y manipuladores, quienes perfectamente pueden utilizar las redes para sus fines de control y dominio sociopolítico. Este proceso es reforzado por la tendencia cada vez mayor de los **mass media** tradicionales a incursionar en redes, junto a infinidad de organizaciones no gubernamentales, empresas y hasta burocracias públicas, a efectos de expandir el radio de operación de la publicidad comercial, la propaganda y otras técnicas y tácticas de la *manipulación* mediática, orientadas a crear dependencias y contagios emocionales y subliminales a granel, en masa, en esta ocasión potenciadas por la penetración, inmediatez y sensación de validez y plena *legitimidad* que imprime el *poder* video-gráfico y la telemática a las comunicaciones manipulativas y persuasivas. Por ello éstas adquieren un valor agregado antes poco o nada explotado: la bi- y la multi-direccionalidad que permiten al receptor de mensajes responder a los contenidos e interactuar con los comunicadores si lo desean, o bien internalizar los contenidos y directrices explícitos e implícitos o latentes de un modo pasivo y acorde con los objetivos de los poderes dominantes en el mercado y la *política*, las artes, la cultura, la religión, etc., volviéndose una especie de “mercancía sociopolítica” muy parecida a la que se gesta, manosea y transa en los mercados económicos y financieros.

Un claro ejemplo de lo anterior es una manipuladora encuesta de Facebook realizada en 2012 (Kramer, Guillory y Hancock, 2014). En

ella se comprueba que las emociones y otros estados de ánimo son contagiosos en la red al igual que físicamente, entre ellos las preferencias y las opiniones, las actitudes y las creencias. Según esta fuente, mediante un experimento masivo realizado sin el conocimiento de 689.003 afiliados a la red, se demuestra que los estados emocionales son transferibles inconscientemente de un actor virtual prepotente a otros actores virtuales masivos y pasivos mediante contagio emocional e impresiones irracionales, sin que haya interacción directa entre la gente, siendo suficiente la exposición verticalizada entre dichos actores y en total ausencia de signos y contenidos a nivel de conciencia. El objetivo de Facebook era descubrir cuánto impactan los estímulos propios divulgados “hacia abajo”, hacia el público semi-esclavizado de usuarios, bajo el supuesto de que otras redes, como Google y su propaganda comercial intercalada sin el consentimiento de los usuarios, lo hacen por igual desde sus muros.

El efecto final de esta acumulación de *poder* manipulativo, concentrado y elitista, es un aumento exponencial de la alienación social. Como bien dijera Herbert Marcuse (1968) en un análisis del proyecto de la “Gran Sociedad” del presidente Lyndon Johnson, titulado “El individuo y la Gran Sociedad”:

(...) no son solamente la velocidad y el alcance lo que distingue los medios de comunicación de masas (incluidas ahora las redes sociales) de sus predecesores. La introduce la cualidad nueva por la progresiva transferencia de poder del individuo humano al aparato técnico y burocrático (...), del control personal al control remoto de una máquina o grupo de máquinas a todo un sistema mecanizado (...). Lo que ocurre en realidad es que en esta transferencia de poder se produce también una transferencia del sentimiento de responsabilidad: se exime al individuo de ser una persona autónoma: en el trabajo y en el tiempo libre, en sus necesidades y satisfacciones, en su pensamiento y en sus emociones.

De manera conexas a la sociedad digitalizada se da el surgimiento de una sociedad del espectáculo (ambas sociedades de masas consumidoras de símbolos, impresiones y emociones), así como de una *po-*

lítica transformada casi en un apéndice de la industria cultural del entretenimiento y la farándula. De allí la gran tentación de los comunicadores por recurrir al uso de la *manipulación* simbólica y subliminal en la televisión y otros medios masivos (incluida la internet y las redes sociales), en vez de agudizar la persuasión y el discernimiento racional del público masivo (en general, de la *ciudadanía* y cada individuo como ente autónomo), es decir, con base en argumentos y análisis sopesados de hechos, tendencias y tramas de coyuntura, dentro de un marco regulador y protector de los derechos humanos y la libertad.

Este nuevo vídeopoder totalitario lleva a escalas masivas la *manipulación* y sus distintas formas de desinformación y tergiversación, haciéndolas más sugestivas, sutiles y efectivas que en el pasado, cuando la prensa y la radio dominaban el escenario. Así, el llamado “Teorema de Thomas” —que establece que cuando se define colectivamente una situación dada como real, ésta se torna real en sus consecuencias—, propuesto en 1928 por el prestigioso sociólogo norteamericano William Isaac Thomas, se ha visto, una y otra vez, validado empíricamente por el nuevo vídeopoder **mass**-mediático y sus efectos de contagio, con su potente impacto sobre los procesos personales y grupales de la simbolización, la interpretación y fabricación de imágenes y significados.

Partiendo de esa proposición, los nóveles magos de la publicidad y la propaganda política pueden fácilmente llevar a sus pasivos receptores a inclinar su pensamiento, emociones y conducta en direcciones previstas, hacia situaciones provocadas artificialmente. Éstas, al ser definidas como reales o verídicas, producen los resultados calculados por las cúpulas del *poder* económico, político o cultural, que controlan los medios masivos. Entonces es cuando la realidad se confunde con la ficción y la *manipulación* con la persuasión. Y aunque las causas de la conducta sean cuestionables o producto de falsas alarmas, como suele suceder en muchas crisis financieras o pánicos bursátiles, no dejan de ser efectivas sus catastróficas consecuencias.

Se ha observado que el discernimiento con respecto a los fines y medios de la acción política y la razón del *voto*, cede fácilmente en los procesos electorarios contemporáneos frente a los designios y esfuerzos publicitarios de las élites manipuladoras por vender sólo impresiones superficiales o “efectos especiales”. La discusión alrededor de ideologías,

programas y plataformas retrocede comúnmente ante la presión sugestiva, plagada de imágenes intuitivas y cargadas de tonos emocionales, que mueve a las sociedades del espectáculo. Los votantes son conducidos a tomar decisiones electorales en el “mercado de los *votos*”, tal como lo hacen cuando actúan como consumidores de bienes y servicios, es decir, guiados por los aspectos extrínsecos del valor de lo que se les ofrece tan atractivamente.

Cuando la *manipulación* sugestiva e inconsciente se vuelve consustancial con el uso del *poder* y la influencia personal en cualquier campo de la actividad humana y social, profesionalizándose al máximo de su potencial, se presta entonces como una excelente arma técnica para la conspiración.

Toda conspiración es una *manipulación* estratégica y compleja, llevada a cabo meticulosa y sistemáticamente, apoyada por hilos invisibles, trucos y trampas ocultas, acompañada por los más diversos montajes, conducente a desestabilizar a un adversario incauto, meterlo en callejones sin salida y dejarlo impotente. Una vez que éste se halla carente de suficientes medios de defensa, entonces se le aplican otras tantas y perniciosas tácticas del *poder*. A escoger están las presiones y amenazas directas, el chantaje, el engaño y otras estratagemas poco decorosas, todas ellas encaminadas a enlodarlo, confundirlo y doblegarlo. En el fondo, la conspiración, con esa mezcla de herramientas soeces, se vuelve un arma al servicio de la *política* de la fuerza, sólo que aplicada en el plano psicológico y social.

La *manipulación* desenfrenada de gustos y preferencias, de actitudes y demás componentes profundos de la psique individual y colectiva, ya no es un instrumento deleznable sólo en manos de los dirigentes de regímenes autoritarios o totalitarios, como el nazi-fascismo. Si bien es cierto, fue en éstos donde los métodos de la propaganda masiva fueron perfeccionados y se emplearon con audacia sin límites durante la primera mitad del siglo XX –en especial por el Tercer Reich–, en las *democracias* de masas se ha vuelto casi una norma la aplicación de esos métodos en los *procesos electorales* posteriores a la Segunda Guerra Mundial, para lo cual son incesantemente perfeccionados en laboratorios de técnicas subliminales y de la publicidad mercadológicamente orientada.

Al principio se creyó que la *ciudadanía*, como base de la *democracia* liberal, no se prestaría a un asalto a la razón de esa magnitud. Pero lo cierto es que, en la actualidad, este tipo de *manipulación* de alto vuelo y masificada escala ha podido superar el papel tradicional de la educación cívica, dada la fuerza que ha adquirido la industria publicitaria y de la comunicación social. A los dueños de ese lucrativo negocio, ahora telematizado, capaz de crear corrientes de *opinión pública* y política sobre bases muy superficiales y crudas, no les importa el descubrimiento de la verdad por los ciudadanos, mediante el debate, la razón y la persuasión, sino ganar una *elección*, o bien hacer calar un designio oscuro por medios sutiles que escapen al control consciente y al raciocinio de los votantes.

Los juegos mediatizados en las videocracias de nuestro tiempo recorren espacios ensanchados como nunca antes, y tienen mayor potencia y alcance sobre las realidades sociales y políticas que cualquiera de los imaginados a finales de la Edad Media. De igual manera se expanden y agravan sus posibles implicaciones éticas, cuando la *manipulación*, mediante los hilos ocultos del *poder*, salta ya por encima de las fronteras nacionales, universalizándose en la “aldea global” que presagió Marshall McLuhan a principios de los años 60.

No es que el ejercicio encubierto del *poder* haya desaparecido de las esferas microscópicas de la vida social, sino que se ha visto relanzado en sus dimensiones macroscópicas por fuerzas tecnológicas, políticas y militares, que operan sin regulación ni contención alguna. Va quedando así en claro que está pendiente la enorme tarea de diseñar un nuevo orden mundial, pluralista, igualitario y democrático, incluso un *gobierno* mundial, que tutele y ponga a todas esas fuerzas bajo los *escrutinios* de racionalidad, la *transparencia* y la democrática *gobernanza*, los tres fundamentos para construir una nueva moral cívica y universal que prevenga y contrarreste los dañinos efectos del *poder* manipulativo, esta vez a escala planetaria.

Vocablos de referencia:

Campaña electoral - Democracia - Participación política - Propaganda electoral - Poder

Bibliografía:

Aubuchon, N. (1997). *The Anatomy of Persuasion*. Nueva York: Amacom.

- Braiker, H. B. (2004). *Who's Pulling Your Strings? How to Break the Cycle of Manipulation*. Estados Unidos: MacGraw-Hill.
- Bursten, B. (1973). *Manipulator: A Psychoanalytic View*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Cialdini, R. B. (1993). *Influence: The Psychology of Persuasion*. Estados Unidos: Harper Business.
- Coons, C., y Weber, M. (eds.) (2014). *Manipulation: Theory and Practice*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Day, N. (1999). *Advertising: Information or Manipulation*. Springfield, N. J.: Enslow Publishers.
- Ellul, J. (1973). *Propaganda: The Formation of Men's Attitudes*. Estados Unidos: Vintage.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. Estados Unidos: Yale University Press.
- García Mantilla, E. (1990). *Subliminal: Escrito en nuestro cerebro*. España: Bitácora.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. Una aproximación*. España: Gustavo Gili.
- Marcuse, H. (1968). El individuo y la Gran Sociedad. En: Groos, B. M. (ed.). *A Great Society*. Estados Unidos.
- Iyengar, S., y Kinder, D. R. (1993). *La televisión y la opinión pública*. México: Gernika.
- Key, W. B. (1993). *The Age of Manipulation: The Con in Confidence, The Sin in Sincere*. Estados Unidos: Madison Books.
- Kramer, A. D. I., Guillory, J. E., y Hancock, J. T. (2014). Experimental Evidence of Massive-Scale Emotional Contagion Through Social Networks. *PNAS*, 111 (24), 8788-8790.
- Merton, R. K. (1982). The Self-Fulfilling Prophecy. En: Rosenblatt, A., y Gieryn, T. F. (eds.). *Social Research and the Practicing Profession*, (pp. 248-67). Cambridge, Massachusetts: Abt Books.
- Packard, V. (1992). *Las formas ocultas de la propaganda*. Chile: Sudamericana.
- Pratkanis, A. R., y Aronson, E. (1999). *Age of Propaganda: The Everyday Use and Abuse of Persuasion*. Estados Unidos: Holt Paperbacks.
- Sartori, G. (1988). Video Power. *Government and Opposition*, 24 (11), 39-53.
- Schiller, H. (1974). *Los manipuladores de cerebros*. Argentina: Editorial Granica.
- Simon, G. K. (1996). *In Sheep's Clothing: Understanding and Dealing with Manipulative People*. Estados Unidos: Parkhurst Brothers Publishers Inc.
- Simpson, C. (1996). *Science of Coercion: Communication Research and Psychological Warfare, 1945-1960*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Thomas, W. I., y Swaine Thomas, D. (1928). *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Nueva York: The Free Press.

José Luis VEGA CARBALLO

MAYORÍA

I. Concepto

Cualidad de mayor. Parte de un conjunto de objetos o personas que tiene un número más grande que el resto. En el mundo de la *política*, *mayoría* reconoce dos acepciones, una de tipo sustantivo y otra procedimental. En sentido sustantivo, *mayoría* indica quién es el titular del *poder* político o en nombre de cuántos se gobierna: la parte mayor de una población o “el grupo de los más”. Ya en su clásica tripartición de las *formas de gobierno*, Aristóteles diferenciaba entre el *poder* en manos de uno solo, de pocos o de muchos, y esta distinción ha ejercido una fuerte influencia hasta el presente, donde *mayoría* se asocia generalmente con *democracia*, en oposición a la monarquía (o tiranía, en su versión corrupta) y a la aristocracia (u oligarquía).

En un sentido procedimental, en cambio, *mayoría* no señala cuántos sino cómo gobiernan. Refiere a una regla para la determinación de los ocupantes de uno o varios cargos en *elecciones* o para la toma de medidas grupales por comunidades políticas u órganos de *gobierno* colegiados, como las asambleas legislativas o las comisiones parlamentarias. La regla se aplica tanto en colectividades donde sus miembros son personas físicas como en aquellas en las cuales los integrantes son unidades políticas, asociaciones o entidades jurídicas de distinto tipo. Como técnica de decisión, la *mayoría* es alternativa a la unanimidad, la proporcionalidad y el *sorteo*.

Aunque generalmente se las juzgue como intercambiables o se las considere equivalentes, *democracia* y regla de la *mayoría* se superponen, pero no son idénticas. En una *democracia* no todas las *elecciones* ni

todas las decisiones se resuelven según el principio mayoritario y, a su vez, comunidades políticas e instituciones no democráticas recurren a la regla de la *mayoría* para escoger autoridades o adoptar medidas. El rasgo distintivo de una *democracia* no es un principio decisorio, sino el número de personas convocadas a expresar su opinión o voluntad (Bobbio, 2003).

II. La *mayoría* como técnica para adoptar decisiones

A. Tipos y cómputo

Las *mayorías* pueden diferenciarse según su tamaño, por la cantidad de *votos* que la componen. Así se distingue entre *mayoría* “absoluta”, integrada por más de la mitad de los votantes, y *mayoría* “relativa”, la más numerosa entre todas las mociones o postulaciones, incluso cuando la suma de las demás la superen (por ello también es denominada en algunos casos “primera *minoría*”). Una *mayoría* “simple” es la que sobrepasa el umbral de la mitad de los *votos*, mientras que una *mayoría* “calificada” o “reforzada” o “supermayoría” requiere reunir una cantidad superior a ese número (dos terceras partes, tres cuartas partes, por ejemplo).

El tamaño de la *mayoría* implica diferencias en las garantías para las *minorías* y en la eficacia para la toma de decisiones (Sartori, 1992). Una *mayoría* calificada cercana a la unanimidad o estipulada en un umbral de *votos* muy exigente proporciona importantes reaseguros para las *minorías*, pero puede resultar poco efectiva, al punto de bloquear la adopción de cualquier medida. Por el contrario, una *mayoría* relativa, en particular una muy inferior a la mitad de los *votos*, reduce notoriamente los costos de decidir, pero ofrece pocas garantías para las *minorías*. A su vez, los resultados obtenidos por una *mayoría* relativa son más inestables o vulnerables que aquellos a los que se arriba por exigencia de una *mayoría* calificada. Por eso se suelen fijar topes más altos para cambiar las reglas de jerarquía superior, como las constituciones, o para resolver sobre asuntos de suma importancia.

Las *mayorías*, cualquiera sea su tipo, se computan sobre los que participan en una votación, pero en algunos casos puede exigirse de forma adicional la intervención o presencia de un número mínimo de los habilitados para votar como requisito para considerar válida la votación o vinculante a su resultado. Esta cláusula es común en los cuer-

pos colegiados y en ciertos mecanismos de *democracia directa*, y está orientada a proteger a las *minorías* y a resguardar la *legitimidad* de la decisión adoptada.

Por otra parte, el cómputo de la *mayoría* se realiza sobre los *votos* y no sobre los participantes individuales en la votación, por lo que la regla de la *mayoría* es operativa cuando cada uno de los votantes individuales dispone de un *voto*, y también cuando todos o algunos de los votantes tienen derecho a emitir dos o más *votos*, como sucede bajo las prácticas del “*voto plural*” o “*voto múltiple*”.

B. Orígenes y evolución

Como técnica de decisión colectiva ampliamente difundida, la regla de la *mayoría* es un fenómeno de los tiempos modernos. En el mundo antiguo y medieval por lo común las propuestas y medidas se adoptaban en grupos pequeños y de composición homogénea mediante unanimidad o amplio beneplácito, y por procedimientos poco formalizados, como la aclamación o el consentimiento silencioso. Estas prácticas continúan incluso hasta el presente en agrupaciones de tamaño reducido e intereses poco diferenciados, pero han sido y resultan difíciles de mantener en colectividades de gran magnitud e integración heterogénea, donde una mayor dispersión de las preferencias o la complejidad o el valor de las cuestiones a resolver, complica el logro de acuerdos, exige métodos más institucionalizados o ambas cosas.

El principio mayoritario comenzó a adquirir cierta importancia y proyección en las comunidades cristianas de la Edad Media, cuando al momento de elegir a sus autoridades asomaron las disidencias y resultó engorroso arribar a la unanimidad, a la que se consideraba como de inspiración divina. Las primeras innovaciones ensayadas para sortear bloqueos o conflictos disponían la armonización de criterios cuantitativos y cualitativos que tornasen viables las resoluciones por aclamación. En caso de desacuerdo, se seguía una variante de la regla de la *mayoría* combinada con la fórmula de la **maior et senior pars**, la “parte más grande y sabia”: los más ancianos, sabios o influyentes debían contarse dentro de la *mayoría* (Colomer, 2001, 2004). Al establecer una *mayoría* calificada, que comprendía a su vez a los más respetados o los más poderosos (o ambas

cosas), se esperaba el repliegue o reacomodamiento de las *minorías* para llegar a la ficción de la unanimidad.

El nuevo criterio facilitó la toma de decisiones y dispuso controversias, al punto que dentro de la iglesia cristiana lo aceptaron también como sagrado y lo adoptaron para la *elección* de diferentes cargos de relevancia. A lo largo del Medioevo, el cambio se extendió asimismo entre los consejos convocados por los monarcas y las asambleas de nobles y, en general, a cuerpos colegiados de gran escala.

Con el paso del tiempo, y con sentido más práctico o de conveniencia, nuevos inventos sobre la regla de la *mayoría* suprimieron el componente cualitativo y exigieron sólo una preponderancia numérica calificada, luego rebajada a una *mayoría* absoluta y, en ciertos casos, a una relativa, tanto para adoptar una decisión como para declarar al ganador de una votación. Estos procedimientos se afianzaron y extendieron con el fin del absolutismo y la emergencia de una concepción pluralista del orden político, en donde la disidencia o el desacuerdo no atentaban contra la unión de una comunidad. Con la consolidación de los parlamentos modernos, el surgimiento de los *partidos políticos* de masas y la extensión del *sufragio* universal, las reglas de *mayoría* se encontraron con el derecho de las *mayorías* para decidir.

La *mayoría* relativa, adoptada originalmente como criterio para la *elección* de los miembros de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido, se encuentra aún hoy vigente en ese país. Conocido como “**first past the post**”, también su uso se ha extendido hasta el presente para la integración de la cámara legislativa de representación popular en antiguas colonias británicas como Estados Unidos, Canadá e India. Entre fines del siglo XIX y principios del XX, varios países de Europa continental, en particular aquellos atravesados por múltiples divisiones sociales o religiosas, abandonaron la regla de la *mayoría* para la *elección* de los parlamentos y adoptaron normas que generaban múltiples ganadores parciales, como las inspiradas en el principio de representación proporcional. En América Latina, bajo la inspiración de la constitución estadounidense, se solía elegir presidentes mediante reglas de *mayoría* relativa, pero tras la oleada democratizadora iniciada a fines de la década del 70, casi todos los países de la región cambiaron progresivamente hacia

reglas más inclusivas, como la de *mayoría* absoluta o *mayoría* relativa calificada con segunda vuelta. Y una tendencia similar, de principio mayoritario a algún tipo de proporcionalidad, también se registra en el método de *elección* de los congresos nacionales latinoamericanos desde los tiempos de la *participación política* limitada a los sectores más acomodados hasta la actualidad.

C. Ventajas y desventajas

Frente a la unanimidad, la regla de la *mayoría* provee una mayor rapidez para adoptar medidas y permite sortear el **status quo** mediante un procedimiento simple y fácil de comprender. Sin embargo, como técnica para decidir, la **mayoría** presenta algunos problemas y desventajas. Por un lado, produce un ganador absoluto y ese resultado puede no resultar compatible con los derechos de las *minorías* o del individuo. Por eso, varios países han establecido una protección constitucional para ciertos derechos, dejándolos a resguardo del desenlace de una *elección* o de la aprobación de una ley. Por otra parte, el empleo mecánico de la regla de la *mayoría* puede incentivar a la toma de medidas arbitrarias o carentes de justificación, o bien a soslayar procedimientos formales o informales más complejos, como los debates y las negociaciones, que permitirían arribar a soluciones consensuadas y así evitar ulteriores conflictos. Por último, ciertas variantes de la regla de la *mayoría* son muy sensibles al contexto o a las condiciones bajo las que se aplican. La presencia de dos o más opciones o la utilización de ciertas pautas de votación relativas a la secuencia o a la selección de las alternativas, puede impedir que las preferencias de la *mayoría* se traduzcan en decisiones o bien producir resultados no apoyados por una *mayoría*.

Vocablos de referencias:

Democracia - Doble vuelta electoral - Minoría - Quórum - Sistemas electorales - Voto

Bibliografía:

- Bobbio, N. (2003). La regla de la mayoría: Límites y aporías. En: Bobbio, N. *Teoría general de la política*, (pp. 462-489). Madrid, España: Trotta.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona, España: Ariel.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona, España: Gedisa.

- D'Alimonte, R. (2013). Teoría de las decisiones colectivas. En: Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (dirs.). *Diccionario de política*, (pp. 423-426). Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Jones, M. P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.
- Sartori, G. (1992). Técnicas de decisión. En: Sartori, G. *Elementos de teoría política*, (pp. 279-304). Madrid, España: Alianza.

María Inés TULA

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Ver: DEMOCRACIA DIRECTA

MEDIDA CAUTELAR

I. Definición, elementos conceptuales y presupuestos

Para la Real Academia Española, cautelar, del latín **cautela**, es preventivo, precautorio; precaver proviene del latín **praecavēre**: prevenir un riesgo, daño, peligro, para guardarse de él y evitarlo. Las *medidas cautelares* son disposiciones que se adoptan para preservar el bien litigioso o para prevenir en favor del actor la eficacia final de la sentencia. Indistintamente, se utilizan las expresiones *medidas cautelares*, precautorias, provisionales, de carácter provisional, asegurativas.

El concepto clásico lo aporta Piero Calamandrei (1936): “constituyen la anticipación provisional de ciertos efectos de la decisión definitiva, dirigida a prevenir el daño que podría derivarse del retraso de la misma” (citado por Chinchilla, 1993, p. 173). Son un componente inescindible de la tutela judicial efectiva, del derecho de toda persona a obtener justicia.

En palabras del profesor García de Enterría (1995):

(...) la potestad de acordar medidas cautelares no es un poder jurisdiccional substantivo e independiente del poder jurisdiccional de decidir un proceso en cuanto al fondo; es un simple medio instrumental de hacer que esa decisión de fondo pueda pronunciarse en condiciones de ser efectiva (p. 65).

Aclaran Chinchilla (1993, p. 177) y González (2002, p. 18) que por *medida cautelar* necesaria ha de entenderse la adecuada, requerida o imprescindible, cualquiera que ella sea, para la tutela del derecho o interés lesionado y, en consecuencia, no limitada a determinado tipo o figura preestablecida por el ordenamiento, conforme el principio de flexibilidad. Se trata de un sistema de medidas innominadas o de cláusula abierta, su adopción en cualquier momento y los criterios a emplear para su procedencia (flexibilidad en el cuándo, el cómo y el porqué).

Jinesta (2006) reflexiona que las *medidas cautelares* permiten conjurar la lentitud del proceso superando, provisionalmente, la “distancia temporal” que media entre la presentación de la demanda y la sentencia, por lo que constituyen un remedio importante para lograr un proceso con un resultado efectivo (Jiménez, Jinesta, Milano y González, p. 155).

Las *medidas cautelares* cumplen una función preventiva y garantizadora de un resultado final, son provisionales, excepcionales e instrumentales o accesorias –sin naturaleza sancionatoria ni finalidad ejemplarizante–, se adoptan en atención al derecho fundamental a una justicia pronta y cumplida, la cual es garantizar una tutela o protección jurisdiccional efectiva para resolver una situación con carácter de urgencia frente a circunstancias que, generalmente, no pueden postergarse, y sin decidir sobre la situación o pretensión de fondo del asunto.

La adopción de las medidas necesarias para satisfacer la tutela cautelar con efectividad requiere de un juicio previo obligatoriamente ponderativo de tres presupuestos, aprobados unánimemente por la doctrina con auxilio jurisprudencial: **periculum in mora** o peligro de la demora o tardanza en el esclarecimiento definitivo del conflicto planteado, que debe frenarse para mantener íntegro el objeto del proceso durante el tiempo que este dure; **fumus boni iuris** o apariencia de buen derecho, traducida en la seriedad de la demanda y de lo pretendido, en probabilidad de acogimiento de la cuestión principal; e inexistente interés público

demostrado, contrapuesto y del mismo rango que el derecho fundamental a la tutela cautelar.

II. **Medidas cautelares en la normativa y la jurisprudencia comparada electoral**

La Corte Internacional de Justicia (CIJ) (arts. 41, 48 de su Estatuto; 71, 74 y 75 de su Reglamento), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte) (art. 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (art. 25 de su Reglamento) son coincidentes en que, en casos de extrema gravedad o urgencia, se podrá solicitar que un Estado adopte *medidas cautelares* o provisionales para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso, en conexión o no con una petición o caso pendiente (CIJ, caso Lagrand, sentencia de 27 de junio de 2001, donde afirmó por primera vez el valor de las medidas provisionales; Corte, caso Costa Rica v. Nicaragua, *medidas cautelares* tomadas el 8 de marzo de 2011).

Respecto de lo electoral, aplican los principios de preclusión de los actos y de calendarización, pues las actuaciones deben sujetarse a un estricto cumplimiento de plazos predeterminados a fin de culminar oportunamente las etapas del *proceso electoral*. Ante ello, con la identificación del perjuicio por una decisión tardía y la apariencia de buen derecho o verosimilitud del derecho (Cámara Nacional Electoral argentina, fallos 1529/93, 1932/95, 2722/99, 1674/93, 3167/03; Tribunal Electoral de Panamá, repartos 10-2012-ADM y 13-2002-ADM; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF, sentencia del SUP-JRC-14/2011), el carácter de urgencia para la ponderación y adopción de las *medidas cautelares* procedentes, positivas o prestacionales, de dar, hacer o no hacer, debe prevalecer desde el estudio de admisibilidad de los asuntos por la autoridad competente (TEPJF, sentencia SUP-RAP-36/2016 y jurisprudencia 24/2009).

De esta manera lo ha reconocido el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, calificando como diligente práctica de la jurisdicción electoral su deber constitucional de tutelar efectiva y oportunamente los derechos fundamentales electorales, disponiendo las *medidas cautelares* necesarias, en tanto sea materialmente posible, al resolver sobre la

admisibilidad de recursos de apelación o recursos de amparo electorales que, entre otros, se presenten con ocasión de asambleas partidarias, *procesos electorales* electivos o consultivos o ante la eventual amenaza a la libertad y secreto del *sufragio* (resoluciones 3511-E-2007, 4488-E1-2009 y 6813-E1-2011; fundamentado en los arts. 41 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, 230 y 243 del Código Electoral).

En el caso de República Dominicana se acude al recurso o demanda de referimiento para obtener *medidas cautelares* ante el Tribunal Superior Electoral, incluso en ausencia de una demanda principal, y tiene por finalidad principal poder dictar una decisión rápida (Ordenanzas TSE-006-2013, TSE-005-2013 y TSE-001-2014).

De seguido se anota un histórico, no exhaustivo, de pronunciamientos relevantes: Corte Constitucional italiana (sentencia 284/1974 de 27 de diciembre); Consejo Constitucional francés (decisión 86-224 DC de 23 de enero de 1987); Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia de 19 de junio de 1990); Tribunal Constitucional español (sentencia 14/1992); Sala Constitucional del Poder Judicial costarricense (votos 7190-94 de las 15:24 horas del 6 de diciembre de 1994 y 3929-95 de las 15:24 horas del 18 de julio de 1995); Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso Caesar v. Trinidad y Tobago, sentencia de 11 de marzo de 2005, Serie C No. 123; caso Castañeda Gutman v. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184); TEPJF (jurisprudencia 14/2015).

Como corolario, la tutela cautelar es parte esencial del derecho a la tutela judicial al ser inherente a la exigencia de efectividad del derecho, y más cuando se trata de derechos fundamentales, en los que se requiere plena eficacia y protección.

Vocablos de referencias:

Democracia - Proceso electoral

Bibliografía:

Bicudo, H. (2001). Cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI"*, (pp. 229-234). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Bolaños Barquero, A. (2012). Comisión Interamericana de Derechos Humanos: aspectos básicos para enfrentar casos político electorales. En: Ulate Chacón, E. (comp.). *Tribunales Internacionales, mecanismos de solución de controversias y justicia transnacional: Estudios de derecho comparado “del principio de la Justicia Universal a la Justicia Transnacional”*, (pp. 51-88). San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctorado en Derecho, Universidad de Costa Rica.
- Chinchilla Marín, C. (1993). El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales. *Revista de Administración Pública*, 131, pp.167-189. Recuperado de: www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=129&IDA=23870.
- García de Enterría, E. (1995). *La batalla por las medidas cautelares*. Madrid, España: Editorial Civitas.
- García Ramírez, S. (2001). Las reparaciones en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, (pp. 237-242). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Gozáini, O. A. (2014). Medidas cautelares en el derecho procesal electoral. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, 27. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- González Camacho, O. (2002). *La justicia administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Grossman, C. (2001). Examen de comunicaciones: experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, pp. 237-242. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Jinesta Lobo, E. (2006). Medidas cautelares. En: Jiménez, M., Jinesta, E., Milano, A., y González, O. *El nuevo proceso contencioso-administrativo*, (pp. 147-195). San José, Costa Rica: Poder Judicial.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999). *Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos*. San José, Costa Rica: IIDH/Comisión de la Unión Europea.
- Krsticevic V. (2001). El papel de las ONG en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Trámite de los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Memoria del Seminario “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI”*, (pp. 407-423). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- López Camacho, J. (2002). Corte Internacional de Justicia: análisis de la tutela cautelar por Isla Calero. En: Ulate Chacón, E. (comp.). *Tribunales Internacionales, mecanismos de solución de controversias y justicia transnacional: Estudios de derecho comparado “del principio*

de la Justicia Universal a la Justicia Transnacional", (pp. 3-50). San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctorado en Derecho, Universidad de Costa Rica

Arlette BOLAÑOS BARQUERO

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PROCESOS ELECTORALES

I. Comunicación masiva y política

El origen de la relación entre *medios de comunicación y procesos electorales* debe rastrearse en el siglo XV de nuestra era, con la aparición de la imprenta, la primera *tecnología de la información* y la comunicación (TIC) masiva. Ésta marcó el paso del mundo medieval al mundo moderno.

Según Thompson (1998), antes de su aparición existían cuatro diferentes redes de comunicación: la establecida por la Iglesia Católica, la red de autoridades políticas de Estado o principados a través de la diplomacia, la red de la actividad comercial y la cuarta red, la más popular, la tradición oral. De estas redes, la primera fue la más afectada con el surgimiento de la imprenta, dado que la Iglesia perdió control sobre la producción de los textos, a la vez que se incrementó la circulación de noticias y la difusión de las ciencias, la filosofía y el protestantismo, entre otros. Con la imprenta se dan nuevas redes de difusión de la información y se produce una distinción entre la apertura versus el secretismo y entre la visibilidad versus la invisibilidad de los *actores políticos*. Se abre paso a la modernidad y con ello, a los regímenes democráticos.

Las luchas por lograr una prensa independiente para poder informar y opinar sobre los eventos del momento, libre de cualquier injerencia o control estatal, marcaron la época a la vez que jugaron un papel determinante en el desarrollo del Estado constitucional.

Algunos de los primeros pensadores liberales y demócratas (...) fueron fervientes defensores de la libertad de prensa. Veían la

libre expresión de la opinión a través de los órganos de una prensa independiente como la salvaguardia vital contra el uso despótico del poder central (Thompson, 1998, p. 99).

II. **Democracia, medios de comunicación y elecciones**

Vinuesa (2008) muestra en su estudio sobre los medios de comunicación en la transición democrática en España, que existe una estrecha relación entre los medios y los *procesos electorales* y que esta es una discusión de reciente data, porque tiene como telón de fondo el surgimiento y promoción de los regímenes democráticos, ligados de manera irrestricta, a los *procesos electorales*.

De igual manera, Matarrita (2014) plantea que la necesidad de todo régimen democrático de contar y garantizar información “adecuada y suficiente” en los *procesos electorales*, es una condición indispensable para toda agrupación política. Este requerimiento obliga a las agrupaciones a disponer de instrumentos y recursos que garanticen su visibilidad en el espacio público, escenario de la competencia.

Es hasta el siglo XX que se produce una segunda gran transformación en materia de TIC, que viene a conjugarse bien con esta necesidad de los regímenes democráticos de contar con información y opinión accesibles para la formación de la opinión: la aparición, en su primera mitad, del cine y la radio, y en la segunda mitad, de la televisión. De igual manera, es a finales del mismo siglo que asomó la tercera gran revolución tecnológica: la internet y, con ella, las redes sociales en línea.

El surgimiento de estas TIC, sobre todo de la televisión y la radio, llevó a plantear la discusión sobre la propiedad y uso del espectro electromagnético, así como su identificación como un bien público y estratégico, y, en consecuencia, la regulación y términos de uso, dado el *poder* de influencia atribuido a estos dos medios, principales concesionarios del bien.

Con estas TIC ha surgido la preocupación política principal en torno a conocer cómo afectan estos medios la intención de *voto* y la opinión sobre los gobernantes. Es a partir de esta preocupación que surgen una serie de teorías de la comunicación que tratan de explicar los efectos que

tienen los mensajes, así como los estudios sobre la formación e influencia de la *opinión pública*.

Los formatos de los mensajes mediáticos –informativos, de opinión y publicidad– han sido hartamente estudiados, pero sin duda, lo que mayor interés ha suscitado son las fronteras entre estas formas de mensajes y la propaganda o publicidad política en periodos electorales, dado que la publicidad constituye la base económica de toda empresa mediática y aunque la producción de la *propaganda electoral* está en manos de las agrupaciones políticas, lo que les permite el control total de su mensaje, para la difusión interviene un pago y la participación de los medios de comunicación.

Además, es la pauta publicitaria el rubro que mayor inversión implica en todo *proceso electoral*, por lo que el manejo, control e inversión de la pauta viene a marcar la diferencia en lo que Córdoba (2013) denomina el “modelo de comunicación política”, que es entendido como la arquitectura normativa electoral que regula la relación entre los *partidos políticos*, los medios de comunicación y el Estado, la cual tiene estrecha vinculación con el establecimiento de las franjas electorales y su control por parte del órgano electoral.

A propósito de la *reforma electoral* mexicana, Córdoba (2013) destaca como medular, la designación del órgano electoral como el “administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, situación que ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales con independencia de su capacidad de compra de publicidad electoral” (pp. 260-261).

Por tanto, es comprensible que los procesos que mayor interés generaron en los primeros estudios de la comunicación política fueron los *procesos electorales* y más particularmente, los estudios de formación de opinión y de toma de decisión a través del *voto*, por la ambiciosa pretensión de la predicción en los *resultados electorales*. También como una forma de tener insumos para la toma de decisión en cuanto a estrategias de campaña y afectación de la intención del *voto*.

De ahí se desprende el interés insistente, a lo largo de todo el siglo XX, de concentrar los estudios en los efectos de los mensajes mediáticos y de los procesos de mediatización y mediación de la *política*.

Crespo y Moreno (2015) hacen un exhaustivo repaso de las diferentes corrientes teóricas que han buscado explicar los efectos de los medios de comunicación masiva y su influencia sobre el *voto*.

(La) (...) mayor penetración social de los medios, junto con el desarrollo de los llamados entonces nuevos medios (cine y radio), unido al de las nuevas técnicas de publicidad y propaganda, habían hecho aumentar sustancialmente las posibilidades de persuadir al público. Además, se alertaba de los posibles riesgos que estos desarrollos implicaban para la democracia, dado el potencial manipulador que aparecía al alcance de los líderes políticos (p. 80).

Un ejemplo del *poder* de influencia de la radio fue el efecto de la dramatización radiofónica que hace Orson Welles, en 1938, de la novela de ciencia de ficción de H. G. Wells “La guerra de los mundos”. Se hizo una simulación entrecortando la emisión para informar sobre la “invasión extraterrestre”. Se activó el pánico colectivo, a la vez que se mostró “la percepción generalizada del enorme potencial de influencia que podría tener cualquier información sobre política que se difundiera a través de los medios de comunicación de masas” (Crespo y Moreno, 2015, p. 78).

De manera paralela a estos estudios sobre la afectación de la intención del *voto* surgen los estudios con datos empíricos, basados en la técnica de la encuesta. Es a partir de la década de los años 50, en los Estados Unidos en particular, que se gestan las bases para el desarrollo de las herramientas del **marketing** político, al que se le ha conocido comúnmente como la “comunicación política” (Maarek, 1997). Es gracias a la aparición de la televisión en el escenario mediático estadounidense que

(...) se produjeron los primeros spots de campaña para la candidatura republicana de las elecciones presidenciales estadounidenses de 1952. Dwight Eisenhower se rodeó de un equipo (...) (de) expertos en publicidad, encargó encuestas a Gallup, e incluso integró en su equipo de campaña a un actor de Hollywood (...) como asesor para sus apariciones en televisión (Crespo y Moreno, 2015, pp. 89-90).

Dos hechos relevantes señalan el *poder* de influencia de la televisión en Estados Unidos: el emblemático primer debate presidencial televisado

en 1960, entre el demócrata J. F. Kennedy y el republicano Richard Nixon, y la aparición del conocido **spot** Daisy, como parte de la propaganda de L. Johnson (candidato demócrata) en las *elecciones* de 1964. En el primer caso, las “habilidades telegénicas” de Kennedy pesaron más en el triunfo electoral que la experiencia de Nixon, mientras que en el segundo, dado el contenido “negativo” del **spot** en contra del candidato republicano, que sólo se transmitió una vez, pero bastó con esa transmisión para que alrededor de 50 millones de telespectadores asociaran el *voto* republicano con la posibilidad de la bomba atómica (Maarek, 1997, p. 33).

Este somero recorrido por la evolución de los medios de comunicación masiva y su relación con la *política* electoral sugiere que no es posible abstenerse de tomar en cuenta, en las estrategias de visibilidad política, a los *medios de comunicación*, los que se constituyen en canales y actores a la vez: “el público es informado por medios de comunicación que mediatizan, con su cobertura periodística, los acontecimientos relevantes que ocurren en la Esfera Pública” (Prior, 2013).

De estos cambios y transformaciones en la visibilidad mediática se desprende la necesidad de regular dicha relación, que pasa inevitablemente por el acceso a los medios para la difusión de la propaganda y la construcción de imagen pública. Esta regulación exige la garantía de condiciones de equidad en la competencia electoral, lo que ha sido logrado a través del establecimiento de las franjas electorales, que formarían una parte sustancial de lo que Córdova (2013) denominó el “modelo de comunicación política”.

III. Equidad en las contiendas electorales

En los regímenes democráticos, las *elecciones* son mecanismos fundamentales para la toma de decisiones. Por ser el mecanismo que recoge la voluntad popular, los *procesos electorales* deben garantizar dos principios medulares: la libertad y la igualdad en la participación. Por una parte, la libertad de ejercer el *voto* en total confianza, sin ningún tipo de coacción o condicionante, se garantiza no sólo con la condición de “secreto” del *voto*, sino también con la posibilidad de opinar, informar e informarse libremente. Mientras que el principio de igualdad se da al garantizar las mismas condiciones de participación para todas las personas.

Sin embargo, la participación electoral requiere además de un tercer principio: la garantía de la equidad. Se asume que todas las personas tienen igual estatus de *ciudadanía* en una sociedad, pero dado el reconocimiento de la diversidad que la compone, es indispensable, en términos de *acceso a la información* y a los medios de comunicación, para que se garantice la equidad en estos accesos más que la libertad de prensa y la igualdad ante la ley.

La equidad es entendida como una forma de garantizar *procesos electorales* justos en el acceso a los medios de comunicación, a la información y a la divulgación de la oferta electoral. Esta se expresa en las diferentes normativas electorales de formas muy variadas.

Boza (2015) indica que hay un estrecho vínculo entre el ejercicio de la libertad de expresión y el ejercicio de los *derechos políticos*, sobre todo el derecho a la información en una sociedad democrática. Señala que el ejercicio amplio de los “derechos comunicativos” en general, es una dimensión fundamental de toda *democracia*, al hacer referencia al caso costarricense, el cual tiene materia pendiente en cuanto al acceso equitativo a medios en las contiendas electorales.

La noción de “modelo de medios de comunicación” es utilizada por Boza (2015) para referirse a la relación de los medios y los *procesos electorales*. Establece la necesidad de promover la *democratización* de los medios de comunicación, lo que implica hacerlos más diversos, con la posibilidad de incorporar mayor cantidad de voces y actores.

De manera generalizada, al discutir sobre la equidad en el acceso a medios de comunicación en periodo electoral, se hace puente con la pauta publicitaria y con la necesidad de regular su acceso, ya sea gratuito, proporcional/equitativo al caudal electoral o pagado. En un “modelo de medios de comunicación” que busque el fortalecimiento del régimen democrático, se debería de cumplir, según Boza (2015), con la siguiente tríada de garantías:

- 1) Facilitar los medios para difundir la oferta electoral, en condiciones de equidad, para alcanzar a la mayor cantidad posible de *ciudadanía*, a la vez que permite contrastar opiniones e informaciones entre los contendientes.

- 2) Posibilitar la formación de criterio del *electorado* garantizando el acceso y recepción de la más plural y diversa información posible.
- 3) Garantizar el acceso a los medios de comunicación masivos, indistintamente si estos son públicos o comerciales.

IV. Las franjas electorales en América Latina

Las regulaciones al acceso de este *poder* mediático encuentran sustento en la naturaleza pública del espectro electromagnético que es usado para el funcionamiento de los medios. Al ser considerado un bien “demanal” o de dominio público, sugiere que la normativa que regula su uso incluye las formas de retribución a la sociedad, como el canon pagado por su uso.

Se entiende por espectro electromagnético “el entorno formado por las ondas a través de las cuales los medios de comunicación –televisivos y radiofónicos– transmiten su señal” (Matarrita, 2014, p. 60). Aclara el autor que a menudo se confunde con el espectro radioeléctrico, que es una parte del espectro electromagnético y que es identificado como aquel “espacio destinado para el uso de los servicios de radiocomunicación y televisión, de operadoras de cable y radioaficionados” (Matarrita, 2014, p. 61).

Una forma de lograr un equilibrio entre el uso del espectro electromagnético y la garantía de la equidad en el acceso a medios en los *procesos electorales* han sido las franjas electorales, entendidas como

(...) la cesión gratuita de espacios dentro de la programación que un medio de comunicación o empresa de radio y televisión entrega a efectos de que los candidatos, los partidos políticos o las coaliciones electorales partícipes de un proceso electoral puedan dar a conocer sus propuestas a un colegio electoral. Justamente por su carácter no oneroso, las franjas electorales normalmente se imponen como un deber o mandato que un ordenamiento jurídico establece por la vía normativa (Matarrita, 2014, pp. 59-60).

En América Latina sólo Honduras y Costa Rica no cuentan con normativa que regule el acceso equitativo a los medios de comunicación en periodo electoral.

Según Boza (2015), en la discusión sobre las franjas electorales a menudo surge la interrogante sobre la limitación a la libertad de expresión o a la libertad de comercio, la que a su vez se contrapone a una restricción al derecho a la información. Insiste la autora en que el Estado debería de privilegiar la dimensión social de la libertad de expresión para garantizar el derecho a la información del *electorado* y de los *partidos políticos* a difundir su oferta electoral por todos los medios posibles. En palabras de Matarrita:

Con esto se quiere decir que si la franja se establece, se diseña e impone por la vía de la ley es en consideración de que esa restricción al derecho de empresa se concibe como un sacrificio necesario en pro del régimen democrático (2014, p. 61).

La garantía de la equidad en los *procesos electorales* tiene estrecha relación también con la agenda mediática durante la contienda, es decir, aquellos asuntos que son tratados como prioritarios en período electoral podrían direccionar los mensajes de campaña dada la influencia de los medios en la formación de la opinión, pero también la concentración de la propiedad mediática podría afectar la pluralidad y diversidad informativa, tan necesarias en cualquier proceso democrático (Boza, 2015).

Los medios tienen gran responsabilidad, cuando no garantizan un pluralismo informativo

(...) que aliente la sana competencia (...) de las diversas posturas ideológicas de una sociedad, en realidad se está trastocando uno de los principios democráticos más relevantes en todas las democracias modernas: el derecho a la información veraz, objetiva y oportuna de los ciudadanos (Córdova, 2013, p. 268).

Por su parte, en periodos electorales resulta estratégico no sólo la regulación de la propaganda, sino la garantía de su difusión equitativa en los medios de comunicación, por

(...) tratarse de una actividad que influye decisivamente en la selección de las autoridades gubernativas, las leyes electorales se han encargado de establecer ciertas pautas para regular su actividad, tales como periodo en el que está prohibida su difusión, contenidos de la información, invocación de motivos religiosos, entre otros (Rivera y Abarca, 2010, p. 2).

La propaganda es una forma de influir en la opinión de las personas, pero también la agenda mediática afecta la *opinión pública*, ya que es posible favorecer o perjudicar a un candidato a través de una cobertura noticiosa desequilibrada.

Según Córdova (2013), la garantía de una mayor equidad para los *partidos políticos* y la claridad en las reglas respecto a la participación de los medios de comunicación en las contiendas electorales, promovidas en la reforma mexicana del 2007-2008, lograron una profundización del proceso de *democratización* mexicano a la vez que se combatieron prácticas espurias. Con estas *reformas electorales* y la introducción de las franjas electorales se logró, en palabras de Córdova (2013), que el “Estado mexicano recuperaba su potestad soberana frente a los poderes fácticos” (p. 269).

En el caso chileno, la *reforma electoral* que lleva a plantear las regulaciones a la propaganda y la publicidad electoral data de 1987. En el texto “legal en su artículo 30 y siguiente (...) (se) consagraron el financiamiento directo en favor de los partidos políticos y candidaturas independientes al instituir la propaganda televisiva gratuita tanto para los plebiscitos como para las elecciones populares” (García, 2013, p. 282).

La normativa electoral chilena insiste en la necesidad de preservar el equilibrio entre el derecho a la libertad de establecimiento, operación y mantenimiento de los canales de televisión con las obligaciones que el Estado les imponga, como por ejemplo la gratuidad, como una forma de garantizar la participación equitativa e igualitaria (García, 2013).

Matarrita (2014) se refiere a las franjas electorales como “mecanismos afirmativos” con que cuentan los regímenes democráticos “para acortar la brecha entre los partidos políticos financieramente más consolidados y los que no lo son” (p. 59).

En América Latina se registra una variada gama de fórmulas normativas que regulan las franjas electorales; estas fórmulas combinan tres dimensiones, según el estudio de Matarrita (2014): la magnitud temporal, el tipo de medio y la distribución de la franja. Estas dimensiones permiten comparaciones entre las normativas electorales.

La dimensión temporal, como su nombre lo indica, refiere al tiempo destinado a las franjas, el que está dado en días. Ya sea que rigen para

todo el periodo de campaña o una parte de ésta, incluido o no el día de las *elecciones*. Por su parte, el tipo de medio supone hacer la distinción entre los medios estatales y los comerciales. Finalmente, la distribución de las franjas supone la asignación de las mismas en función de las características de cada *sistema electoral*, ya sea una distribución igualitaria para todos los *partidos políticos*, proporcional a la votación anterior o por tipo de *elección*, ya sea presidencial o legislativa, o combinaciones de ambas.

Según el estudio de las legislaciones en América Latina y el Caribe de Matarrita (2014), la tendencia de asignar franjas electorales durante todo el periodo de campaña se muestra en la legislación de Ecuador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana; los demás países establecen subperiodos, como unos días antes del día de las *elecciones*, por ejemplo, Argentina asigna franjas 23 días de los 33 que dura la campaña, mientras que Brasil asigna 45 días y Chile 30 días, hasta tres días antes del día de las *elecciones* (p. 65-66).

Un poco más de la mitad (diez) de los países estudiados (17) por Matarrita (2014) registran franjas electorales en ambos medios, tanto estatales como comerciales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana, mientras que sólo cinco países aplican franjas electorales únicamente en los medios estatales. Chile presenta la particularidad de que incluye tanto estatales como comerciales, pero sólo en televisión (p. 65-66).

La distribución de las franjas es la dimensión que mayor variabilidad muestra en las fórmulas de la región. La mayoría presenta una combinación entre distribución de pauta igualitaria y otra parte proporcional. “Un esquema de proporcionalidad pura sólo lo establece Chile para la elección de su Congreso legislativo. Los demás países establecen fórmulas mixtas que combinan una porción de la pauta igualitaria con otra proporcional al desempeño electoral inmediato anterior” (Rial, 2015, p. 333). Mientras que Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay muestran una distribución de pauta igualitaria,

(...) el régimen de franjas en la totalidad de las normativas consultadas impone el acatamiento obligatorio por parte de las

empresas y medios sujetos al mandato de ley, ante lo que cada ordenamiento recurre a un catálogo variado de sanciones que se complementan con el establecimiento de un sistema de control particular a fin de lograr el cumplimiento estricto de las disposiciones y la proscripción de la pauta comercial más allá de la franja legalmente determinada (Matarrita, 2014, p. 69).

Por último, según Rial (2015), la regulación de la línea editorial de los medios de comunicación tiende a ser evitada para no reñir con la libertad de expresión, aunque en

Brasil se limita expresamente la publicidad indirecta, lo que ha conducido a prohibir telenovelas que apoyaban determinada opción. En Colombia se indica que debe haber una cobertura pluralista, imparcial y equilibrada (...) En Perú se prohíbe la discriminación política en la asignación privada de espacios (p. 334).

Finalmente, el acceso a la prensa escrita por parte de los *partidos políticos* no se regula en ningún país, por tratarse de bienes privados con carácter comercial.

Vocablos de referencias:

Campaña electoral - Competencia política - Manipulación - Propaganda electoral - Tecnologías de la información

Bibliografía:

- Boza, G. (2015) *Franjas electorales*. Programa de Radio Universidad de Costa Rica CONECTSE del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Recuperado de: http://www.tse.go.cr/conectse_05_2015.htm.
- Córdova, L. (2013). Modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 259-278. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Crespo, I., y Moreno, C. (2015). Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral. *Revista Derecho Electoral*, (20), 76-110. Recurepado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- García, J. I. (2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena. *Revista de Derecho Electoral*, (16), 29-283. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Maarek, P. (1997). *Marketing político y comunicación: Claves para una buena información política*. España: Paidós Ibérica.
- Matarrita, M. A. (2014). Franjas electorales: Una variable en la ecuación democrática. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 57-84. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

- Prior, H. (2015). Mediatización. En_ Crespo, I., D' Adamo, O., García, V., y Mora, A. (coords.). *Diccionario enciclopédico de comunicación política*, (pp. 251-252). Madrid: ALICE/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Recuperado de: <http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php?title=Mediatizaci%C3%B3n>.
- Rial, J. (2015). Medios y campañas electorales. Retos para la equidad. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 328-341. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Rivera, J. L., y Abarca, G. F. (2010). La propaganda electoral en el Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-47. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Thompson, J. (1997). *Los medios y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Vinuesa, M. L. (2008) La opinión pública medida y mediatizada. La comunicación social en la España democrática. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, (14), 267-289.

Gina SIBAJA

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

I. Concepto

Los *medios de impugnación* electoral son aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando éstos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad, inconvencionalidad o ilegalidad. En otras palabras, son los recursos o juicios por los que se garantiza la regularidad jurídica en materia electoral en un país y cuyo conocimiento y decisión corresponde, principalmente, a un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley.

Parte de los derechos humanos son los derechos de carácter político; en éstos, a su vez, figuran los derechos electorales. De este modo, se puede concluir que los derechos electorales son aquellos que protegen y garantizan el derecho humano a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser electo, y tener acceso a las funciones públicas, así

como a la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación, cuando están directamente relacionados con dichos derechos sustantivos. Se puede considerar que son materia electoral los actos emitidos por las autoridades públicas e, incluso, por los *partidos políticos*, tanto en los procesos de *democracia* representativa o indirecta (*elección* de cargos públicos) como en los de *democracia participativa* o directa (referéndum, plebiscito o iniciativa popular).

II. Características de los *medios de impugnación* en Latinoamérica

A. Clases

En términos generales es posible distinguir entre *medios de impugnación* electoral de carácter administrativo y jurisdiccional, por lo que cabe adoptar un criterio formal atendiendo a la naturaleza y denominación del órgano que conoce y resuelve el correspondiente *medio de impugnación* en la región.

1. Administrativos

En diversos países se contemplan impugnaciones electorales administrativas que son resueltas por el propio órgano electoral administrativo cuyo acto o resolución se impugna¹ o por su superior jerárquico². Existe el recurso de apelación ante el Director Nacional de la Organización

1 Por ejemplo, el que conoce y resuelve el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia por indebida expedición o cancelación de cédulas de *ciudadanía*, así como la revocatoria de la orden o la denegación formal de la inscripción de los actos del estado civil por el Registrador General de Costa Rica y el recurso de revocatoria que resuelven las juntas electorales departamentales y las juntas electorales municipales de El Salvador, respecto de sus resoluciones.

2 Como ocurre con el recurso de apelación que se interpone ante el Registrador Nacional del Estado Civil de Colombia contra las sanciones impuestas por sus delegados y por los registradores distritales de Bogotá; la reclamación ante las comisiones escrutadoras de Colombia contra actos realizados durante el *escrutinio* por un jurado de votación; las impugnaciones que se planteen con relación a la inscripción de ciudadanos o el *padrón electoral* ante el Director General del Registro de Ciudadanos de Guatemala; las resoluciones que, en última instancia, emite el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua contra las determinaciones que dicten los *organismos electorales* subordinados y las reclamaciones e impugnaciones que presenten los *partidos políticos*, así como el recurso de revisión que se interpone contra actos del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados locales y distritales del Instituto Nacional Electoral de México ante el respectivo superior jerárquico.

Electoral de Panamá contra las resoluciones del correspondiente Director Regional en las denuncias por la colocación de propaganda fija en lugares prohibidos. También está el recurso de impugnación de las postulaciones que procede ante el Consejo Nacional Electoral de Venezuela contra las resoluciones de la Junta Nacional Electoral y los *organismos electorales* subalternos. En Colombia, Costa Rica, México y Venezuela se utilizan expresiones diversas (recurso de apelación, revocatoria, recurso de revisión y recurso jerárquico, respectivamente) para referirse a las impugnaciones que se pueden interponer ante una misma instancia administrativa, lo cual, en estricto sentido, corresponde a una revisión o revocatoria en sede administrativa, reflejo de la anarquía prevaleciente en cuanto a la denominación de los *medios de impugnación* en la región.

2. Jurisdiccionales

Siguiendo al distinguido iusprocesalista mexicano Héctor Fix-Zamudio (1992), es posible clasificar los diversos *medios de impugnación* en los siguientes tres sectores:

- 1) **Remedios procesales.** Como, por ejemplo, lo que se conoce como aclaración de sentencia. Así, en los artículos 90 y 91 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México se faculta a las salas para que de oficio o a petición de parte, aclaren un concepto o precisen los efectos de una resolución aprobada, siempre y cuando esto no implique una alteración sustancial de los puntos resolutivos o del sentido del fallo. También, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile y el Tribunal Electoral de Panamá pueden aclarar sus resoluciones, ya sea de oficio o a petición de parte, y el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala igualmente, pero sólo a petición de parte, cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios.
- 2) **Recursos procesales.** Pueden interponerse dentro y como continuación de un juicio. También siguiendo a Fix-Zamudio (1992), de acuerdo con la doctrina predominante, los recursos procesales se pueden dividir en tres categorías: ordinarios, extraordinarios y excepcionales:
 - a) **Ordinarios.** Están los recursos de apelación que se interponen ante la Cámara Nacional Electoral de Argentina contra actos o

resoluciones de jueces o juntas electorales (con la salvedad de los relativos a los *resultados electorales*); los llamados recursos de nulidad, apelación o extraordinario de revisión, ante el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, contra resoluciones de los tribunales electorales departamentales; los del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile respecto de las resoluciones de los tribunales electorales regionales; las resoluciones de amparo de la Corte Suprema de Justicia de Guatemala contra el Tribunal Supremo Electoral o el recurso de apelación ante dicho Tribunal y en contra de las decisiones del Director General del Registro de Ciudadanos; los del Jurado Nacional de Elecciones de Perú contra las resoluciones de los jurados electorales especiales, los de la Corte Electoral de Uruguay contra resoluciones de las juntas electorales³, así como el amparo ante los Tribunales de Justicia de Nicaragua en contra de las resoluciones definitivas que, en materia de *partidos políticos*, dicte el Consejo Supremo Electoral.

- b) **Extraordinarios.** Bajo este supuesto encuadra el llamado recurso de reconsideración que se puede interponer ante la Sala Superior del TEPJF de México para combatir las resoluciones de las salas regionales del propio Tribunal recaídas al juicio de inconformidad en que se impugnan los resultados de las *elecciones* de diputados y senadores, ya que sólo procede, entre otros requisitos, cuando pueda tener como consecuencia la modificación del resultado de una *elección*. De igual modo, aquí se ubican aquellas impugnaciones que pueden interponerse ante la respectiva Corte Suprema de Justicia en contra de las resoluciones de los tribunales electorales que infrinjan preceptos constitucionales, como ocurre con el recurso extraordinario de inconstitucionalidad en Argentina, el recurso de amparo en El Salvador, Nicaragua –en el caso de las resoluciones definitivas que, en materia de *partidos políticos*, dicte el Consejo Supremo Electoral– y Honduras, el

3 Conforme a la terminología procesal prevaleciente, resulta inadecuada la denominación de recurso de apelación que se utiliza en otros casos, como el de México para referirse a las impugnaciones que pueden interponer los *partidos políticos* o las agrupaciones políticas en contra de alguna resolución electoral administrativa, ya que no existe un previo proceso jurisdiccional de primer grado cuya resolución se impugne, sino meramente una resolución administrativa que se combate a través de un proceso impugnativo cuya naturaleza se analiza más adelante.

recurso de inconstitucionalidad en Panamá, así como la acción de inconstitucionalidad en Paraguay. Aquí cabe incluir también la impugnación que puede interponerse por igual razón ante el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, o bien, el juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Superior del TEPJF de México para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales. También puede mencionarse a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en el recurso de apelación para impugnar las resoluciones de amparo de la Corte Suprema de Justicia contra las decisiones del Tribunal Supremo Electoral.

- c) **Excepcionales.** Por ejemplo, está el recurso de revisión ante el Tribunal Contencioso Electoral, el cual puede interponerse dentro de los 5 años posteriores a la resolución en firme sobre el examen y juzgamiento de las cuentas de campaña y gasto electoral (Ley Orgánica Electoral de Ecuador, art. 268, para. 4).
- 3) **Procesos impugnativos.** Cabe mencionar la demanda directa que se puede promover ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de Colombia, en contra de los actos y resoluciones del Consejo Nacional Electoral sobre *resultados electorales*; el llamado amparo del *elector* en Argentina o el hábeas corpus o **mandado de segurança** en Brasil, contra los actos que impidan ejercer el derecho constitucional al *sufragio* y que se puede presentar, respectivamente, ante el magistrado más cercano o un funcionario nacional, o bien, ante el *juez electoral*, tribunal regional electoral o el Tribunal Superior Electoral, así como la reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile para impugnar las resoluciones del tribunal supremo interno de un *partido político*. Igualmente, el juicio de inconformidad contra los resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por presuntas violaciones a sus derechos de votar, ser votado, asociación y afiliación, los cuales se presentan ante las salas Superior o regionales del Tribunal Electoral de México, así como la posibilidad de recurrir las decisiones de la Junta Central Electoral de República Dominicana ante el Tribunal Superior Electoral o el

recurso contencioso electoral ante el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela contra las resoluciones del Consejo Nacional Electoral, en materia de impugnación de postulaciones.

B. Actos impugnables

Es posible distinguir los siguientes tipos de actos de las autoridades electorales susceptibles de impugnación: los relativos al *padrón electoral*; los correspondientes al régimen de los *partidos políticos*; los relacionados con los actos preparatorios de la *jornada electoral*; los vinculados con los *resultados electorales*. Además, cabe advertir que en algunos países también procede el control jurisdiccional de las *elecciones* internas de los *partidos políticos*⁴ o algunas otras decisiones, como las de los tribunales supremos internos de los *partidos políticos*⁵.

Por otra parte, resulta peculiar la competencia de los tribunales electorales regionales de Chile, entre cuyas atribuciones se encuentra la de conocer de las reclamaciones que se interpongan con motivo de las *elecciones* de carácter gremial y las de los grupos intermedios que participen en la designación de los integrantes de los consejos regionales de desarrollo o de los consejos de desarrollo comunal, competencia similar que también se le atribuye al Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay respecto de las *elecciones* de las llamadas organizaciones intermedias. En el caso de Costa Rica debe destacarse que el amparo electoral procede contra toda acción u omisión, incluso contra una simple actuación material que viole o amenace violar cualquiera de los derechos, cuando el autor de cualesquiera de ellas sea un *partido político* u otros sujetos, públicos o privados, que de hecho o de derecho se encuentren en una posición de *poder* susceptible de afectar el ejercicio de los derechos o libertades político-electorales.

4 Argentina, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en el entendido de que en este último es la propia Corte Electoral la que organiza la correspondiente *elección* interna, mientras que en México, el Instituto Nacional Electoral puede organizar la *elección* de las dirigencias de los *partidos políticos*, cuando estos últimos así lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en tanto que al Tribunal Electoral de México le corresponde resolver las impugnaciones de los militantes o afiliados contra las determinaciones de los *partidos políticos*.

5 Ante el Tribunal Calificador de las Elecciones de Chile y el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay.

En ciertos países existen garantías adicionales para los ciudadanos, como ocurre, por ejemplo, en República Dominicana con la acción de amparo electoral contra todo acto u omisión de una autoridad pública o de cualquier particular que, en forma actual o inminente y con arbitrariedad o ilegalidad, restrinja o amenace restringir el derecho fundamental al *sufragio*, la cual se puede ejercer por la persona afectada o el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Superior Electoral o, en su caso, ante la junta electoral correspondiente. Asimismo, es única la que se le confiere a la Sala Superior y las salas regionales del TEPJF de México para conocer y resolver de las diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus respectivos servidores. En ciertos casos, como ocurre en Panamá y República Dominicana, la justicia electoral conoce de infracciones administrativas y *delitos electorales*.

C. Legitimación para interponerlos

Prácticamente todos los ordenamientos latinoamericanos confieren legitimación a los ciudadanos para interponer algún *medio de impugnación* en contra de su inclusión o exclusión indebida del *padrón electoral* o *lista* nominal de *electores*, así como de la negativa a expedirle su respectiva cédula o credencial para votar. Mientras algunos países confieren también legitimación a *partidos políticos* y candidatos –incluso al ministerio público o fiscal electoral, en su carácter de representantes del interés social o en beneficio de la ley– para impugnar cualquier resolución relacionada con el *padrón electoral*, aunque sólo se refiera a algún ciudadano en lo individual, en otros se reserva tal legitimación a los *partidos políticos* tratándose de la impugnación jurisdiccional a la publicación de las *listas* generales o nominales de *electores* (Argentina, México y Uruguay, por ejemplo).

Con relación a los *resultados electorales*, mientras que todos y cada uno de los países latinoamericanos confieren legitimación a los *partidos políticos* para su impugnación, la gran mayoría de ellos le atribuyen tal legitimación también a los candidatos (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua –si bien no se menciona expresamente a los candidatos–, Panamá, Perú –en donde, además, se reconoce el derecho de impugnar al Fiscal General Electoral–, República Dominicana y Venezuela), uno de ellos sólo les

otorga el carácter de coadyuvantes (Paraguay), en tanto que los cuatro restantes no prevén expresamente legitimación alguna para los candidatos (Argentina, El Salvador, Guatemala y Uruguay).

Adicionalmente, siete países establecen acción popular o pública para impugnar *resultados electorales* o condiciones de elegibilidad, inhabilitación o tachas (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua y Venezuela), toda vez que además de los *partidos políticos* y los candidatos (en el caso de Bolivia, no se alude expresamente a los candidatos), se encuentran legitimados los propios ciudadanos para tal efecto.

D. Pruebas

La mayoría de los códigos y leyes electorales no define cuáles son los medios de prueba autorizados en el contencioso electoral, en el entendido de que algunos prevén la aplicación supletoria de ordenamientos procesales civiles o administrativos. Lo anterior implica que se pueden admitir todo tipo de pruebas, siempre que no sean contrarias a derecho, la moral o el orden público (así expresamente se prevé en Panamá, en cuyo caso, además, se precisa que no violen los derechos humanos).

Un buen número de países exige adjuntar las pruebas documentales pertinentes al escrito de presentación o interposición del *medio de impugnación* (Costa Rica, Chile Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela)⁶, mientras que algunos expresamente prevén que las partes pueden ofrecer cualquier medio de prueba o no restringen el tipo de pruebas que se pueden ofrecer (Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela)⁷, en sólo dos países se establece al-

6 Chile, tratándose del padrón electoral; Guatemala, en la oposición a la inscripción de un *partido político*; Honduras, en la nulidad contra las votaciones; Perú, en especial en los casos de tachas en la conformación o contra los miembros de las mesas de *sufragio* o la tacha a la inscripción de organizaciones políticas; República Dominicana, en el caso de la impugnación de *elecciones* por nulidad).

7 Guatemala, en particular en el caso del amparo ante la Corte Suprema de Justicia, contra el Tribunal Supremo Electoral; en el caso de Uruguay, como ocurre en los juicios ordinarios de exclusión de *electores*, ante las oficinas electorales y en los llamados reclamos por procedimientos y actos electorales ante la Junta Electoral y la Corte Electoral de Uruguay.

guna restricción, ya sea que admitan sólo los documentos electorales⁸, únicamente las documentales públicas y privadas, así como las pruebas técnicas, la instrumental de actuaciones y la denominada presuncional legal y humana, además de la confesional, testimonial y pericial, que se admiten bajo ciertas peculiaridades y restricciones (México), o bien instrumentos públicos o privados, técnicas, periciales y testimoniales, presuncionales legales o humanas e instrumental de actuaciones (Ecuador).

En Panamá es muy amplio el catálogo legal de pruebas porque se mencionan los documentos, la confesión, el juramento, la declaración de parte o de testigos, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos y cualquier otro medio racional que sirva para generar convicción, así como los calcos, reproducciones y fotografías de objetos, documentos y lugares, y las grabaciones, la reconstrucción de hechos y las radiografías, radioscopias, análisis hematológicos, bacteriológicos y la práctica de cualquier examen científico. Cabe destacar que en la mayoría de los países se autoriza al respectivo órgano electoral a ordenar diligencias de pruebas para mejor proveer, esto es, allegarse mayores elementos probatorios para resolver (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú)⁹.

Resulta claro que los órganos electorales cuya normativa no excluye ciertos medios probatorios, en diversos casos han requerido desarrollar criterios para admitir sólo aquellos que resulten idóneos o pertinentes para acreditar las pretensiones de las partes dentro de los plazos muy limitados para resolver. Así, por ejemplo, la prueba testimonial difícilmente puede ofrecer elementos de convicción al órgano jurisdiccional en determinados casos sobre *resultados electorales*, toda vez que tanto el partido impugnador como el partido tercero interesado

8 Respecto de las impugnaciones contra *resultados electorales* de que conocen el Consejo Nacional Electoral de Colombia o sus delegados, si bien para la ulterior impugnación ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expresamente se prevé en este país que se puede ofrecer cualquier medio de prueba, en el entendido de que el auto que deniegue alguna de las pruebas solicitadas puede ser recurrido en súplica y respecto de ella se resolverá de plano.

9 Guatemala, en lo que se conoce como auto para mejor fallar en el amparo; Honduras, en la *nulidad de elecciones*.

podrían ofrecer innumerables testigos cuyos testimonios probablemente resultarían contradictorios.

Es importante puntualizar que, en la práctica, los referidos sistemas se asemejan, toda vez que mientras en uno abierto de ofrecimiento de pruebas el órgano jurisdiccional puede restringir su admisión a sólo aquellas idóneas y conducentes, en uno que limite los medios de prueba (Colombia, México y Panamá) el respectivo órgano jurisdiccional puede ampliarlos a través de las diligencias para mejor proveer, con el objeto de resolver en ambos sistemas con los elementos de convicción pertinentes dentro de los plazos establecidos.

Muy pocos códigos y leyes electorales definen los sistemas de valoración de las pruebas que deben seguir los respectivos órganos electorales en los casos contenciosos de que conozcan. Mientras que dos países adoptan el sistema de la prueba libre (Colombia, parcialmente, y Perú)¹⁰, cuatro países establecen las reglas de la sana crítica (Costa Rica, Chile, Ecuador y Panamá)¹¹, uno contempla cuando menos ciertos aspectos del tasado (El Salvador)¹² y otro más prevé un sistema mixto (México)¹³.

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Derecho procesal electoral - Jurisprudencia electoral - Justicia electoral - Nulidad de las elecciones - Organismos electorales

Bibliografía:

Fix-Zamudio, H. (1992). Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral. En: *Manual sobre los medios de impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, (pp.1-42). México: Instituto Federal Electoral/Universidad Nacional Autónoma de México.

10 Colombia, parcialmente, en cuanto que el Consejo Nacional Electoral o sus delegados tienen plena y completa competencia para apreciar cuestiones de hecho, y Perú, toda vez que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones está facultado para apreciar los hechos con criterio de conciencia.

11 Respecto del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile se advierte que procederá como jurado en la apreciación los hechos.

12 Al prescribir que en la prueba testimonial se podrá presentar un máximo de tres testigos y que la misma no será suficiente para declarar la nulidad solicitada.

13 En virtud de que combina el tasado, al conferirle legalmente eficacia plena a las documentales públicas, con el de la sana crítica.

Fix-Zamudio, H. (2007). El contencioso electoral/La calificación electoral. En: Nohlen, D., Orozco, J., Thompson, J., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2ª ed.). México: FCE.

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

Juan Carlos SILVA ADAYA

MESA DE VOTACIÓN

Órgano primario y no permanente que forma parte, junto a órganos superiores e intermedios, de la estructura del *sistema electoral* de un país. Es designado para actuar durante el desarrollo del acto electoral, dentro de una determinada circunscripción. Tiene como cometidos principales organizar los materiales que le son enviados para dar cumplimiento a sus funciones, con especial cuidado en el resguardo del secreto del *voto*; recibir los *sufragios* de las personas habilitadas en el padrón correspondiente, previa verificación de identidad; registrar en actas las diversas etapas que se vayan cumpliendo, en particular su instalación y el cierre de la votación al finalizar su horario, así como los incidentes que puedan ocurrir durante la jornada; confeccionar la nómina de votantes; llevar a cabo el respectivo *escrutinio* primario con las debidas garantías y en el sistema de *voto electrónico* proceder a su auditoría cuando corresponda; hacer llegar, documentadamente, los resultados obtenidos a los centros de acopio o totalización; expedir, de establecerlo la reglamentación, las constancias de *sufragio* con destino a los votantes; en definitiva, presidir la votación en el ámbito de su competencia, asumiendo la vigilancia de las condiciones del *sufragio* y el ejercicio de un *escrutinio* riguroso y veraz, garantizando la *transparencia* del proceso y cumpliendo con los requisitos que la ley y la reglamentación pone a su cargo.

Para referirse al órgano, las diversas legislaciones de Iberoamérica y España recogen nombres diferentes pero afines, que permiten un predominio de identidad general, como *mesa de votación* (Colombia y Panamá), mesa electoral (España y Venezuela), mesa electoral receptora

(Honduras), mesa de *sufragio* (Bolivia y Perú), mesa receptora de *votos* (Argentina, Brasil y Paraguay), mesa receptora de *sufragios* (Chile), mesa directiva de casilla (México), junta receptora de *votos* o del *voto* (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua), comisión receptora de *votos* (Uruguay) y *colegio electoral* (República Dominicana). Otros países de lengua neolatina contemplan las denominaciones **bureau de vote** (Francia), **seggio elettorale** (Italia) y **mesa da assembleia e secções de voto** (Portugal).

Las *mesas de votación* se integran con varios miembros (o jurados), aunque el número varía según el país, y cada uno de ellos cumple con las funciones que le asigna la ley o el reglamento, con diferenciación jerárquica. En la mayoría de los casos son tres los titulares (o principales o propietarios) y se desempeñan como presidente, secretario y vocal (**mesário**, en la nomenclatura brasileña). En Argentina el presidente ejerce exclusivamente la autoridad. En Brasil son dos los secretarios. En Chile se eligen cinco vocales, pero la mesa se integra con al menos tres. El jurado de votación se compone en Colombia con cuatro principales, igual número que el establecido en República Dominicana (un presidente, un primer y un segundo vocal, y un secretario) y en Ecuador las juntas receptoras se constituyen con un mínimo de tres y un máximo de cinco vocales. Las mesas directivas de casilla en México requieren de un presidente, un secretario y dos escrutadores. En El Salvador el número máximo de miembros es cinco. Para Honduras el mínimo es tres y su legislación contempla presidente, secretario, escrutador y vocales. Todas las normativas prevén la designación de suplentes y la colombiana de visitadores de mesas con facultad de reemplazar a los jurados que no concurren a desempeñar sus funciones o abandonen el cargo.

Los miembros de mesa son elegidos con anticipación variable pero suficiente por órganos electorales intermedios o superiores; a tales fines se recurre a diversos procedimientos y, en general, la selección se realiza entre los *electores* habilitados, con preferencia entre los que forman parte del padrón en la circunscripción de la propia mesa. Los procedimientos de selección son aleatorios en algunos países (Argentina, Ecuador y Uruguay), y en otros por sorteo (Bolivia y Venezuela) o designación directa (Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Guatemala).

Por su parte, en Costa Rica cada *partido político* que participe de la *elección* puede proponer a un *elector* para cada junta receptora de *votos* a la respectiva Junta Cantonal, la que deberá acoger dicha propuesta si fue formulada en tiempo y forma. En Honduras, las mesas se conforman con miembros propietarios con sus respectivos suplentes, a iniciativa de cada uno de los *partidos políticos*, alianzas y *candidaturas independientes*, y el Tribunal Supremo Electoral dispone la distribución de los diversos cargos. De los cinco miembros establecidos por la legislación salvadoreña para las juntas receptoras de *votos*, cuatro de ellos participan a propuesta de los *partidos políticos* con mayor número de *votos* en la última *elección* del mismo tipo, mientras el quinto es elegido por *sorteo* entre las propuestas del resto de partidos o coaliciones que habiendo participado en esa misma *elección*, hayan obtenido representación legislativa. La normativa electoral de Nicaragua establece que el Consejo Electoral Municipal nombra a los integrantes de las juntas receptoras contemplando las ternas presentadas por los *partidos políticos* y sobre la base de la votación obtenida en la *elección* anterior para la distribución de cargos.

Algunas peculiaridades presenta la legislación de República Dominicana al determinar que si los miembros de los *colegios electorales* son afiliados a los *partidos políticos* o simpatizantes de las *candidaturas* que compiten en la *elección*, la composición de dichos colegios debe asegurarse con la mayor pluralidad y equilibrio posibles, de tal modo que no se corresponda con un solo partido, coalición o *candidatura*.

En Chile no se admite la integración de mesas con candidatos en la *elección* de que se trate, tampoco sus cónyuges y sus parientes consanguíneos o afines en toda la línea recta y en la colateral hasta el segundo grado inclusive, las personas que desempeñen cargos de representación popular y otras investiduras públicas (ministros de Estado, intendentes, gobernadores, fiscales, jueces, miembros de las Fuerzas Armadas, etc.). Se excluye asimismo, expresamente, entre otros, a los analfabetos y no videntes. Similitudes parciales revistan en las normativas de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay. Algunos países requieren además, para ser miembro, buena conducta o reputación.

Otra particularidad se verifica en la ley uruguaya de *elecciones* cuando dispone que las comisiones receptoras de *votos* estén integradas por funcionarios públicos y escribanos.

Para ser miembros de *mesa de votación*, las legislaciones establecen como requisito general ser *elector* hábil y que sepa leer y escribir (la de Nicaragua consagra la exigencia de haber concluido el tercer año de bachillerato o de modo excepcional, al menos el sexto grado). Algunas leyes requieren además, que se resida en la sección electoral donde deba desempeñarse y en ciertos casos, un tope etario (Argentina y México: 70 años).

En la mayoría de los países, la función de miembro de mesa es obligatoria e irrenunciable y su incumplimiento susceptible de sanción. Como eximentes de la obligación suelen admitirse motivos de enfermedad o fuerza mayor debidamente acreditados. La obligatoriedad no resulta incompatible con la remuneración que perciben en algunos casos –los menos– o algún tipo de compensación (viáticos, alimentación, días de licencia) en otros.

Los cargos de la mesa (presidente, secretario, vocal, etc.) son distribuidos por los propios miembros designados, en acuerdo o *sorteo*, o por el órgano superior o intermedio que procedió a la designación de los integrantes.

Para el buen desempeño de los integrantes de *mesa de votación* se dispone en general por vía legal y sobre todo reglamentaria, con carácter preceptivo y en todos los casos, la capacitación previa correspondiente. Las metodologías aplicadas a tales fines suelen abarcar cursos presenciales y también a distancia o virtuales en algunos países. Es frecuente el apoyo de manuales o instructivos y hasta interactivos didácticos en los que se resumen las normas que rigen el acto electoral y son descritas, paso a paso, todas las instancias que deben cumplirse durante la jornada. Estos materiales resultan fundamentales cuando, por falta o insuficiencia de titulares y suplentes, para integrar la mesa se recurre de modo extraordinario a *electores* que se presentan en su circunscripción. En estos casos, asimismo, se suele contar en forma complementaria con la asistencia de *funcionarios electorales*.

Las *mesas de votación* son distribuidas en el territorio de acuerdo a criterios geográficos y demográficos de índole estadística, y ha resultado de predominante aplicación el principio denominado de *voto domiciliario*. Sobre esta base, la mesa se instala en un local de relativa cercanía al

domicilio del *elector* y el padrón respectivo se integra exclusivamente (en orden alfabético o correlativo al número de documento) por *electores* cuyos domicilios declarados o acreditados corresponden a la misma circunscripción. No obstante, un mismo local –con preferencia escuelas y edificios públicos– suele albergar diversas *mesas de votación*, a veces en un número muy significativo que termina haciéndole perder vigencia al *voto* domiciliario. Por lo demás, en algunos casos se admite el *voto* de un *elector* registrado en otra circunscripción, por ejemplo, el *voto* observado fuera de circuito en mesas rurales (legislación uruguaya) o en las casillas de tránsito (legislación mexicana). También las mesas se instalan en cabeceras municipales (Colombia).

Las atribuciones que la ley confiere a los miembros de mesa implican un cierto grado de autonomía en su funcionamiento, reflejado en las facultades de que disponen para resolver los asuntos recaídos bajo su competencia y en las propias resoluciones adoptadas exclusivamente revisables en lo pertinente por los órganos de la *justicia electoral*. Sólo por la vía recursiva y cuando lo establece de manera expresa la ley, queda habilitada la instancia de revisión de lo actuado y resuelto por las *mesas de votación*.

La legislación de varios países (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) confiere inmunidad a las autoridades de mesa durante el ejercicio de sus funciones. En todos los casos, para el cumplimiento de sus cometidos, incluidos el de policía a fin del mantenimiento del orden y la superación de eventuales conflictos, y el de custodia de la documentación y otros materiales electorales, suelen contar con la asistencia de la Fuerza Pública y además, de funcionarios dependientes de órganos inmediatamente superiores o designados con ese cometido, como los notarios en Bolivia.

Aunque no integran las mesas, son acreditados ante ellas los delegados, personeros, fiscales o apoderados de los *partidos políticos* o *candidaturas* (salvo en Panamá). Entre sus derechos se destaca la formulación de observaciones, denuncias y reclamos en las diversas etapas del acto electoral. Las protestas referidas a la calificación que la mesa haga de los *votos* en el *escrutinio* primario, pueden resultar decisivas para una eventual revisión de dicha calificación por órganos superiores. Quienes

representan a los partidos y candidatos están facultados, asimismo, a suscribir actas y a requerir una copia auténtica de la constancia con los resultados de la votación en la mesa.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Candidaturas independientes - Colegio electoral - Elecciones - Elector - Escrutinios - Funcionarios electorales - Justicia electoral - Mesa de votación - Partidos políticos - Sistemas políticos - Sufragio - Transparencia - Voto - Voto electrónico

Bibliografía:

- Fiallos Oyanguren, M. (2000). Mesas de votación. En: *Diccionario electoral*, (2a. ed.), (t. II), (pp. 856-867). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Sottoli, S. (2007). Las mesas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 878-899). México: FCE.

Wilfredo PENCO

MINORÍA

I. Definición

El término *minoría* se ha utilizado en al menos tres sentidos. Sociológicamente hablando, el primer significado designa un subgrupo de personas que de alguna manera y en algún aspecto de las relaciones sociales y políticas, se encuentra en una situación de dependencia o desventaja frente a otro grupo de “*mayoría*”, donde ambos son parte de una sociedad más amplia. En este sentido, las *minorías* son subgrupos que existen en una sociedad y se distinguen de los grupos dominantes en el *poder* por las diferencias de raza, idioma, costumbres, origen nacional, religión, etc. Las *minorías* casi siempre reciben un trato discriminatorio por parte de la *mayoría*. En este sentido, por ejemplo, una pequeña comunidad religiosa de credo divergente a la fe profesada por la *mayoría* de la población es una *minoría* que no puede participar plenamente en la vida social de un país.

El segundo sentido expresa las denominadas “*minorías* nacionales”, es decir, grupos raciales o étnicos en situación de *minoría* que se integran a una *mayoría* en un Estado particular. La *minoría* generalmente constituye un grupo cuantitativamente menor que el grupo mayoritario, como es el caso de las comunidades indígenas en Brasil, los afroamericanos en Estados Unidos, entre otros. Sin embargo, debemos señalar que la característica esencial de estos grupos no se limita a una cuestión numérica, sino más bien a ciertos aspectos estructurales básicos en las relaciones entre *mayoría* y *minoría*. Uno de esos elementos es la relación de *poder* que se establece entre estos dos grupos, que se caracteriza por la superioridad de la *mayoría* sobre la llamada *minoría*. Es notorio ejemplo el caso de Bolivia, donde una *minoría* cuantitativa blanca trató de dominar y someter a la inmensa *mayoría* indígena hasta hace poco, imponiéndole una política de exclusión a diferentes oportunidades (económicas, sociales y políticas). En este ejemplo, la *minoría* son los indígenas, mientras que la *mayoría* son las personas de color blanco, que concentran el *poder* político.

Es en esta segunda concepción que se desarrolla la definición clásica de la *minoría*. Su creador, Wirth, la produce en pleno contexto de la Segunda Guerra Mundial: “Grupo de personas que, debido a sus características físicas o culturales, están separados de los demás en la sociedad en que viven, por un trato diferenciado y desigual y se consideran el objeto de la discriminación colectiva” (1945, p. 347).

De acuerdo con Wirth, la existencia de las *minorías* implica necesariamente la existencia de un grupo dominante con mayor estatus social y titular de mayores privilegios. Las *minorías*, a su vez –identificadas por sus características culturales, raciales u otras que suponen desventaja en la sociedad–, estarían sujetas a los prejuicios y la discriminación. Sin embargo, Wirth señala que no son las características específicas (étnicas o raciales) las que definen a un grupo como *minoría*, sino las relaciones sociales con otros grupos de la sociedad, a partir de un enfoque integrado de la siguiente tipología de las *minorías* existentes en el período analizado: plural, que muestra la tolerancia a las diferencias; asimilador, que demanda la participación plena en la vida social; secesionista, que repudia la asimilación y no está satisfecho con la tolerancia o la auto-

nomía cultural el grupo dominante, y militante, que está convencido de sus actuales objetivos de dominación y superioridad sobre la otra.

Dos problemas suelen indicarse en la definición y tipología de Wirth. Por un lado, su definición de *minoría* abarca al conjunto de las *minorías* específicas, con las más diversas características, resultando en un concepto alejado de la realidad. Por el otro, su tipología habría sido construida teniendo en cuenta sólo la posición de la *minoría* frente al grupo dominante en la sociedad.

El tercer concepto ha sido desarrollado por Barton (1977) y sostiene que, en situaciones intergrupales, las *minorías* se definen con base en la idea de límites. En esta concepción, las *minorías* se conforman de dos maneras: por sí mismas y por la *mayoría*. Esto resulta en dos límites fundamentales: uno de inclusión, que aumenta la relevancia de los miembros de la *minoría* en el grupo; otra de exclusión, que refleja la forma en que un grupo con más *poder* define una categoría social de la población que se coloca en los márgenes y, a menudo, conforma una *mayoría* numérica. Según Barton, estos límites están relacionados entre sí en diferentes circunstancias. En consecuencia, cuando una *minoría* se distingue o se coloca aparte, la *mayoría* conforma como respuesta un límite de exclusión hacia la *minoría*, en ciertas relaciones sociales. Cuando la *mayoría* excluye la participación de un grupo minoritario en la vida política y social, la *minoría* se une en torno a sus intereses y crea un límite de inclusión. Barton estableció tres tipos de *minorías* de acuerdo con los siguientes límites: las *minorías* raciales, que se caracterizan por la imposición de límites exclusivos, las *minorías* nacionales y las étnicas, que se caracterizan generalmente por límites inclusivos.

En las *democracias* contemporáneas coexisten numerosos grupos minoritarios en conflicto, muchos de los cuales demandan su derecho a la autonomía. La mayoría de las veces son objeto de prejuicios y discriminación, lo que está transformando el problema de las *minorías* en una cuestión de derechos humanos, cuyo foro es el la Organización de las Naciones Unidas. Así, los derechos de las *minorías* comenzaron a ser defendidos en comisiones específicas, mediante tratados y otros instrumentos internacionales o, incluso, por medio de diversas publicaciones. Es en este nivel que ha sido privilegiado el *pluralismo* y

que los grupos minoritarios logran obtener cierto grado de identidad reconocida por el grupo dominante.

II. Historia del origen del término *minoría* y normalización de sus derechos

El concepto de *minoría* surgió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial para designar a los grupos de personas que perdieron sus tierras debido a los cambios limítrofes, quedando políticamente subordinados a otros Estados nacionales. Así, “*minoría* nacional” se convierte en el término más utilizado para designar a los grupos minoritarios. A partir de entonces, la *minoría*, como término general, viene acompañada de un adjetivo que corresponde al tipo de diferencia en cuestión: *minorías* “nacionales”, “raciales”, “étnicas”, “religiosas”, “sexuales”, etc., refiriéndose, al mismo tiempo, a su protección internacional y a sus derechos. Sobre los problemas de la definición del término y el consiguiente desarrollo de los derechos de las *minorías*, O’Donnel explica que, “sin embargo, su aplicación también se dificulta por la falta de una definición clara y universalmente aceptada del término *minoría*” (citado en Wucher, 2000, p. 43).

Otro aspecto a destacar es que no hay consenso entre los teóricos sobre la materia, pero sus estudios señalan elementos definitorios similares. Entre ellos están la posición social subordinada, el tratamiento o condición inferior impuesto por el grupo dominante y los límites (inclusivos, exclusivos o ambos) que mantiene el grupo minoritario, por lo general, en condiciones desfavorables.

Con respecto a los derechos y la protección constitucional, infraconstitucional e internacional de las *minorías*, incluso antes de que existiera el concepto teórico se hicieron varios acuerdos y tratados con el objetivo de resolver el problema de los grupos minoritarios. En el siglo XVI, la Paz de Augsburgo, también llamada Paz de las Religiones, reivindicó los derechos de las *minorías* con relación al libre ejercicio de los cultos religiosos que no eran oficiales en los Estados, buscando de esta forma resolver el conflicto de la reforma protestante en Alemania (Contreras, 2004, pp. 409-419). En el período posterior a las dos guerras mundiales, cuando se produjo la violencia extrema contra las *minorías*, estimulada

por el nacionalismo, se establecieron tratados para la protección de los grupos minoritarios. A través de la Sociedad de las Naciones –organización internacional fundada en 1919 en Versalles, donde las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial se reunieron para negociar un acuerdo de paz–, podía darse una intervención en caso de que cualquier *minoría* fuera perseguida nuevamente. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, se planteó de nuevo la cuestión. Sin embargo, el tema de las *minorías* no aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Sólo después de la caída de los regímenes comunistas, las *minorías* volvieron a destacarse en la agenda internacional, situación que no se producía desde el periodo entre guerras, cuando el debate se llevó a cabo en el marco de la Sociedad de las Naciones.

Los sucesos reprochables de la Segunda Guerra Mundial condujeron al reconocimiento del vínculo entre el respeto de la dignidad humana y la paz. Del mismo modo, se produjo el reconocimiento de que la legislación nacional, sujeta a cambios de acuerdo con el *régimen político*, no era lo suficientemente eficaz para proteger los derechos de los individuos. En este contexto, la Carta de las Naciones Unidas expresó esas consideraciones, considerándose un vector para el posterior proceso de universalización de los derechos humanos.

En 1947, la Comisión de Derechos Humanos estableció un subcomité para la prevención de la discriminación y la protección de las *minorías*. Al ver rechazadas todas las propuestas para definir el término *minoría*, a mediados de la década de 1950 este subcomité decidió condensar sus actividades para la prevención de la discriminación mediante la recomendación de incluir una disposición sobre la protección de *minorías* en los instrumentos internacionales de derechos humanos que se elaboraran a partir de entonces. Como resultado, la opinión predominante de entonces fue que los derechos de las *minorías* lograrían suficiente protección mediante el enfoque individual y universal asumido por los derechos humanos en el período posterior a la guerra. Como señala Wucher (2000), esta perspectiva tuvo como efecto principal la exclusión de las cuestiones sobre *minorías* en la agenda internacional. Sólo a partir de la inclusión del artículo 27 en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, se abordó nuevamente el tema de las *minorías*.

Sin embargo, fue hasta la década de los 90, al final de la Guerra Fría, que se dio otro paso en esa dirección, con la creación de la Carta de París. En este documento se señala la necesidad de proteger la identidad religiosa, lingüística, cultural y étnica de las *minorías*. Dos años más tarde se produjo la creación de una de las entidades más importantes para los grupos minoritarios: el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, que presentó una declaración específica y urgente sobre la situación de los mismos. Precisamente, el 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. A pesar de su carácter no vinculante, esta declaración es considerada el más generoso instrumento global en términos de discriminación positiva, es decir, el que más ha expandido los derechos especiales para las *minorías*.

Entre la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, nuevas *minorías* han sido definidas. Entre ellas se encuentran las mujeres, las personas de la tercera edad, LGBT (lesbianas, **gays**, bisexuales y transexuales), migrantes y quienes no tienen domicilio fijo. En el caso de las personas LGBT, incluso en la actualidad sufren de señalamiento público debido a la diferencia. En el caso de las personas migrantes, en muchos países son consideradas improductivas y/o una amenaza para el empleo de los ciudadanos nacionales. El tema de las mujeres está relacionado con la infrarrepresentación política y los derechos laborales, que siguen siendo muy desiguales. Entre los principales derechos reclamados por estas *minorías* están la igualdad de trato, la autonomía y una mayor representación en las arenas políticas.

Específicamente en los países de América del Sur, el retorno de las instituciones democráticas en la década de los 80 –después de muchos años de dictadura o guerra civil– y la existencia de un proceso general de ampliación de la *participación política*, ocasionaron los principales avances constitucionales sobre la integración de las *minorías* en los órganos representativos. Con respecto a las *minorías* indígenas, algunos de estos países han adoptado recientemente el sistema jurídico pluralista, que reconoce la administración indígena de la justicia. En esos casos, las constituciones han asumido retroactivamente la existencia de las sociedades indígenas, rescatando normas y costumbres tradicionales reivindicadas hace miles de años por estos pueblos. Sin embargo, estos

avances se limitan a un grupo de países. El llamado “multiculturalismo constitucional” se extendió en América Latina con las constituciones de Guatemala, de 1986, y Nicaragua, de 1987. A partir de ellas, otros países han creado sus propias variaciones para el reconocimiento de los derechos indígenas, teniendo en cuenta las tensiones internas y las fuerzas antagónicas que han transformado a las constituciones latinoamericanas. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela tienen constituciones que muestran avances significativos. Aunque en distintos grados, todos estos países aceptan la identidad étnica de sus *minorías* y reconocen la precedencia de los pueblos indígenas con relación al establecimiento del Estado. En Norteamérica, sólo la Constitución de México hace referencia expresa a la jurisdicción indígena.

III. Mecanismos de inclusión de las *minorías* en los procesos democráticos de América Latina

Desde el proceso de *democratización* ocurrido en la década de los 80, en la mayoría de los países de América Latina se incorporaron inéditos mecanismos a las constituciones, destinados a la ampliación de los derechos civiles, sociales y políticos de las *minorías*. Sin embargo, en algunas de estas sociedades plurales la realización de tales derechos y la creación y aplicación de otros mecanismos que den cuenta de los problemas de las diversas *minorías* se ampliaron recién a finales de 1990 con la llamada “ola rosa”: la llegada al *poder* de grupos de izquierda en varios países, por la vía democrática (Silva, 2010).

Los partidarios de la izquierda se dividieron en dos grupos principales: la izquierda renovadora, más moderada y adaptada al proceso democrático, y la refundadora, identificada como más radical (Silva, 2010). Cada uno de estos grupos buscó, en la mayoría de los casos, diferentes maneras de hacer frente a los problemas relacionados con las *minorías*. En aquellos grupos sociales con problemas comunes, por ejemplo las mujeres y su persistente falta de *representación política* en todos los países de la región, el mecanismo más utilizado fue el mismo: la adopción de *cuotas de género* (Braga, 2016a). Este dispositivo, que también se ha aplicado a otras áreas, busca reducir las desigualdades

en el acceso a las oportunidades económicas, sociales y políticas, con resultados políticos efectivos (Araújo, 2007; Dantas, 2011). Cuando en las disputas electorales ciertas características, tales como la raza, el género y el origen social, terminan por convertirse en factores de exclusión de las llamadas *minorías* sociales, las cuotas adquieren el poder de incluir a estos grupos en escenarios que suponen competencia para la toma de decisiones. Para Young (2005) innovaciones institucionales como las cuotas, son una de las formas para aliviar la disonancia histórica entre los grupos minoritarios y sus representantes, salvaguardando los intereses en común de los grupos involucrados.

Con respecto a las comunidades indígenas se han producido importantes avances en países gobernados por grupos de izquierda radical. Con relación al aspecto político e institucional, tanto en Bolivia –donde a pesar de que más del 56% de la población en la década de los 90 estaba compuesta por indígenas, éstos seguían siendo excluidos de la vida política y social del país (Murakami, 2012)– como en Venezuela se presentaron los cambios más profundos con la aprobación de las nuevas constituciones, que marcaron un proceso de ruptura con el **statu quo** hasta ese entonces vigente, señalando una refundación del Estado (Braga, 2016b).

En Venezuela, el presidente Hugo Chávez lideró la construcción de una nueva hegemonía con la promulgación, en 1999, mediante el *voto* popular, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Entre los elementos más importantes de la misma se encuentran la expansión de los mecanismos de participación y control social (art. 184); la creación del Poder Electoral (arts. 292-298); la creación del Poder Ciudadano (arts. 273-291); el uso de plebiscitos y referendos; la posibilidad de convocar referéndum revocatorio para todos los cargos y magistraturas de *elección* popular (art. 72); la garantía de la participación popular en el proceso de selección y nombramiento de los jueces y juezas (arts. 255-265); la expansión del *sufragio* a los militares (art. 330). Igualmente, se aseguró que los pueblos indígenas de Venezuela eligieran tres integrantes de conformidad con lo dispuesto en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres (art. 186). Es de destacar que a los militares no se les permite postular para un cargo público o participar en actos de propaganda, proselitismo o militancia (art. 330).

Siguiendo la misma línea, el gobierno boliviano de Evo Morales firmó la Constitución en 2009, también vía referéndum popular. En esta carta se amplían los derechos de los indígenas y la creación de circunscripciones de los pueblos campesinos; se sustituye el Congreso Nacional por la Asamblea Legislativa Plurinacional; la asamblea y los consejos adquieren carácter deliberativo, y se fortaleció el papel del Estado en la economía. La idea de lo plurinacional busca incluir a los 36 pueblos indígenas, cuyas lenguas se enumeran en la nueva Constitución, obteniendo el reconocimiento oficial.

En general, estas nuevas constituciones incluyen el reconocimiento del carácter multicultural de sus sociedades; crearon medidas favorables para los *derechos políticos* y culturales de los grupos indígenas, como en el caso de Bolivia; crearon mayores oportunidades para la *participación política* popular, como en el caso de Venezuela, estableciendo un régimen de *democracia directa* de la población y el aumento de la representación de grupos sociales, como las mujeres y las comunidades indígenas. Sin embargo, cabe señalar que estos mecanismos no son suficientes para cambiar el estado de la infrarrepresentación de estas *minorías* en las arenas políticas de cualquiera de los Estados latinoamericanos. Parte de la explicación a esto se relaciona con las históricas desigualdades sociales, políticas y económicas, responsables de la formación de sociedades muy estratificadas, con graves consecuencias para el acceso a las oportunidades y la garantía de los derechos, redundando en un Estado democrático de derecho poco afín al fortalecimiento de la igualdad como principio de las relaciones entre el Estado nacional y los individuos que componen la nación en cada uno de los países latinoamericanos. De acuerdo con Miguel:

La desigualdad (...) significa una asimetría en el control de determinados recursos: (1) tiene impacto sobre los posibles caminos para los individuos y grupos; (2) refleja los patrones estructurales, al no ser de la casualidad o de libre elección personal; y (3) está vinculada a la relación de dominación, es decir, una capacidad para bloquear la acción autónoma y/o para obtener ganancias por otros (2014, p. 300).

Vocablos de referencias:

Cuota de género - Democratización - Discriminación electoral - Mayoría - Paridad - Participación política - Participación política de las poblaciones indígenas

Bibliografia:

- Araújo, C., Alves, J. E. D. (2007). Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. *Dados*, 50 (3), 535-577.
- Arendt, H. (2008). *Compreender: Formação, exílio e totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Barton, M. (1977). *The Idea of Race*. London: Tavistock.
- Braga, M. S. S. (2016a). Efectos institucionales sobre el desarrollo organizativo de los partidos políticos en América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*, v. 1, (pp. 428-482). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Braga, M.S.S. (2016b). Sociedade, instituições públicas e processos políticos. En: Krohling Kunsch, M. M. (ed.). *Comunicação organizacional estratégica: Aportes conceituais e aplicados*. São Paulo: Summus.
- Chaves, L., y Mendes, G. (1971). Minorias e seu estudo no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, 1 (1), 149-168.
- Contreras, J. C. (2004). El significado de la Paz de Augsburgo. En: Alvar Ezquerro, A. et al. (coords.). *Fernando I, 1503-1564: Socialización, vida privada y actividad pública de un Emperador del Renacimiento*. Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales.
- Dantas, A. C. M. S. (2011). *O segundo sexo na política: O papel do direito na inclusão das mulheres na democracia brasileira*. Maceió: Edufal.
- Edgar, A., y Sedgwick, P. (2003). *Teoria cultural de A a Z: Conceitos-chave para entender o mundo contemporâneo*. São Paulo: Contexto.
- Gurza Lavalle, A., Houtzanger, P. P., y Castello, G. (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*, 67 (7).
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós.
- Miguel, L. F. (2014). *Democracia e representação: Territórios em disputa*. São Paulo: Unesp.
- Silva, F. P. (2010). Até onde vai a “onda rosa”? *Análise de Conjuntura OPSA*, 2.
- Wirth, L. (1945). The Problem of Minority Groups. En: Linton, R. (ed.). *The Science of Man in the World Crisis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Murakami, Y. (2012). Introducción. En: Murakami, Y. (ed.). *Dinámica político-económica de los países andinos*. Lima: IEP/CIAS/Kyoto University.
- Wucher, G. (2000). *Minorias: Proteção internacional em prol da democracia*. São Paulo: Juarez Oliveira.
- Young, I. M. (2005). *On Female Body Experience: Throwing Like a Girl and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.

MOVIMIENTO SOCIAL

I. Definición y elementos conceptuales

La noción *movimiento social* refiere a acciones promovidas por individuos o grupos de individuos sin adscripción formal, orientadas a introducir un cambio social y político. Un *movimiento social* no es una *organización de la sociedad civil* (aunque éstas pueden y suelen formar parte de *movimientos sociales*), ya que las funciones y objetivos de los *movimientos sociales* no están estrictamente delimitados como sí lo están los de las *organizaciones de la sociedad civil*. Tampoco refiere a una protesta o acción aislada, ya que un *movimiento social* incluye en su definición ciertos componentes de estabilidad. Un *movimiento social* vincula a individuos o grupos de individuos que buscan producir un cambio, por ejemplo, la ampliación de los derechos civiles o la protección del medio ambiente. Los *movimientos sociales* suelen surgir espontáneamente en el contexto de una crisis y/o de la creciente percepción de una injusticia o desigualdad, a menudo sin jerarquías ni estructuras que regulen su funcionamiento. Según uno de los autores más reconocidos en el tema, Sidney Tarrow (1996), un *movimiento social* incluye elementos característicos entre los que destacan los siguientes: una campaña sostenida en el tiempo para realizar demandas, que utiliza un repertorio de actuaciones reconocidas que publicitan dichas demandas y que se basa en distintas combinaciones de organizaciones, redes, tradiciones y solidaridades que sostienen esas actividades.

II. Explicaciones

La gran pregunta a la que han tratado de dar respuesta los teóricos de los *movimientos sociales* y la acción colectiva es: ¿por qué en un momento determinado la gente decide abandonar su apatía y movilizarse? Este es un tema clásico para la sociología y la ciencia política, campos desde los que se han ofrecido diferentes respuestas. Entre ellas, destacan las provenientes de las teorías de la privación relativa, la elección racional, la movilización de recursos y la estructura de oportunidades políticas. A continuación se presenta una síntesis de las mismas.

- 1) **La privación relativa.** En su versión original, esta teoría asociaba crisis económicas o situaciones de marginación extrema con contextos que conducirían a la angustia individual y, consecuentemente, llevarían a la emergencia de la protesta (Gurr, 1970). Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que no hay una relación directa o automática entre peores condiciones de vida y surgimiento de la protesta. Ni las sociedades más pobres ni las que viven bajo el yugo de los peores regímenes autoritarios dominan los escenarios de la revuelta. En este contexto, las revisiones posteriores de estas teorías señalan que adquiere relevancia la traducción de una carencia en una demanda colectiva y el contar con recursos materiales y humanos para dicha acción (Breuer, 2012).
- 2) **La elección racional.** Para esta corriente de pensamiento, la verdadera dificultad es explicar la movilización, ya que la teoría de la acción racional parte de la base de que los individuos hacen un cálculo del coste-beneficio de participar que los conduciría, en general, a no involucrarse en acciones de protesta (Tullok, 1971). Sin embargo, las protestas ocurren debido a incentivos que podrían asociarse a contextos específicos en que el coste de participar es bajo y altas las posibilidades de obtener reformas. En este marco, no cabe esperar protestas en contextos autoritarios, que sin embargo han ocurrido en numerosas ocasiones y no siempre han culminado exitosamente. Lo dicho muestra los límites de la teoría.
- 3) **La movilización de recursos.** La teoría de la movilización de recursos pone énfasis en la capacidad de un grupo de traducir una situación en un reclamo y trasladar ese reclamo al resto de la sociedad. Una versión clásica enfatiza el rol de las élites (Gamson, 1975), mientras otros estudios relacionan la capacidad de organizar *movimientos sociales* con la construcción de capital social (Putnam, 2000). En este sentido, la clave sería la capacidad de un grupo de traducir la percepción de una injusticia en una demanda colectiva.
- 4) **La estructura de oportunidades políticas.** La teoría de la estructura de oportunidades políticas (EOP), surgida en el contexto de la ola de protestas desplegadas en ciudades de Estados Unidos en la década del 60 y 70, explica la emergencia de un *movimiento social* como

resultado de condiciones estructurales y coyunturales en un sistema lo suficientemente abierto como para permitir que esa protesta emerja, pero relativamente cerrado como para no ofrecer mecanismos institucionales capaces de canalizar la demanda (lo que explica la opción por la política contenciosa) (Eisinger, 1973). Algunos de los elementos destacados por la EOP refieren a la unidad o división del *poder* entre ramas del *gobierno* (Ejecutivo y Legislativo, *gobiernos* subnacionales), el *sistema de partidos* (competencia, *transparencia*), la disponibilidad de aliados (medios de comunicación, la *oposición política*) o las estrategias dominantes para la resolución de conflictos (negociación o represión) (Giugni, McAdam y Tilly, 1998).

Las críticas a las visiones sintetizadas más arriba son numerosas. A la teoría de la privación relativa se le ha criticado su énfasis en lo individual y psicológico (Rice, 2012); a las de la elección racional, su incapacidad para explicar protestas en contextos autoritarios (Breuer, 2012); a las de movilización de recursos, su excesivo énfasis en el rol de las élites (Rice, 2012); a la de oportunidades políticas el estar demasiado asociada a un modelo de relación entre Estado y sociedad basado en la organización política estadounidense (Davies, 1999). Parte de estas críticas provienen del análisis de los *movimientos sociales* en el contexto latinoamericano (Rice, 2012; Davies, 1999).

Los autores que han trabajado bajo el paraguas de los nuevos *movimientos sociales* (NMS) (Della Porta, 2008) enfatizan en las capacidades de los movimientos para traducir problemas en demandas y construir procesos colectivos de cambio. En definitiva, los contextos son clave para comprender procesos y condicionan las estrategias de los actores (contextos democráticos o autoritarios, con élites proclives a la negociación o a ordenar la represión, con medios abiertos o cerrados para la circulación de información alternativa), pero los repertorios de acción y la capacidad del grupo de organizarse y articular una estrategia no están determinados (Calderón, 2012).

III. Evolución histórica de los *movimientos sociales*

A grandes rasgos, podemos hablar de tres etapas para caracterizar los *movimientos sociales*. En la primera, a principios del siglo XIX, los

movimientos sociales se asociaban a la intención de promover cambios revolucionarios en la sociedad, con fines específicos, como la instauración del socialismo o del comunismo. Los miembros del movimiento compartían entonces una fuerte identidad en común, definida como identidad de clase.

En una segunda etapa, desde mediados del siglo XX, debido a cambios sociológicos originados en los procesos de modernización, se complejizaron las demandas sociales. Los definidos como NMS, que tuvieron un momento álgido en los 60 y 70, orientaron sus demandas ya no sólo a cambiar el sistema económico o político sino también, o principalmente, a proteger el medio ambiente (contra la energía nuclear, por ejemplo), ampliar los derechos civiles de las mujeres y afrodescendientes, y reconocer identidades sexuales (movimiento **gay**, **queer**, LGTB), entre otros (Tarrow, 1996).

Finalmente, con la globalización, los *movimientos sociales* han experimentado nuevas transformaciones, surgiendo lo que se ha denominado Movimientos por la Justicia Global o Movimientos Transnacionales, que incluyen experiencias como Otra Globalización es Posible o la Vía Campesina (Juris, 2005; Burch y León, 2014). Estos movimientos se caracterizan por funcionar en redes flexibles que van combinando diferentes niveles de actuación (local, nacional y global) en función de actividades específicas.

Recientemente, una ola de protestas iniciadas por jóvenes usuarios intensivos de tecnología en diferentes lugares del mundo (“Primavera árabe” en el norte de África, “Indignados” en España, “Occupy Wall Street” en Estados Unidos, #yosoy132 en México o #niunamenos en Argentina) ha abierto un debate sobre la influencia de los medios digitales sobre la irrupción de la protesta (Breuer, 2012; Welp, 2015; Weyland 2012).

Vocablos de referencia:

Democratización - Ciudadanía - Cultura política - Legitimidad - Participación política - Redes sociales digitales y política - Representación política

Bibliografía:

Breuer, A. (2012). The Role of Social Media in Mobilizing Political Protest. Evidence from the Tunisian Revolution. *Discussion paper*, 10. Bonn: German Development Institute.

- Burch, S., y León, O. (2014). Social Movements, Democratic Participation and ICTs. En: Breuer, A., y Welp, Y. *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*. Reino Unido: Routledge.
- Calderón, F. (2012). Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina. *Revista CEPAL*, 107.
- Davis, D. (1999). The Power of Distance: Re-Theorizing Social Movements in Latin America. *Theory and Society*, 28 (4), 585-639.
- Della Porta, D. (1995). *Social Movements, Political Violence and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisinger, P. (1973). The Conditions of Political Protest Behaviour in American Cities. *American Political Science Review*, 67 (1), 11-28.
- Gamson, W. (1975). *Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Giugni, M., McAdam, D., y Tilly, Ch. (eds.) (1998). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gurr, T. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Juris, J. (2005). The New Digital Media and Activist Networking within Anti-Corporate Globalization Movements. *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 597 (1), 189-208.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York, Simon & Schuster.
- Rice, R. (2012). *The New Politics of Protest*. The University of Arizona Press.
- Tarrow, S. (1996). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial
- Tullok, G. (1971). The Paradox of Revolution. *Public Choice*, 11, 89-99.
- Welp, Y. (2015). Cuando todo lo sólido se desvanece en Twitter. Análisis del movimiento social #yosoy132. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(2), 414-439.
- Weyland, K. (2012). The Arab Spring: Why the Surprising Similarities with the Revolutionary Wave of 1848? *Perspectives on Politics*, 10 (4), 917-934.

Yanina WELP

N

NULIDAD DE LAS ELECCIONES

I. Nulidad del acto jurídico

El origen etimológico de nulidad proviene de **nullus**: **ne**, que significa no, y **ullus**, que significa alguno, entendiéndose por nulo aquello que no tiene valor o fuerza. El acto existe de hecho, pero no de derecho, por ser contrario a la ley o por carecer de las solemnidades para su reconocimiento. De acuerdo con la teoría clásica de las nulidades, el acto nulo ostenta los elementos de existencia —a diferencia de los actos inexistentes—, pero de modo imperfecto, por lo que no producirá efectos legales, y, en caso de producirlos, serán eliminados de manera retroactiva con la declaración de nulidad que realice la autoridad jurisdiccional.

Existen dos tipos de nulidades (efectos): la nulidad absoluta y la nulidad relativa. La primera se origina con el nacimiento del acto, cuando el mismo va en contra de una norma que integra el orden público; en este caso se asimila a la inexistencia y no produce efecto legal alguno. En la relativa, el acto, a pesar de que nace viciado, produce sus efectos en tanto no sea tachado de nulo y declarado como tal. Es susceptible de convalidarse por confirmación o prescripción.

II. La nulidad electoral

La nulidad electoral tiene como fin último asegurar la vigencia de los principios y valores democráticos, los cuales exigen que sólo los *votos* válidamente emitidos por los ciudadanos sean susceptibles de generar la voluntad popular que legitima a los órganos públicos de representación.

De este modo, la nulidad en materia electoral puede entenderse de dos formas: 1) como garantía de constitucionalidad y legalidad de las *elecciones*, y 2) como la sanción que priva de eficacia a la votación recibida cuando ésta no reúne los elementos mínimos que le dan validez, o cuando deja de observar los principios y normas fundamentales que deben regir los comicios para ser considerados auténticos, libres y periódicos.

En América Latina, distintos ordenamientos jurídicos han establecido de manera expresa, y en algunos casos de forma limitativa, los supuestos por los cuales la nulidad es susceptible de ser invocada: tal es el caso de Bolivia, cuya ley electoral dispone que la autoridad electoral competente no podrá aplicar causales de nulidad que no estén expresamente previstas en la ley (en sentido similar, el caso mexicano). Otros ordenamientos son más laxos, al establecer de forma general extremos que pueden dar lugar a la nulidad: existencia de actos que hubieren viciado la voluntad popular, dejando cierto margen de decisión en el órgano competente para declararla; tal es el caso de Uruguay, en donde corresponde a la Corte Electoral decidir la anulación parcial o total de la *elección*, requiriéndose el *voto* conforme de seis de sus miembros. Finalmente, un tercer grupo establece un modelo mixto, es decir, una lista detallada de causales y, al final, un punto más, que se podría denominar como genérico, y que la legislación guatemalteca evoca como “se haya cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación”.

Asimismo, es posible identificar una serie de principios que guían lo que se puede llamar “el sistema de las nulidades”: 1) debe ser declarada por autoridad competente; 2) la irregularidad debe ser determinante para el resultado de la *elección* o causar un perjuicio evidente (Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela); 3) trata de proteger la voluntad popular expresada de forma libre y sin vicios a través del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados –lo útil no debe ser viciado por lo inútil– (México, jurisprudencia 9/98; Costa Rica, sentencia 0223-E6-2012); 4) la interposición de un recurso que solicite la nulidad no suspende los efectos de la resolución o el acto impugnado; 5) no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o *elección* en que se actualice la causal; 6) no puede ser invocada por quien

la haya generado –nadie puede beneficiarse de su propio dolo– (México y Paraguay), y 7) si nadie lo impugna, una vez finalizado el plazo para la interposición del recurso, el acto adquiere definitividad.

Desde una perspectiva comparada se identifican cuatro tipos de nulidad en materia electoral: A) nulidad del *voto*; B) nulidad de una votación –de una casilla, mesa o distrito electoral–; C) nulidad de una *elección*; D) nulidad general de unas *elecciones*.

A. Nulidad del voto

Se considera *voto nulo* el emitido de forma diversa a la prevista legalmente para que sea válido. Suele diferenciarse del *voto en blanco*, es decir, aquella boleta que no fue marcada por el *elector*, cuyos efectos son distintos. La gama de supuestos en la región para considerar la nulidad del *voto* es amplia y reviste elementos particulares congruentes con las garantías de libertad y secrecía del *sufragio* y con la salvaguarda de la voluntad ciudadana. En este sentido se ha pronunciado la sentencia 397 (87), Argentina, en la que se indica que habrá de considerarse nulo sólo en la medida que el acto mediante el cual se manifiesta la voluntad no reúna los requisitos necesarios para la obtención de su finalidad. Algunos supuestos para arribar a este tipo de nulidad son: uso de papelería no oficial o que no reviste las formalidades necesarias (Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela; en Uruguay la falta de esta formalidad considera nula la hoja de *votación*, no el *voto*); alteración, mutilación o destrucción parcial, manchas o tachaduras (Argentina, Bolivia, Venezuela, México); marcaciones para más de un candidato, *partido político* o *lista*, distintos a los que forman alianza, coalición o frentes (Bolivia, Chile, Perú, Venezuela y México); cuando se viole su secrecía (Bolivia y Perú).

La determinación sobre la nulidad o validez de los *votos* emitidos corresponde a las mesas receptoras de la *votación* durante el ejercicio de *escrutinio*. En México es una práctica común la “reserva” de *votos* durante el *escrutinio* y/o recuento, para definir de manera colegiada su validez; en Argentina y Uruguay se puede recurrir u observar algunos otros, cuando se duda de la calidad o identidad del *elector*, en cuyo caso corresponderá a la Junta Electoral decidir sobre su validez.

Este tipo de nulidad aplica al *voto* en lo individual. Sin embargo, en países como Brasil, Perú y el Salvador el número elevado de *votos nulos*

en una casilla o en la totalidad de la *elección* puede llevar a la nulidad de la votación e incluso de una *elección*.

B. Nulidad de una votación

La nulidad del total de *votos* de una mesa receptora se actualiza si se presentan circunstancias anómalas que puedan alterar la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Estas irregularidades se pueden presentar durante cualquier momento de la *jornada electoral*; para su estudio, Orozco Henríquez (2006) las clasifica en tres grupos: 1) las que tienen que ver con la constitución de la mesa, junta o casilla receptora de la *votación*; 2) las que se presentan durante el desarrollo de la *votación*; 3) las que surgen durante el *escrutinio* y cómputo.

El caso de México resulta peculiar dado que jurisprudencialmente se ha establecido un requisito adicional a las causales dispuestas en la ley: que la irregularidad sea determinante para el resultado de la *elección*. El objetivo de la denominada “determinancia” es salvaguardar la voluntad popular; sin embargo, lo laxo de este innovador concepto ha generado más dudas que certezas. Por ejemplo, en una *elección* para diputado federal en 1997, en la que se suscitaron actos de violencia por parte de grupos armados, mismos que terminaron en la quema de urnas y de material electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que las irregularidades cometidas en las mesas no fueron determinantes para el resultado de la *elección*; mientras que en el caso de la disminución en el financiamiento público de un *partido político* por la imposición de sanciones por la autoridad electoral, la Sala Superior estimó que sí se acreditaba la determinancia para el resultado de una *elección* dado que ello impediría a los institutos políticos cumplir cabalmente con los fines constitucionales que tienen encomendados, repercutiendo con ello en las condiciones en que el *partido político* participará en el *proceso electoral* inmediato.

El propio TEPJF ha precisado por vía jurisprudencial dos criterios para la actualización de la determinancia: uno cuantitativo, cuando el número de *votos* a anular sea igual o mayor a la diferencia de *votos* entre el primer y el segundo lugar, y otro cualitativo, cuando la irregularidad sea tan grave que vulnere valores constitucionales fundamentales e indispensables para una *elección* libre, auténtica y democrática (TEPJF, 2004).

En principio, la nulidad sólo afecta a la votación de esa casilla; sin embargo, es posible que al excluir esa votación se altere el cómputo general y que esto lleve a un cambio de ganador e, incluso, puede darse el supuesto de que al declararse nulas varias casillas se alteren los resultados generales en tal magnitud que se anule la *elección*.

C. Nulidad de una *elección*

Anular una *elección* en sus términos significa desconocer la totalidad de la voluntad de los *electores* para elegir a sus autoridades, llámese munícipe, diputado, concejal, gobernador e incluso presidente. En este sentido, las causas que motivan esta anulación revisten una gravedad de magnitud tal que termina por afectar en sus cimientos al proceso electivo en su integridad o al candidato ganador en su persona.

Una primera causa de *nulidad de la elección*, es la que deriva de la nulidad de la votación de varias casillas o *mesas de votación*, de varios distritos o secciones electorales. Es común que los ordenamientos electorales establezcan la nulidad de una *elección* cuando determinado porcentaje de la votación ha sido anulada. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Elecciones de Perú dispone la nulidad total de una *elección* si se anulan los *procesos electorales* en una o más circunscripciones que en conjunto representen un tercio de la votación válida y cuando los *votos nulos* o *en blanco*, sumados o separadamente, representen ese porcentaje. En Guatemala se anulará la *elección* de un municipio si en más de un tercio de las juntas receptoras la votación resultó nula; en México, se anulará la *elección* presidencial si se acredita la nulidad en por lo menos el 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional, y en Bolivia se dispone que de presentarse la anulación de la mesa, ello puede dar lugar a la repetición de la *elección*.

Una segunda causa de *nulidad de la elección* se refiere a los requisitos que deben reunir el candidato y/o la fórmula de candidatos electos. Es decir, al calificar la *elección*, si la autoridad competente comprueba que la *candidatura* no reúne los requisitos de elegibilidad, esa *elección* se considerará nula. En el caso de fórmulas, si el propietario no resultará idóneo, se considerará al suplente, si éste tampoco colma los requisitos, la *elección* deberá declararse nula. Así lo establece la *legislación electoral* mexicana para los casos de diputados de *mayoría* relativa y senadores.

Un tercer y último supuesto se da cuando en la *elección* se hayan presentado irregularidades de tal gravedad que pongan en duda la veracidad de los resultados, al no haberse respetado los principios constitucionales, convencionales y legales que garantizan procesos electivos auténticos, libres y pacíficos para la renovación de las autoridades.

D. Nulidad general de unas elecciones

Se trata de un concepto poco utilizado en las legislaciones de la región. Como su nombre lo refiere, tiene como finalidad invalidar de manera integral al conjunto de *elecciones* celebradas. De este modo, en legislaciones como la panameña, se deberán celebrar nuevas *elecciones* cuando hubieren ocurrido actos de violencia o coacción suficientes para haber alterado el resultado de la elección, o ésta se hubiere llevado sin las garantías debidas, incluyendo la falta de convocatoria.

Vocablos de referencia:

Sanciones electorales - Voto nulo - Voto en blanco

Bibliografía:

- Astudillo, C. (2014). Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI: un debate judicial*. México: TEPJFT/Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez y González, E. (2005). *Derecho de las obligaciones*, (10a. ed.). México: Porrúa.
- Ibarra Cárdenas, J. (2014). *Nulidad de elecciones ante irregularidades determinantes para el resultado: Los Cabos 2011*. México: TEPJFT.
- Nolhen, D., Zovatto, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Orozco Henríquez, J. J. (2006). *Justicia electoral y garantismo jurídico*. México: Porrúa.
- TEPJF (2008). Jurisprudencia 7/2008. *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 1 (2), 37-38.
- TEPJF (2004). Jurisprudencia XXXI/2004. Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, 725-726.



OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

I. Etimología

Al considerar la institución del *voto obligatorio*, del latín **obligatorius**, a su vez derivado de la preposición **ob** (desde, frente a, en contra de) y **ligare** (atar, vincular) y, en vista de las variaciones que al respecto se presentan en los países considerados para este Diccionario, parece más pertinente hablar de grados de *obligatoriedad del voto*, como a continuación se hará.

II. Elementos conceptuales

Hay, doctrinaria y normativamente, imprecisiones conceptuales y variaciones de nomenclatura respecto del *voto obligatorio* que hacen imprescindibles ciertas clarificaciones. En realidad, el régimen electoral de América Latina nos presenta un panorama diverso en materia de *obligatoriedad del voto*, con tres vertientes: el *voto* consagrado exclusivamente como un derecho (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), el *voto* planteado como deber sin sanción por su no ejercicio (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá) y el *voto* prescrito como obligatorio con sanción en caso de incumplimiento (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay). Las sanciones aplicables también varían considerablemente, como se verá.

Para una mejor conceptualización, debemos detenernos en la naturaleza que se le pretenda asignar al *voto*, puesto que de allí se derivará su obligatoriedad.

III. ¿Es el voto el ejercicio de un derecho o de un deber?

No existe una visión única acerca de la naturaleza del *sufragio*. Si bien es cierto que, en la actualidad, hay relativa unanimidad en que se trata de la concreción de un *derecho político* y por tanto, parte de los derechos humanos, no es pacífica la cuestión de si es “algo más” que un derecho, esto es, también un deber o si, siendo un derecho, entraña una función ciudadana de ejercicio obligatorio. La pertenencia del “derecho a elegir” (materializado en el *voto*) a los *derechos políticos* permitiría, a primera vista, que se le impongan condiciones no previstas para otras categorías de derechos humanos¹.

Algunos distinguen entre la faceta del *sufragio* como “derecho” y el *sufragio* como “función”, que se vincula directamente con el contenido que tiene su ejercicio, facultado como potestad o mandatado por una norma socialmente funcional del orden jurídico (Álvarez Conde, 1992, pp. 344 y ss)². Es en virtud de esta discusión normativa que resulta igualmente justificable el establecimiento de la obligación, de un mero deber o bien de la irrestricta voluntad de ejercer el *voto* que presentan los distintos ordenamientos jurídico-políticos.

Una fórmula de “obligación ciudadana” para el acto del *sufragio* sería una explicación de la aparente contradicción entre la norma jurídica que habla del “deber” y su no exigibilidad ni penalización (como es el caso de los ordenamientos de Costa Rica y de México). En efecto, como lo señala Santamaría (1991, p. 901): “La obligación tiende a servir el interés de un sujeto concreto, en tanto que el deber público es una conducta impuesta en interés general o de la colectividad”. Esta distinción relativa entre “deber” y “obligación” puede explicar la frecuente consagración del *sufragio* como un deber, pero sin que necesariamente se le torne exigible. Más cercana a la situación de la *obligatoriedad del voto* es la figura de

1 En ese sentido, ver la voz “Derechos políticos”.

2 Esta distinción entre el *sufragio* como derecho y el *sufragio* como función tiene, según Álvarez Conde (citado por Fernández Baeza, 2007), sus orígenes remotos en la distinción que los romanos hacían entre *ius suffragii* y *ius civitatis*, y en las tesis sobre la *soberanía* popular y *soberanía* nacional que arrancan de la filosofía rousseauniana y de la Revolución Francesa. Una resolución del Tribunal Supremo de España de diciembre de 1990 (citada en López Guerra et al., 1991, p. 265), la función pública del *sufragio* supone que “el derecho de sufragio presenta a su vez como reverso su aspecto de obligación ciudadana, sobre cuyo ejercicio descansa la entera arquitectura del sistema democrático”.

las “potestades de ejercicio obligatorio” (Santamaría, 1991, citado por Fernández Baeza, 2007) “que son situaciones de poder (...) cuyo ejercicio no es facultativo para su titular, sino obligado y debido”³.

El objetivo fundamental del cumplimiento del deber de votar es, sin duda, la de formar la voluntad *política* de una sociedad: “La justificación teórica-jurídica (del *voto obligatorio*) reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la designación de la *representación política* es sinónimo de deber cívico” (Braunias, 1932, citado por Nohlen y Sabsay, 1978, p. 75).

En la mayoría de los países latinoamericanos en que existe el *voto obligatorio*, éste se encuentra establecido constitucionalmente, lo que, independientemente de cuestionamientos que se puedan hacer a su *legitimidad*, implica un respaldo de decisión soberana del pueblo. Y también debilita posibles planteamientos en el sentido de que la obligatoriedad sería una “restricción” no válida al ejercicio de un derecho fundamental, puesto que el plano constitucional es, precisamente, el admisible para que puedan incorporarse limitaciones a los derechos que la misma constitución consagra.

Esta institución no es exclusiva de América Latina. El establecimiento de la obligación de votar suele coincidir con el *voto* universal masculino. Es interesante constatar que esta tendencia, aparte de nuestra región, tiene lugar actualmente sólo en Australia, Bélgica, Chipre, Luxemburgo, algún tipo de elección en Francia, algunos Länder austriacos y cantones suizos.

IV. El *voto obligatorio* en América Latina

En América Latina, la institución del *voto obligatorio* es un componente del proceso de *democratización del sufragio* que tuvo lugar especialmente durante el siglo XX, culminando con la introducción del *voto* femenino en torno a 1950, y de los analfabetos y menores de 21 años alrededor de 1970.

3 En el tratado de López Guerra et al. (1991, p. 265), citado por Fernández Baeza (2007), se explicita claramente la paradoja entre derecho y deber y sus consecuencias sobre el *voto obligatorio*: “la configuración del sufragio como un derecho impide que sea considerado como un deber exigible jurídicamente; esto es, no cabe la penalización jurídica de la abstención”.

No hay duda que la obligación de votar se estableció para garantizar la participación electoral, por cierto en cuanto a la proporción de inscritos en los *registros electorales*⁴, lo que estaba asociado al interés de *representación política* que presentaban los grupos sociales emergentes por intermedio de los *partidos políticos*. Según esa interpretación, a mayor participación se obtendría una mayor representación de los partidos con fuerza en las ciudades y en las clases medias.

Considerando la conceptualización del *voto obligatorio* descrita más arriba, las normas constitucionales y legales al respecto en los países latinoamericanos presentan una gran variedad de denominaciones, que no es ajena a las distintas concepciones y funciones que se le otorgan al establecer la institución del *voto* (obligatorio o facultativo).

Algunos textos constitucionales o legales utilizan la expresión “voto o sufragio obligatorio” (Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay) y otros emplean la expresión “ejercer el voto o sufragio” o “votar o elegir” (Paraguay y México, respectivamente).

Esta diferencia no debería ser sólo semántica, pues se refiere al carácter “instrumental” o sustantivo-jurídico que se le otorga a la institución. “*Voto obligatorio*” es una definición del *voto*, mientras que “ejercer el *voto*” es una definición del acto sujeto que lo pone en práctica (el titular de la *soberanía*), expresión más rigurosa.

Asimismo, conviene observar que algunos de los regímenes que establecen el *voto* “como mero deber” utilizan sin embargo la expresión *voto obligatorio* (Costa Rica, por ejemplo), mientras que algunos sistemas que sí se refieren a *voto obligatorio* lo hacen a partir de una denominación de “deber” (es el caso de Argentina), y no falta la expresión que incluye denominaciones múltiples, “como derecho, deber y función” (así, el régimen de Paraguay en su art. 118 de la Constitución Política), por lo que en todo caso es necesario analizar otras prescripciones para identificar con precisión la naturaleza del *voto*.

Además, algunos ordenamientos jurídicos agregan consideraciones acerca de la *obligatoriedad del voto*, como es el caso de la Constitución

4 Se recomienda cotejar la entrada “Abstencionismo y participación electoral”, que incluye un cuadro comparativo con la información acerca de los sistemas de formación del registro o padrón electoral (Nohlen, Zovatto, Orozco, y Thompson, 2007).

brasileña, por ejemplo, que establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía” (art. 14).

En otros casos, como en la Constitución de Honduras, se señala: “El sufragio es un derecho y una función pública del elector” (art. 111). La Constitución de Costa Rica determina: “El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria” (art. 93). El Código Electoral de El Salvador establece: “El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos” (art. 3). Pero en ninguno de ellos la abstención es sancionada.

Como fórmula mixta, expresa la Constitución paraguaya: “El sufragio es derecho, deber y función pública del elector” (art. 118). Y sí hay sanciones por no ejercerlo, al menos en texto.

Podría llegar a entenderse el *voto* como carga pública, entendida como “necesidad” de realizar una conducta, en este caso el votar, lo que puede ser discutido si la acción se define como manifestación libre de la voluntad o como una contribución al “interés general”.

Como ya fue planteado, la instauración del *voto obligatorio* pretende, entre otras cosas, asegurar la concurrencia de los ciudadanos a las urnas. Sin embargo, los datos y experiencias disponibles no permiten constatar correlaciones concluyentes entre el *voto obligatorio* y la participación electoral en América Latina⁵.

Por el contrario, debe señalarse que el aumento de la participación electoral asociado al *voto obligatorio* puede atribuirse más a un rasgo de la *cultura política* que a la obligación misma, dado que las sanciones para su incumplimiento no siempre se aplican o son bajas, tanto en su expresión de sanción privativa de libertad o de tipo pecuniario, o se aplican por mecanismos judiciales sobrecargados para tal tramitación, considerando las dificultades generadas por la cantidad de infractores y la imposibilidad de citar a un gran número de ellos.

Finalmente, debe indicarse que en los casos de sistemas de *voto obligatorio* con sanciones por su no ejercicio hay variaciones muy significativas en cuanto a las consecuencias asignadas a quien se abstiene

5 Debe advertirse que metodológicamente no es posible comparar el grado de participación existente antes y después del establecimiento del *voto obligatorio*, pues en la mayoría de los casos las *estadísticas electorales* disponibles coinciden o son posteriores a su introducción.

injustificadamente de sufragar: sólo multa, multa combinada con inelegibilidades para ciertas posiciones o restricciones para transacciones u obtención de documentos oficiales o el caso más extremo, el de Bolivia, en donde además de otras consecuencias, quien no ejerce el *voto* puede ser excluido del padrón para futuras *elecciones*⁶.

V. Tendencias y perspectivas del *voto obligatorio* en América Latina

Los datos empíricos disponibles ponen de manifiesto para Latinoamérica el efecto relativo de la *obligatoriedad del voto*. Aun en aquellos países en los que está contemplada, se observan grandes fluctuaciones en el grado de participación electoral. Un ejemplo extremo es Venezuela, donde con *obligatoriedad del voto* en el sistema anterior, se produjo en las *elecciones* de diciembre de 1993 una abstención sin precedentes de más de un 60% (Baloyra-Herp, 1993, p. 40), mientras que con la vigencia del *voto* facultativo a partir de 1999, los procesos electorales han tenido márgenes de participación claramente superiores al 50%. Paraguay, con *voto obligatorio*, casi duplica el porcentaje de abstención entre 1998 y 2003, al pasar de poco más de 19% a casi 36%. Chile vio caer drásticamente el índice de participación después de introducir el *voto* voluntario en 2012, aunque también cambió el sistema de inscripción, por lo cual los datos no son exactamente comparables.

A pesar de la persistencia de opiniones acerca de la necesidad de mantener el *voto obligatorio*, con sanción, si es del caso, su vigencia parece ir retrocediendo. Si bien Ecuador y Bolivia han mantenido el *voto obligatorio* en sus nuevas constituciones, Chile lo descartó en el año 2012 y Venezuela lo había hecho desde 1999.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Cultura política - Democratización - Derechos políticos - Elecciones - Elector - Juez electoral - Legitimidad - Mayoría - Obligatoriedad del voto - Organismos electorales - Participación política - Partidos políticos - Poder - Reforma política - Regímenes políticos - Registro electoral - Representación política - Sanciones electorales - Soberanía - Sufragio - Urna electoral - Voto - Voto obligatorio

6 Elemento que, cuando ha sido puesto en práctica, ha generado fuertes polémicas, ver: Crónica (2005). *Amenazan con tomar casillas en Bolivia por problemas en padrones*. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/217218.html>.

Bibliografía:

- Bello, A., Bustos, M., e Inostroza, N. (2012). Discusión sobre la obligatoriedad y voluntariedad del voto. *Revista Búsquedas Políticas*, 1 (1), 313-318. Recuperado de: http://www.busquedaspoliticas.cl/revista_pdf/v01n01-2012/V01N01_pp_313-318_Bello_Bustos_Inostroza.pdf.
- Bilbao, A. (2015). *Análisis de la relación entre la obligatoriedad del voto y la participación ciudadana no electoral en el caso Ecuatoriano*. (Tesis de licenciatura). Universidad de las Américas. Ecuador. Recuperado de: [http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/2939/1/UDLA-EC-TLCP-2015-13\(S\).pdf](http://dspace.udla.edu.ec/bitstream/33000/2939/1/UDLA-EC-TLCP-2015-13(S).pdf).
- Cavalcanti, B. (2013). ¿Deber o derecho? El voto obligatorio y la participación electoral en Brasil y México. En: Jafuri, S., Martínez, G., y Myers, A. (eds.). *Democracia y elecciones*. Recuperado de: http://www.triejal.gob.mx/Publicaciones/democracia_elecciones.pdf#page=180.
- Camarena, M., y Joaquín, A. (2014). *El sufragio en México: Su obligatoriedad*. México: Tribunal Electoral.
- Crónica (2005). *Amenazan con tomar casillas en Bolivia por problemas en padrones*. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/217218.html>.
- Dantas, G. (2010). *A ineficácia do voto obrigatório nas eleições brasileiras*. Brasil: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.
- Fernández Baeza, M. (2007). El voto obligatorio en América Latina. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 253-265). México: Fondo de Cultura Económica.
- Flórez, J. (2015). *Abstencionismo, composición del electorado activo y perspectivas del voto obligatorio en Colombia*. Recuperado de: <http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/03/Jose-Florez.pdf>.
- Guzmán, E., Troncoso, R., y Fernández, A. (2015). *Efectos del cambio de voto voluntario a voto obligatorio: ¿Por qué los votantes chilenos se quedan en casa?* Recuperado de: http://gobierno.udd.cl/files/2015/07/votantes_doc26.pdf.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2016). *Voto obligatorio*. Recuperado de: http://www.idea.int/es/vt/compulsory_voting.cfm.
- Mackenna, B. (2014). *Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: Un estudio cuasi-experimental de la participación electoral en Chile*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Bernardo_Mackenna/publication/263090271_Composicin_del_Electorado_en_Elecciones_con_Voto_Obligatorio_y_Voluntario_Un_Estudio_Cuasi_Experimental_de_la_Participacin_Electoral_Chilena/links/0a85e539dfda30702e000000.pdf.
- Mendieta, A., Caldevilla, D., y González, J. (s/f). *Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política colectiva: Electopartidismo*. Recuperado de: <http://publicacionescienciassociales.ufro.cl/index.php/perspectivas/article/download/606/546>.
- Nohlen, D., y Sabsay, D. (1998). Derecho Electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 27-38). México: Fondo de Cultura Económica.

- Oñate, M. (2015). *Distorsiones electorales: Los problemas para la democratización y redistribución del poder en Chile, desde la democracia caída hasta la última elección en voto obligatorio*. (Tesis de pregrado). Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.academia.cl/bitstream/handle/123456789/3352/TCIPO%2037%20CONT.%20PARCIAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pignataro, A. (2014). Participación electoral comparada en América Latina: Un modelo desde la teoría de elección racional. *Revista Derecho Electoral*, 17. Recuperado de: www.tse.go.cr/revista/art/17/adrian_pignataro.pdf.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (ed.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.), (pp. 266-286). México: Fondo de Cultura Económica.

José THOMPSON

OBSERVACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

Según el Diccionario de la Real Academia en su XXII Edición, el vocablo “observar” equivale a “examinar atentamente”. Más precisamente y en una definición ya clásica, IDEA Internacional ve la *observación electoral* como la

(...) recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo (1997).

Se puede acotar este concepto diciendo que es un ejercicio que consiste en examinar presencialmente el desarrollo de un *proceso electoral* y confrontar su realización con los parámetros derivados de las prescripciones aplicables, sean éstas las constitucionales y/o legales nacionales y, en su caso, los principios y normas internacionales aplicables.

La *observación electoral* no es, ni puede ser, un sustituto de la fiscalización que ejercen sobre todo las agrupaciones políticas y similares¹ en un proceso determinado. Por sus métodos, por su alcance y por factores tan prácticos como su costo, la observación, en particular la internacional, no está en posibilidad de reemplazar la amplitud del control que los representantes de partidos o similares hacen (y deben hacer) de la regularidad de un *proceso electoral* en cada puesto de votación, ni puede generar las mismas reclamaciones o impugnaciones.

Sin embargo, la *observación electoral* puede contribuir significativamente a consolidar o a socavar la *legitimidad* de un proceso e influir en la *opinión pública* nacional e internacional.

II. La faceta internacional de la *observación electoral*

En este plano, el desarrollo de la *observación electoral* internacional merece ubicarse dentro de la expansión de la “dimensión internacional de la *democracia* y las *elecciones*”. En el pasado, no faltaban quienes adujeran que los asuntos incluidos en un *proceso electoral* eran de incumbencia exclusiva interna del respectivo Estado. En la actualidad, hay amplio consenso en el sentido de que aun los temas relativos a la mecánica electoral tienen implicaciones internacionales; hay mención específica de los *derechos políticos* en los instrumentos internacionales de derechos humanos, por ejemplo el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los asuntos electorales²; existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales; los flujos de cooperación técnica alimentan los *procesos electorales* en los distintos países³, y se han adoptado instrumentos internacionales que, aunque imperfectos, se

1 Todos aquellos casos en que lo que está en juego no es la elección de autoridades, sino temas de interés nacional, como son los *mecanismos de democracia directa*. También, hay instituciones que llevan a cabo ejercicios de fiscalización en un *proceso electoral*, como es el caso de los *ombudsman*, fiscalías o ministerios públicos en algunos países.

2 Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversa jurisprudencia, y en especial en el caso Yatama contra Nicaragua, ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país. Puede consultarse la respectiva resolución en la sección de Jurisprudencia de <http://www.corteidh.or.cr>.

3 Ver la voz Asesoría Electoral en IIDH/CAPEL, 2000, pp. 37 ss.

dirigen a la defensa colectiva de la *democracia* representativa, como lo es la Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre del 2001 en el marco de la Organización de Estados Americanos, instrumento que, por cierto, menciona expresamente el instituto de la *observación electoral* internacional en su artículo 24. Existe, pues, un fuerte movimiento internacional relacionado con la *democracia* que específicamente incluye los asuntos electorales.

III. Evolución histórica y variantes de la *observación electoral*

La observación internacional inició como “supervisión de países extranjeros” del cumplimiento de compromisos de tratados internacionales (1857, Moldavia). Su siguiente etapa corresponde a la participación de organizaciones internacionales en el proceso de observación, iniciada por Naciones Unidas sobre todo en el proceso de descolonización: a partir del caso de Togo en 1956, hasta una intervención similar reciente, la de Timor Oriental (2003-2004).

Sin embargo, no ha sido en el plano universal donde más desarrollo ha habido en materia de *observación electoral*. América Latina ha agregado números impresionantes y cambios cualitativos muy notables en esta materia. Si bien el origen de la *observación electoral* en la Región se da más bien por una circunstancia política coyuntural, en 1962 por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) en República Dominicana, la institución se establece en el ámbito interamericano y, como quedó indicado, se diversifica, gracias a los aportes de instituciones y orientaciones distintas. La aparición del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y su papel como secretaría de las *asociaciones de organismos electorales* desde 1985 explica el que tan solo en esta instancia, se haya rebasado con mucho el número de 270 misiones, mientras que la OEA haya continuado con observaciones acordadas en su marco intergubernamental y otras instituciones, como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro Carter y la División Electoral de las Naciones Unidas, hayan organizado también misiones con un propósito similar, aunque en cada caso dependiendo del énfasis de cada institución en los fines, los medios y los instrumentos.

La observación internacional de *elecciones* ha continuado adelante en la Región, incluyendo a otros actores, tales como la Unión Europea e instancias interparlamentarias (Parlamento Europeo, Parlamento Latinoamericano, Parlamento Andino, más recientemente UNASUR), al punto que es altamente improbable que se lleven a cabo comicios sin que haya presentes varias misiones de observación de origen internacional.

Por su parte, la observación nacional o doméstica de *elecciones* ha tenido un desarrollo menos sistemático, pero gradualmente cada vez más fuerte en años recientes, y está vinculada a la diversidad y profesionalización de los organismos no gubernamentales o entidades de la sociedad civil. América Latina también ha contribuido en este segmento de la *observación electoral* y alianzas tales como el Acuerdo de Lima, que agrupa a organizaciones no gubernamentales con trayectoria en la promoción de la *democracia* y la defensa de los *derechos políticos*, han significado que ya pueda hablarse de una “internacionalización” de la observación doméstica, gracias al intercambio de experiencias y a la movilización de observadores de distintas nacionalidades para colaborar con sus pares del respectivo país en los correspondientes despliegues de observación. Con frecuencia, la observación doméstica va de la mano de otros dispositivos que adquieren sentido en los *procesos electorales*, tales como campañas de motivación al voto o ejercicios de “conteo rápido” o conteo paralelo, sobre los cuales hay importantes experiencias acumuladas en la Región.

América Latina también ha aportado a la generación y desarrollo de otras formas de *observación electoral*, por ejemplo, la realizada a partir de las oficinas de los **ombudsman** o defensorías o procuradurías de derechos humanos. La primera experiencia en el mundo se originó con la que efectuó la Defensoría del Pueblo del Perú en 2001 y ha continuado adelante, a menudo con ejercicios fundamentados en la reciprocidad y el intercambio regional. Puede decirse que este ejercicio (desde los **ombudsman**) es una variable calificada de la observación nacional, puesto que su énfasis debe ir en cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales ligados a los comicios y no sólo los políticos: libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, principio de no discriminación, entre otros.

En suma, en la actualidad hay una abundancia de formas de *observación electoral* con concurrencia de instancias y organismos que aportan cada cual su especialidad (aunque se requiera también un mínimo de coordinación para que el mensaje final sea congruente y no contradictorio). Y la *observación electoral*, por más de su exitoso desarrollo en la Región, se ha extendido por el mundo, con amparo en marcos institucionales o de integración o bien por la aparición de organismos nacionales con interés en la vigencia y consolidación de la *democracia*.

IV. La perspectiva de la observación

En la base misma de la *observación electoral* está la cuestión de qué condiciones tiene o debe tener una persona o grupo de personas para emitir un juicio esencial que califica o descalifica un *proceso electoral* y que puede afectar seriamente la confianza que en sus resultados se tenga.

La observación suele relacionarse con un marco institucional u organizacional, en cuyo caso lo adecuado es que tal marco se haga explícito y, en tal virtud, se esclarezcan los procedimientos de observación, incluido el de identificación de los potenciales observadores y sus calificaciones (técnicas o de otro género).

Con la permanente incorporación de la tecnología a las distintas etapas de un *proceso electoral*, un tema de indudable actualidad es la necesidad de contar con miembros de la misión que estén especializados en este campo; piénsese en la utilización de modalidades de votación electrónica y las limitaciones que para muchas personas, por demás altamente calificadas en temas electorales, puede significar este factor a la hora de emitir una opinión sobre la regularidad de unos comicios.

La composición de una misión, es decir, las características de los observadores en lo individual, suele determinar el énfasis de la observación: cuánto más política la misión, probablemente signifique que será más político el enfoque; más experiencia acumulada en los miembros probablemente signifique una evaluación más integral y más recomendaciones a futuro. Las misiones de CAPEL son primordialmente técnicas y responden a la idea de que este tipo de factores pueden ser

perfectibles entre elección y elección, por lo que se espera que las recomendaciones, también principalmente técnicas, sean tomadas en cuenta para mejorar la calidad de las *elecciones* futuras en esos específicos temas que fueron objeto de observación y recomendación para el *organismo electoral* anfitrión; lo anterior no descarta que cuando factores políticos o del entorno en que se desarrolla la misión han incidido en el proceso y en los *resultados electorales*, esto también sea objeto de observación por parte de las misiones. En virtud de lo anterior, el seguimiento de estos informes precedentes es un factor de particular importancia cuando en un país se desarrolla un nuevo *proceso electoral*.

También se dice con frecuencia que la condición de observador debería excluir otras, tales como la mediación o la prestación de asesoría previa. Sin embargo, ambas hipótesis conocen significativas excepciones: por ejemplo, la OEA y el Centro Carter condujeron labores de mediación entre fuerzas del *gobierno* y fuerzas de la oposición y enviaron contingentes importantes de observación en el caso de Venezuela (2005-2006); las Naciones Unidas y la OEA han dado asesoría técnica en procesos a los cuales enviaron observadores (Perú, en 2001, y Guatemala, en 2010); CAPEL ha reestructurado sus misiones de observación a partir del año 1999 para que sean integradas por miembros de *organismos electorales* y produzcan informes fundamentalmente técnicos, con énfasis en recomendaciones con miras al perfeccionamiento continuo de los aparatos electorales, razón por la cual ha concebido la observación como una etapa en un acompañamiento más amplio, que incluye eventualmente la asesoría técnica (a manera de ejemplo, Perú, en 2001, Ecuador, 2002-2007, y Guatemala 2005-2007). Lo cierto es que los *organismos electorales* y los *gobiernos* terminan prefiriendo observaciones que provengan de grupos con conocimiento del país, del régimen y la materia electoral, siendo a menudo la vía para esto, la previa asesoría técnica.

En este último sentido, la *observación electoral* en América Latina ha desarrollado el concepto de “**peer-to-peer**”, “colega a colega”, como una modalidad de cooperación horizontal que se ha mantenido robusta y que más bien ha conocido derivaciones no sólo en el plano subregional o regional (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe –Protocolo de Tikal–, Asociación de Organismos Electorales

de Sudamérica –Protocolo de Quito– y la Unión Interamericana de Organismos Electorales –UNIORE–), sino con manifestaciones de otro origen en América del Sur, con los intentos que al efecto el marco de UNASUR provee.

Razones prácticas, presupuestarias y de reconocimiento de que las *elecciones* son en el fondo procesos técnicos, logísticos y jurídicos que se concatenan armónicamente, han recomendado la puesta en práctica de otros modelos de observación diferidos en el tiempo o no concentrados sólo en los días u horas previas a la *jornada electoral*. Esto es, visitas periódicas y con suficiente antelación a las *elecciones* para diagnosticar y formular recomendaciones a los *organismos electorales* y/o a los *actores políticos* e institucionales sobre el marco general en el que se plantea y desarrolla la elección. Dos o tres visitas previas llevadas a cabo, por ejemplo, a lo largo de un año o un semestre antes de la elección permite a los observadores, invitados por los *organismos electorales* en un pequeño número y un alto grado de especialización sobre los aspectos a observar (jurídicos, técnicos, tecnológicos, logísticos, por ejemplo) tener contacto con algunos actores locales relevantes, personalidades políticas y de sociedad civil, así como representantes de medios de comunicación y hacer algún pronunciamiento público sobre el estado de lo observado. Las alertas y recomendaciones suelen ser muy bien recibidas a lo interno de los países y dan a los *organismos electorales* *legitimidad, transparencia* y suficiente antelación para aplicar los ajustes que son necesarios para culminar con un proceso técnicamente exitoso. Los expertos suelen ser especialistas en las materias observadas y, sobre todo, miembros de otros *organismos electorales* con buen desempeño en las mismas.

La nacionalidad era tradicionalmente un factor determinante a la hora de elegir al observador, con un claro predominio en el sentido de no incluir a nacionales del país en cuyo territorio tiene lugar la observación. Aunque este principio sigue vigente en general para las observaciones internacionales, la creciente expansión de la observación doméstica, basada precisamente en la participación de nacionales, la ha tornado relativa.

De hecho, en algunas legislaciones lo que no se permite es la figura del “observador extranjero”, entendiendo que la observación es una forma

de fiscalización reservada a los nacionales (los extranjeros no intervienen en la *política* interna); frecuentemente se reserva la denominación “visitante extranjero” para la labor que un observador haría. Así, el ejemplo de México y Argentina, aunque en ningún caso las disposiciones impiden las formas de cooperación o acompañamiento que se practican desde entidades como CAPEL o en el marco de UNIORE.

En la Región latinoamericana se ha dado un esfuerzo por emitir reglamentaciones que enmarquen el ejercicio de la observación. En este sentido, se han dictado reglamentos o normas en Honduras para las *elecciones* del 2005, en Venezuela desde el 2003, en Costa Rica desde 2007. Hay legislación, en países como México o Argentina, que limita la “observación” a entidades nacionales y obliga a la denominación de “visitante” o “invitado extranjero”, pero en la práctica ello no ha impedido que se produzca la observación internacional como aquí la conceptualizamos. También, en algún caso se ha producido una regresión, al limitarse considerablemente las condiciones en que puede tener lugar la observación. En Nicaragua, específicamente, en las *elecciones* municipales de 2008, en que expresamente no se invitó a varias entidades internacionales, ni se autorizó la *observación electoral* de diversas *organizaciones de la sociedad civil*. Venezuela, que en las *elecciones* legislativas del 2015 no invitó a la observación internacional a la OEA, Unión Europea, UNIORE, o sea, algunas de las instituciones más reconocidas en esta materia, e igualmente puso muchas limitaciones a la observación nacional electoral.

Dada la trascendencia que la observación y sus productos (los “informes”) tienen respecto de la *legitimidad* de un proceso y la aceptabilidad de sus resultados, se han adoptado a nivel universal regulaciones tales como la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales, adoptados en 2005 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y apoyado por múltiples instituciones con trayectoria en esta labor. Una réplica de esto pero para la regulación en el caso de la observación nacional o doméstica, fue la adopción también en Nueva York en 2012 de la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo no Partidario realizado por organizaciones

ciudadanas, así como del Código de Conducta para Ciudadanas y Ciudadanos Observadores y Monitores no Partidarios de Elecciones.

Las características del observador, los métodos que se apliquen y los productos que se obtengan de la observación van a determinar el tipo o el matiz de la *observación electoral*. Sin embargo, entre la internacional y la nacional existen diferencias de esencia en las que conviene detenerse.

V. Observación internacional y observación doméstica

A pesar de ser mucho más reciente que la dimensión internacional, la observación “doméstica” se ha desarrollado considerablemente en épocas recientes. Entre ambos tipos de observación hay diferencias sustanciales; de hecho la observación nacional debe plantearse siempre cómo evitar pasar la frontera que la separa de la fiscalización, ya que tienen muchos elementos en común.

Hay diferencias históricas entre ambas categorías: la internacional es más antigua y más consolidada; la nacional sólo en años recientes ha sido objeto de mención en las legislaciones y de intentos de reglamentación.

Más importante aun es que hay diferencias en la esencia misma de los institutos de la observación. Cuando se trata de la internacional, el observador extranjero es un invitado que debe cumplir con las limitaciones que la legislación nacional del país donde se realizan las *elecciones* razonablemente —y sin desnaturalizar el ejercicio de la observación o su propósito— imponga, entre ellas, por ejemplo, la emisión de declaraciones que pudieran, por su carácter político, entenderse como intromisiones. En cambio, la observación nacional es una extensión de los *derechos políticos* ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que de hecho se participa ejerciendo el *voto* y la designación de autoridades, es decir, manifestaciones esenciales de los *derechos políticos*, por lo que las limitaciones que a ella se hagan deben mantenerse en el mínimo y estar justificadas por la protección de otros derechos o las necesidades del proceso.

La observación nacional suele tener ventajas respecto de la internacional en tanto puede ser más amplia, es decir, llegar a más puntos del territorio del país anfitrión, si es que se apoya en un despliegue

eficaz; es en general menos costosa, ya que la movilización misma de los observadores consume menos recursos; los observadores individuales tienen conocimientos de la coyuntura *política* y electoral (a menudo también la jurídica) en que se desarrolla el proceso, temas a los que a menudo hay que introducir al observador extranjero; puede, como ejercicio, fácilmente ser más prolongada en el tiempo que la observación internacional. No obstante, esta última suele tener más impacto en la *opinión pública*, en especial por constituir una extensión del marco institucional respectivo, es decir, por la posibilidad de que traiga implicaciones en las organizaciones en que tiene membrecía el Estado o con las que se relaciona. A la observación nacional se le imputa, a menudo de manera gratuita y sin fundamento, el sesgo que puede producir la preferencia político-electoral de la mayoría de sus integrantes o de su dirigencia.

En todo caso, entre ambas categorías de observación puede (y a menudo debe) darse una relación de complementariedad y no de exclusión. Si ambas llegan a conclusiones similares en un proceso determinado, habrá mayor fuerza a la hora de hacerlas llegar a su destinatario, el público o las instituciones interesadas.

Como ya quedó dicho, la observación nacional está avanzando en la construcción de espacios para el intercambio internacional aplicable a procesos nacionales, nutriéndose de la rica trayectoria que la observación internacional ha acumulado, buena parte de la cual se debe al intercambio y a la comparación de experiencias prácticas. No se omite manifestar que esta práctica de la observación nacional o doméstica se viene dando de manera progresiva desde finales de los años 80 del siglo XX y representa hoy una actividad mundialmente reconocida y consolidada, al punto que constituye un modelo para otras regiones del mundo con menos desarrollo en esa materia.

VI. Los elementos observados y el impacto de la observación

Para algunos (Boneo, 2007), la *observación electoral* ha transcurrido ya más allá de una “primera generación”, en la cual se pedían condiciones mínimas para la *legitimidad* de un *proceso electoral*: un *registro electoral* con un margen de error aceptable, reglas generales para la competencia

electoral con un *sistema de partidos* renaciente después de las épocas autoritarias precedentes, una logística que generara un mínimo de condiciones para la *jornada electoral*, con énfasis en el secreto del *voto* y las garantías modernas del *derecho electoral*, y en donde, al menos en esta parte del mundo, el observado era, fundamentalmente, el o los *organismos electorales* involucrados en los respectivos comicios. Cada uno de estos aspectos y esos organismos eran el foco de atención de la observación.

Una “segunda generación” de observación pregunta ahora, entre otros, por un *registro electoral* incluyente con mínimos márgenes de error, reglas precisas para todos los involucrados en la contienda electoral –los observados, el o los *organismos electorales* ciertamente, pero también los *partidos políticos*, los congresos, la *justicia electoral* y aun los medios de comunicación–, condiciones establecidas para la campaña, incluyendo aquellas que aseguren equidad entre los contendientes, lo que para algunos incluye aspectos tan específicos como el acceso a los medios de comunicación y la cobertura que éstos hagan de la campaña y las ofertas electorales, regulación de la relación entre dinero y *política* y de la eficacia del sistema en esta materia, utilización de modalidades de votación electrónica, aplicación de mecanismos que garanticen la *democracia interna* de las agrupaciones políticas y la representación efectiva de todos los sectores nacionales (mujer y hombre, diversidad étnica, genuina representación geográfica) y oportunidad y eficacia de la resolución de conflictos en materia electoral.

Como se ve, los elementos observables se han diversificado y se ha complejizado la agenda de la observación, aunque bien se entiende que no es posible solucionar todos los temas de debate en lo político-electoral por vía de la observación, en particular porque la internacional debe ser respetuosa de la legislación del país anfitrión y sus peculiaridades.

Sería, pues, ilusorio pensar que la observación puede abarcar todos los temas que conforman la discusión en materia electoral, como lo es pensar que tenga el mismo impacto en todo momento y en todo lugar.

Cuando hay dudas acerca de la regularidad de un *proceso electoral*, por las razones (reales o imaginarias) que sea, la *observación electoral*, sobre todo la internacional, tiene un mayor efecto y puede modelar con

mayor fuerza la *opinión pública* (nacional o internacional). En momentos de alta suspicacia o de fuerte transición (Nicaragua en 1990, El Salvador en 1994), o de alta expectativa por la reconstrucción de un *sistema electoral* (Perú en 2001), ese fue el caso.

El surgimiento continuo de temas relacionados con la equidad en la contienda electoral y el creciente interés de la *ciudadanía* por ellos impacta, sin duda, la observación en la actualidad, y suele exigir un replanteamiento de los tiempos y los métodos de los ejercicios en que ella se materializa.

De lo que ha quedado reseñado en las páginas precedentes es claro que la *observación electoral* ha conseguido importantes logros en la Región, algunos de los cuales son pioneros o inéditos en el mundo. Y también queda evidenciado que los ejercicios de observación siguen dándose, abundantes y concurrentes en América Latina. Nada, sin embargo, parece ahora augurar el fin de esta práctica, al menos en América Latina, la región del mundo que más intensamente la ha practicado.

Vocablos de referencia:

Asistencia técnica electoral - Asociaciones de organismos electorales - Campaña electoral - Ciudadanía - Consolidación de la democracia - Democracia interna - Derecho electoral - Elecciones - Equidad electoral - Estado de derecho - Jornada electoral - Justicia electoral - Legitimidad - Opinión pública - Organismos electorales - Partidos políticos - Política - Registro electoral - Resultados electorales - Transparencia - Voto

Bibliografía:

- Boneo, H. (2007). La observación (internacional y nacional) de las elecciones. En: *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 1100 ss). México: Fondo de Cultura Económica.
- IIDH/CAPEL (1987). *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII, enero-junio.
- IIDH/CAPEL (2007). Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006. *Cuadernos de CAPEL*, 51.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2da. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- International IDEA (1997). *Code of Conduct for International Observers*. Stockholm, Sweden: IDEA.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, (2da. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Perina, R. (2001). *El régimen democrático interamericano: El papel de la OEA*. Recuperado de: http://www.cajpe.org.pe/mat_bol/Docs/6_perina.pdf.

- Picado, S. (2001). Participación política de la mujer: Un reto de ayer, hoy y siempre. *Revista Parlamentaria*, 9, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Thompson, J. (2002). Democracia, participación y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35.
- Thompson, J. (2004). El abstencionismo electoral: Algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral. *Abstencionismo y participación electoral, Cuadernos de CAPEL*, 49.
- Zela, H. (1993). La OEA y la observación electoral. *Análisis Internacional*, 4.

José THOMPSON
Ricardo VALVERDE

OPINIÓN PÚBLICA

I. Término

El término *opinión pública* ha tenido y tiene una variedad muy grande de definiciones. Phillips Davison, profesor de la Universidad de Columbia, en su artículo Opinión Pública para la International Encyclopedia of the Social Sciences, señalaba en forma pesimista que “no hay una definición generalmente aceptada de opinión pública”. Él mismo reconoce que los esfuerzos por definir el término han llevado a afirmar que la *opinión pública* “no es el nombre de ninguna cosa, sino la clasificación de un conjunto de cosas” (Noelle-Neumann, 1995, p. 84).

Parte de la confusión conceptual dominante tiene que ver con el hecho que hay una variedad de especialidades que han intentado estudiarla. Para el derecho y la ciencia política, la *opinión pública* es una abstracción que permite verificar el *sistema político* democrático; en cambio, para algunos enfoques de la Sociología se trata de un instrumento del control social; para otros especialistas, la *opinión pública* no es más que una categoría formal bajo la que se clasifican los resultados de los sondeos de *opinión pública*.

II. Conceptualizaciones de la *opinión pública*

Jean-Jacques Rousseau fue quien utilizó por primera vez el término *opinión pública*, preocupándose sistemáticamente del poder que reviste

(Noelle-Neumann, 1995, p. 112). En medio de esta preocupación, la Revolución Francesa será el movimiento histórico que permitirá que se traslade el monopolio de la *opinión pública* por parte del pequeño círculo de los ilustrados, a manos del pueblo. Pero, será el liberalismo quien articule de manera más precisa una teoría de la *opinión pública*, en el marco del desarrollo de las libertades individuales. Frente a este planteamiento se eleva la concepción marxista, para la que no existe una *opinión pública* general que nace en la sociedad civil, sino una opinión que pertenece a la clase dominante (Dader, 1992, p. 116).

En el siglo XX, desde la sociología del conocimiento (Max Scheler, Karl Mannheim, Robert K. Merton, P. Berger y T. Luckmann, entre otros), se afirmará que el individuo aislado en pocas oportunidades crea, de manera individual, opiniones, aun cuando otras relaciones sociales (religión, grupo étnico, nacionalidad, grupo político, etc), pueden ser determinantes en la construcción de las opiniones de los individuos.

Entre las grandes tendencias contemporáneas que han marcado los estudios y reflexiones más influyentes se encuentran, desde una perspectiva político-valorativa Jürgen Habermas, desde lo antropológico social Elisabeth Noelle-Neumann y desde la sociopolítica funcionalista, Niklas Luhmann.

Jürgen Habermas es heredero de la tradición normativa de la *opinión pública* en la que han transitado desde Platón, Maquiavelo, Hume, Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham, entre otros. Esta es una línea de reflexión que proviene de la tradición del derecho, la filosofía y la ciencia política. Por ello, trata de vincular la existencia de un Estado democrático con la legitimación popular de la *opinión pública*. Distingue entre una *opinión pública* real o crítica, que permitirá hablar de un Estado democrático auténtico y una pseudo-opinión pública o manipulada, que no es más que la triste realidad cotidiana que se muestra en la mayoría de las *democracias* formales, en donde hay una carencia de mediaciones críticas en la comunicación política. Frente al reduccionismo positivista que se expresa en la asociación de la *opinión pública* con los sondeos, Habermas reivindica la *opinión pública* como el resultado de un diálogo racional y plural.

En la orilla opuesta a la de Habermas se encuentra Elisabeth Noelle-Neumann. Para la profesora alemana la *opinión pública* debe ser explicada como un hecho social, desprovista de categorías normativas que la analizan a partir de lo que debería ser y no de lo que es realmente. El esfuerzo debería centrarse en describir y analizar a la *opinión pública* tal y como se presenta, sin pretender asociarla a ningún tipo de valoración, por más justa que ésta parezca o pretenda ser. Ella considera a la *opinión pública* como un conjunto de comportamientos que constituyen la expresión de las mentalidades y actitudes de las colectividades sobre temas de cualquier índole. Es así que las opiniones están ligadas a tradiciones, valores, prejuicios o modas antes que a posturas racionales ligadas a los aspectos político-institucionales. En su teoría del Espiral del Silencio señala que las personas están atentas a las opiniones de su entorno para construir la suya. De alguna manera, ésta se encuentra dependiente de aquélla, basada en el profundo temor al aislamiento, es decir, sometidos a la presión social. Dicho mecanismo psicosocial está presente en el ambiente social, del que no puede escapar el individuo. Los que se encuentran en minoría con relación a sus opiniones, las silenciarán antes de recibir el rechazo y la sanción social. La investigadora analizó empíricamente este comportamiento con base en sondeos de opinión, por muchos años, en su Institut für Demoskopie, en la ciudad alemana de Allensbach.

Una tercera perspectiva es la de Niklas Luhmann. Para este también profesor alemán, las sociedades contemporáneas son cada vez más complejas, como consecuencia de la mayor especialización y diversificación funcional. Este proceso creciente podría hacer estallar el propio sistema, en la medida que los individuos perciben cada vez menos dicha complejidad –menos aún la globalización–, tendiendo por lo tanto a regirse por criterios muy particulares y minifundistas. Ante esta situación, el sistema demanda un mecanismo reductor que canalice las fuerzas centrífugas psicosociales, produciéndose de esta manera las observadas simplificaciones globalizantes. Es este papel funcional el que le consigna Luhmann a la *opinión pública*, que la identifica como un espejo, en la medida en que no es más que el reflejo de los pocos observadores. Es decir,

(...) el medio y las formas de la opinión pública no son nada más que la mirada autorreferencial que los protagonistas de la opinión pública se dirigen a sí mismos y a sus actuaciones. Dicho “espejo social” también podríamos compararlo con un “cañón de luz” o un “haz de luz” que focaliza y concentra la atención en un escenario (Dader, 1992, p. 107).

La mirada se concentra en un sólo punto, así no sea éste relevante, permitiendo que todos compartan un tema en común.

Para Luhmann la *opinión pública* cumple también una función política, pues se convierte en la base de la *democracia*, pero no por una valoración ética, sino por razones pragmáticas, en la medida que permite una interconexión entre las personas que por lo menos tienen ciertos temas básicos que compartir; en caso contrario, la estructura social carecería de sentido. En la percepción luhmanniana, los medios y el parlamento cumplen el papel de ser simplificadores de la complejidad.

III. La *opinión pública* y *sistema político*

Más allá del debate sobre el concepto de *opinión pública* se encuentra el hecho que su desarrollo está ligado íntimamente a un *sistema político* preciso. Y este no puede ser otro que uno basado en un régimen de derecho. No existe *opinión pública* en Estados autocráticos, ello debido a que el debate público es inexistente. Sólo existe la voz oficial, que es rutinariamente favorable al *gobierno*. Se manifiesta la *opinión pública* de la opresión, no de la expresión. En estos casos se pueden desarrollar opiniones privadas que suelen extenderse en condiciones de represión, hasta un momento en que puedan expresarse e irrumpir libremente en forma de cambio de régimen por medio de un proceso transicional o revolucionario (Capellán, 2008).

El sistema democrático requiere de la *opinión pública* en la medida que es un elemento importante en la supervivencia del sistema. Por esto algunos autores consideraban como una de sus funciones la vigilancia y control de la vida política. Por lo tanto, la *democracia* y la *opinión pública* se necesitan y complementan mutuamente. Por un lado, la *democracia* garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos, especialmente

la libertad de opinión y expresión. Y, por otro, la *opinión pública* desarrolla una conciencia colectiva que participa, vigila y expresa sus puntos de vista sobre los temas de interés general. Como bien recuerda Monzón (1987, p. 150) “los controles, manipulaciones y obstáculos que se pongan a la opinión pública repercutirán necesariamente en el desarrollo democrático de la sociedad”.

Si todo el edificio de la *democracia* se apoya en la *opinión pública*, ésta debe de nacer del seno de los públicos. Al decir de Sartori (2009, p. 33) “la democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión”.

Si el sistema democrático gira alrededor de una fluida relación entre gobernantes y gobernados, con reglas de juego previamente estipuladas, son las *elecciones* el momento en que encontramos al “pueblo gobernante”. Pero, las *elecciones* no son sino la cristalización de un proceso que las envuelve, que es la formación de la *opinión pública*. Es decir, las *elecciones* se convierten en el medio para llegar a un fin particular, el “gobierno de opinión”, que no es otra cosa que un gobierno “sensible y responsable para con la opinión pública” (Sartori, 1988, p. 116).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Encuestas electorales - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Capellán, G. (2008). *Opinión pública. Historia y presente*. Madrid: Trota.
- Dader, J. L. (1992). *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosh Casa Editorial.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, 2a. ed. Barcelona: Gustavo Gili, Serie MassMedia.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. México: Editorial Anthropos.
- Monzón, C. (1987). *La opinión pública: Teorías, conceptos y métodos*. Madrid: Tecnos.
- Noelle-Neumann, E. (1995). *El espiral del silencio (Opinión pública. Nuestra piel social)*. Barcelona: Paidós Comunicación 62.
- Price, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós Comunicación 62.
- Reynié, D. (1995). Las cifras en la política moderna. En: Ferry, W., y otros. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Rospir, J. I. (2010). *Opinión pública (La tradición americana 1908-1965)*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad 566.

Tuesta Soldevilla, F. (1997). *No sabe/No opina (Medios y encuestas políticas)*. Lima: Fundación Konrad Adenauer/Universidad de Lima.

Fernando TUESTA SOLDEVILLA

OPOSICIÓN POLÍTICA¹

“Oposición” significa acción y efecto de oponerse o resistirse a lo que alguien dice o hace. Se utiliza en singular o en plural y se entiende como la posición contraria a quienes tienen mando, autoridad o *poder*. Son actos realizados para impedir o evitar que se ejecute o se implemente un procedimiento (Larousse, 2004, p. 740). Puede significar un desacuerdo o contradicción; expresarse en antagonismo, enfrentamiento o colisión; identificarse por el obstáculo, la rivalidad o el conflicto, y, manifestarse frecuentemente con reacción o enemistad.

I. Concepto

Oposición política se refiere a la acción de controvertir en el espacio público al *gobierno*. Oponerse políticamente es una acción con frecuencia realizada por una *minoría*, un grupo pequeño o una facción.

El concepto de oposición tiene implicaciones y consecuencias directas en el concepto de *política*. Según David Easton (1966), en el *sistema político* la asignación de valores afecta y vincula a la comunidad global, se hace a medida que surgen los problemas y responde a la naturaleza plural de los hombres. Ésta no impide la cohesión, dado que la diversidad se refiere a la certeza del disenso para resolver el conflicto.

La oposición tiene su origen en Inglaterra durante los siglos XVIII y XIX. Los enfrentamientos entre liberales y conservadores se podrían considerar como inicios de la *oposición política* moderna. Según

1 Este texto se ha trabajado tomando como base a la voz “Oposición política” escrita por Mario Fernández Baeza e incluida en la segunda edición del Diccionario Electoral (2000). Aquí se conservan los textos necesarios, desarrollándolos y actualizándolos.

Zucchini (citado por Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991), el modelo inglés se fue expandiendo gracias a diversos pensadores.

Robert Dahl dice que la mayoría de las *democracias* modernas han pasado primero por una etapa de tolerancia, pasando por una de *legitimación* para llegar a la fase de institucionalización (citado en PNUD, 2011, pp. 9-10).

Carl Schmitt (2007) define lo político bajo la dicotomía o ecuación binaria “amigo-enemigo”, y entiende por amigos a los individuos asociados para defender sus intereses comunes. Reconoce como enemigos a aquellos grupos, necesariamente opositores, cuyos intereses entran en conflicto con los primeros. Por ello, para Robert Dahl “el conflicto en sí no es necesariamente malo” (1973, p. 142).

Por el sentido, representación y aprobación del término *oposición política* puede asumirse que ésta es una “conducta” o “comportamiento” político, cuya institucionalización se ha ampliado con la extensión de la *democracia*, especialmente a través de la participación y del debate público, los modelos democráticos de *gobierno* y el mantenimiento del papel del parlamento y de los partidos.

La oposición representa la controversia que tiene lugar en la formación de la voluntad política y lo hace en un marco de respeto y aceptación de reglas que pueden o no compartirse. Se tienen otras preferencias sobre lo público, y aunque se respetan las decisiones, se entiende que actúa en un marco de “reglas consensuales” del juego político. En los sistemas democráticos, la oposición es resultado de la libre expresión, asociación, reunión y *sufragio*.

La oposición, así entendida, aparece en sociedades pluralistas, se ofrece como alternancia de *gobierno*. En los sistemas democráticos en ciernes de América Latina y de Europa se solía asistir a oposiciones sin verdaderas alternativas (algunos países de Europa del Este, Colombia antes de 1991, Paraguay, Venezuela prebolivariana o México de hegemonía Priista). Actualmente, en los países latinoamericanos la oposición ya no tiene el camino cerrado hacia el *gobierno*.

La oposición está sujeta a la *política* y al conflicto. El conflicto responde a la diversidad ya mencionada por Hannah Arendt (1950), quien

dijo que “la política surge entre los hombres no en el hombre”. Estos conflictos se desarrollan y resuelven a través de canales institucionales para el ejercicio de oposición y otros que están por fuera de las reglas acordadas. Generalmente se recurre a los últimos cuando el conflicto político llega a una intensidad tan alta que sólo queda el uso de la violencia (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991). Para Mario Fernández, la “oposición se relaciona con el conflicto político (...) y que puede definirse más bien como ‘resistencia’, ‘disidencia’ o ‘desobediencia’” como fue el caso de los movimientos sociales de fin de los años 60 (2000, pp. 939-940)” y principio de los años 70 en Francia, Alemania, México y Colombia. Igual ocurrió como consecuencia del impacto de *procesos electorales* y políticos que desembocaron en desobediencia y resistencia en los casos de Manuel López Obrador en México frente a la elección no reconocida de Felipe Calderón, Álvaro Uribe en Colombia contra el proceso de paz, y de la Mesa de Unidad Democrática en Venezuela contra los *gobiernos* de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. En los últimos años se han producido fenómenos políticos y sociales críticos al sistema en Chile, México y Estados Unidos. Algunos de estos movimientos y expresiones opositoras se han integrado a través del *proceso electoral*, los partidos, las protestas y las redes sociales.

Según Zucchini, en el Diccionario de Política, la oposición hace una especie de resistencia sirviéndose de medios y procedimientos legales o ilegales (citado por Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991, pp. 1027).

En el proceso de transición *política* en América Latina y Europa del Este se refrendaron unas condiciones mínimas para considerar democrático un régimen, como es la formación y el carácter legal de la oposición y el debate entre los partidos.

II. Oposición y polarización de la organización social

En repetidas ocasiones, la oposición copa las organizaciones y movimientos sociales, menguándoles autonomía y subordinándolos, lo cual conlleva a

(...) una desnaturalización de funciones. Esta situación ha sido muy gráfica en los partidos que durante largo tiempo fueron

bloqueados en su acceso al poder político y que llegaron a monopolizar la disconformidad social (...) es el caso (del) peronismo en Argentina, el aprismo en Perú, en cierto modo, hasta 1970 la izquierda chilena (los movimientos que antecedieron al régimen chavista en Venezuela y durante varias décadas la izquierda armada y legal en Colombia) (Mario Fernández, 2000, pp. 942).

De otra parte, dado que el parlamento es un espacio privilegiado de actuación de los partidos, la oposición se expresa privilegiadamente en su interior, no obstante que su papel tiene unas condiciones de cumplimiento y un impacto distinto si se trata de modelos presidencialistas mayoritarios en América Latina o parlamentarios, generalizados en Europa. En el primer caso es especial y espacialmente extraparlamentaria, y en el segundo, es más activa al interior del parlamento. Para Mario Fernández:

(...) en los sistemas parlamentarios la oposición (...) está siempre presente frente a la posibilidad de que se convierta en gobierno (...) su programa se somete permanentemente a prueba en el debate parlamentario e influye (...) en las decisiones. Esta inevitable influencia (es quizás más fuerte en los Estados federales, dado que los partidos que se oponen) en el parlamento pueden ser gobierno en algún Estado federado (2000, pp. 941).

Los partidos que tienen el *poder* nacional pueden tener la calidad de oposición a nivel de algún Estado federado, como ocurre en Venezuela, Estados Unidos y Argentina. Un fenómeno parecido se presenta en Estados unitarios, centralizados o descentralizados, con las provincias o departamentos, como en Colombia y Bolivia.

III. Tipos de oposición

El concepto está asociado a la de *democracia* constitucional y su institucionalización y legalización son características de los sistemas democráticos. Sin embargo, la oposición puede surgir en sistemas no democráticos. Oscila siempre entre *legitimidad* e ilegitimidad, sistema-antisistema, leal-desleal, legal e ilegal.

De acuerdo con Juan Linz, el soporte de un régimen democrático debe ser un *gobierno* y una autoridad legítima y una oposición **leal** (1996) que acepta y reconoce al *gobierno*; es decir, participa e interioriza las reglas democráticas, así no las comparte; es moderada y reformista. La oposición **semileal** es aquella que trabaja por incorporarse al sistema mediante aproximaciones, formales e informales, y negociaciones encubiertas, y cuando se presentan dificultades y crisis, tiende a debilitar el régimen. La oposición desleal es la que recurre a medios ilegales para desplazar a aquellos que legítimamente alcanzaron el *poder*, lo cual podría convertirla en una opción no sistémica o extrasistémica, y su misión y propósito es desestabilizarlo. Para Linz, los regímenes democráticos deben lidiar con una oposición que acoge el libre derecho de expresión y prensa para irse en contra del régimen que le concede dichos derechos (1966).

Se podría igualmente definir los tipos de oposición así: alternancia, entendiendo por ello la búsqueda del *poder* para cambiar el estilo de *gobierno*; alternativa (en *democracia* mayoritaria, tipo Westminster), como aquella que busca llegar al *poder* para transformar, moderadamente, elementos estructurales no compartidos del sistema; esta oposición se favorece de un modelo parlamentario. En tercer lugar, en los Estados Unidos (*democracia* consociativa) existe una oposición de coparticipación e inserción para evitar una confrontación con el *gobierno* (Lijphart, 1968). Y, por último, una oposición radical que aspira a hacer perecer el sistema.

Dahl introdujo una clasificación de la oposición basándose en criterios de identificación: cohesión, concentración, competitividad, ámbito en que se produce el enfrentamiento entre oposición y *gobierno*, objetivos y estrategias (1966 y 1973). De acuerdo con Pasquino, la oposición no debería ser totalmente antagónica pues esta hace referencia a una oposición desleal (2011).

IV. ¿Qué hace la oposición?

Un asunto es el reconocimiento e institucionalización de la oposición y otro igualmente importante son las dinámicas bajo las cuales tiene lugar dicho proceso (PNUD, 2011, p.10).

En los sistemas presidencialistas, mayoritarios en América Latina, con sistemas multipartidistas, la oposición a un *gobierno* de coaliciones dificulta clarificar quién se opone a qué. En un *gobierno* tan heterogéneo la oposición tiene poca capacidad, pues resulta difícil ubicarse de manera concreta y formal, ya que recurrentemente una parte de ella realiza o participa en las alianzas temporales, electorales o de *gobierno*.

La oposición sirve políticamente si es signo de madurez y consolidación democrática. No está condenada a cumplir una labor obstruccionista. Puede intervenir para perfeccionar la toma de decisiones y controlar a quienes ostentan el *poder* y las mayorías legislativas. Para Dahl (1973), la evolución de un régimen hegemónico o competitivo aumenta los grupos considerados en el proceso político. La oposición, así como reclama *legitimidad* para su actuación, sabe igualmente que la violencia debe ser abandonada.

Actualmente la oposición se ha consolidado a través de espacios institucionales, accediendo a los medios de comunicación, extrapolando su papel nacional en debates políticos y postulando *candidaturas a elección* popular.

Vocablos de referencia:

Partidos políticos - Pluralismo

Bibliografía:

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós Ibérica
- Bobbio, N., Mateucci, N., y Pasquino, G. (1981). *Diccionario de política*. México: Siglo Veintiuno.
- Dahl, R. (ed.) (1973). *Regimes and Oppositions*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- Dahl, R. (ed.) (1966). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven/Londres: Yale University Press.
- Dahl, R. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición*, (3a. ed.) España: Tecnos.
- Easton, D. (2007). Categorías para el análisis sistémico de la política. En: Batlle, A. (ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*, (pp. 221-230). Barcelona: Editorial Ariel.
- Linz, J. J. (1996). *La quiebra de las democracias*, (6a. ed). Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (2007). *The Concept of the Political*, expanded edition. United States: University Of Chicago Press.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2011). *Oposición política en Colombia: Debate inconcluso*. Bogotá: Nuevas ediciones S.A.

Fernández, M. (2000). Oposición política. En: IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, t. II. San José, Costa Rica: IIDH.

Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accomodation*. Berkley: University of California Press.

Larousse (2004). *Diccionario enciclopédico 2003*. Bogotá: Printer Colombiana S.A.

Fernando GIRALDO GARCÍA

ORGANISMOS ELECTORALES

I. Etimología

La denominación “organismo” como conjunto de oficinas o dependencias, es una derivación de órgano, de origen último en el latín **organum**, como instrumento y, por extensión, como parte de un ente mayor, que sin embargo tiene una naturaleza y función propias.

II. Concepto

La existencia de *derechos políticos* y, especialmente, la del *sufragio*, requiere un aparato electoral (a menudo complejo) que le dé sustento y sentido, rodeado de garantías que mantengan la integridad de la voluntad del *electorado* que se expresa por el *voto*. En el pasado, América Latina acumuló una historia de fraudes, manipulaciones y alteraciones de los *resultados electorales* que la fueron llevando a la necesidad de pensar, diseñar y poner en práctica una institucionalidad particular, con características muy propias, que superara las deficiencias y vulnerabilidades del pasado.

Conforme este “modelo” se extendió y se consolidó, y especialmente a partir de la recuperación de la *democracia* en la Región, en las últimas décadas del siglo XX aparecieron variaciones en su estructura y se acrecentaron las competencias que se fueron encomendando a las instituciones que resultaron de su aplicación.

La experiencia internacional comparada muestra varias soluciones en materia de modelos de organización electoral. A los efectos de esta voz conviene distinguir dos de los más difundidos¹: el modelo “europeo” y el “latinoamericano”.

El primero encarga a secciones del Poder Ejecutivo la organización y *logística electoral*, mientras deja la resolución de eventuales conflictos que surjan en la materia a tribunales (u órganos similares) administrativos o constitucionales (Martínez Ruano, 2011). Alguna variación crea una instancia **ad hoc** para la época electoral, a modo de una “comisión provisional”, que depende del Poder Ejecutivo y que funciona desde un tiempo breve antes de las *elecciones* y se disuelve poco después de ocurridas estas.

En cambio, el modelo latinoamericano se distingue por confiar el grueso o la totalidad de las acciones involucradas en materia electoral a organismos autónomos, permanentes y especializados (Jaramillo, 2007). Estas entidades (en adelante, *organismos electorales*) reciben en América Latina diversas denominaciones, siendo la más frecuente la de “tribunal”, aunque es amplio el uso de “consejo” y, más disperso, el de “corte”, “instituto”, “jurado”, “junta” o “cámara”. En el Caribe es frecuente el de “comisión”. Todas, con el adjetivo electoral.

Como bien se comprende, la escogencia de uno u otro modelo dependerá de razones históricas, culturales y políticas, y se vincula fuertemente con las condiciones que generen credibilidad en los comicios, de las cuales suele depender la *legitimidad* de las autoridades y dignidades en ellos electas.

III. Las características del modelo latinoamericano de organización electoral. Consecuencias

La autonomía puede ser absoluta o relativa, dependiendo de la estructura estatal y del rango que se otorgue a la función electoral. En

1 Cabe señalar que en otros países, como Estados Unidos, la temática electoral funciona de manera diferente, puesto que se trata de un sistema federal en el que la elección de sus máximas autoridades se realiza de manera indirecta a través de los denominados colegios electorales de cada Estado, y la Comisión Federal Electoral que allí existe, más que un organismo electoral, como en nuestra región los conocemos, es prácticamente una agencia reguladora independiente (con representantes de los partidos demócrata y republicano,

algunos regímenes el *organismo electoral* es considerado un “poder” del Estado², mientras que en otros se le dota de importantes grados de independencia que la asimilan a los poderes tradicionales³. Cuando la autonomía es relativa, se relaciona, al menos, con la que corresponde a las secciones del *poder* al que se le incorpora, pero suele ser mayor en razón de su naturaleza particular⁴.

Por su parte, la permanencia significa que no se trata de instancias “efímeras”, que una vez pasadas las *elecciones* se desintegran, sino que tienen una agenda de trabajo que trasciende la coyuntura estrictamente electoral.

La especialización significa que la organización electoral en América Latina está dedicada por completo a los temas comiciales, de donde es frecuente que se entienda que existe un “derecho electoral” con principios e institutos propios, y no se le considere parte del derecho administrativo o constitucional, como suele ser el caso en Europa. Sustentan la aparición de esta “nueva” rama del derecho estos tres criterios que concurren simultáneamente: un criterio legislativo, debido a la existencia de legislación y normativa especializada (normas constitucionales, leyes orgánicas, leyes, directivas, etc.); un criterio científico, debido a la cada vez más abundante literatura jurídica especializada y la aparición de asignaturas referidas al tema en universidades de todo el mundo, y un criterio jurisdiccional, considerando los distintos tribunales jurisdiccionales especializados que tratan esta materia.

Algunas notas adicionales se derivan del modelo latinoamericano, aunque admiten variaciones. La primera de ellas es la “constitucionalidad”

respectivamente) encargada de administrar y hacer cumplir la ley para las *campañas electorales* federales. Tiene jurisdicción sobre el financiamiento de campañas federales para los candidatos a presidente, vicepresidente, cámara de representantes y senado. Para mayor información, ingresar a: http://www.fec.gov/pages/brochures/fec_feca_brochure_spanish.pdf.

- 2 Son los casos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay (Pérez Duharte, 2014). Así también es considerado Venezuela, aun con las precisiones que se harán más adelante.
- 3 Es el caso de Costa Rica, cuya Constitución Política lo dispone en su artículo 9.
- 4 Los casos de Brasil, con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, Argentina, con la Cámara Nacional Electoral, Chile, con el Tribunal Calificador de Elecciones, y México, con el Tribunal Electoral Federal, son todos secciones del Poder Judicial, pero gozan de una autonomía superior a otras instancias en el mismo seno.

de los *organismos electorales* y su *mandato*, lo que, como bien se comprende, eleva y estabiliza la consagración que se les otorga⁵.

IV. Organismos concentrados y organismos múltiples en los regímenes de la Región. Tendencias

El modelo latinoamericano puede encargar a una sola institución el grueso o la totalidad de las funciones que se consideran electorales o puede distribuirlas entre dos o más organismos. Se denomina “concentrados” a los primeros y “desconcentrados” a los segundos, aunque hay variaciones en el grado de concentración o desconcentración.

El argumento a favor de la concentración mira más bien a la experiencia histórica que a otra cosa: se dice que siendo los *organismos electorales* especializados, adjudicarles todas o la gran mayoría de las funciones en juego garantiza la congruencia entre ellas.

Así, los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá son concentrados en grado máximo, al igual que el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Todos ellos concentran la función registral, la administración de *elecciones* y la *justicia electoral* y, además, emiten el documento de identidad nacional.

Los demás *organismos electorales* centroamericanos –los tribunales supremos electorales de Guatemala, Honduras y El Salvador– concentran la función administrativa y la judicial, pero ya no la registral ni la emisión del documento de identidad, que se encomiendan a una entidad autónoma. Es similar el caso de la Corte Nacional Electoral del Uruguay, aunque ella emite la credencial de *elector*, diferente del documento de identidad nacional.

En Sudamérica, destaca el caso venezolano, en donde el Consejo Nacional Electoral ha tenido en sus manos la *administración electoral* y, gradualmente, la función registral. Sin embargo, aunque tiene el rango de “*poder*”, buena parte de sus resoluciones pueden ser llevadas a conocimiento de la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. En

5 Argentina es la excepción a esta regla, puesto que la Cámara Nacional Electoral forma parte del Poder Judicial y la Dirección Nacional Electoral forma parte del Ministerio del Interior, y no están regulados en la Constitución de ese país.

el caso brasileño y en el paraguay, los respectivos tribunales superiores concentran la función administrativa y judicial, mas no así la registral civil.

Argentina y Chile presentan esquemas más específicos. En el caso argentino hay desconcentración en tanto es la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la que asume buena parte de la organización de los comicios, pero la Cámara Nacional Electoral, afiliada al Poder Judicial, no sólo resuelve los conflictos postelectorales, sino que tiene significativas competencias en las etapas previas.

Chile, por su parte, es un sistema desconcentrado, con un Servicio Electoral a cargo de la mayor parte de la organización de las *elecciones* y un Tribunal Calificador de Elecciones que tiene en sus manos no sólo la resolución de conflictos, sino facultades importantes en la etapa de *escrutinio*, entre otras.

México también es desconcentrado, con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los regímenes desconcentrados han aumentado en años recientes, producto de nuevas constituciones: Ecuador, con el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y República Dominicana, con la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral. Ello podrá marcar una tendencia, pero es aún pronto para afirmarlo.

Dos países más añaden complejidades propias a su esquema desconcentrado. Colombia cuenta con una Registraduría del Estado Civil, que además de manejar la identificación ciudadana y el “censo” (registro) nacional, en la práctica asume la organización de las *elecciones*, pero cuenta también con un Consejo Nacional Electoral que tiene funciones propias en la relación con los partidos, en la interpretación y reglamentación de ciertas normas y en el *escrutinio* final para la instauración de las autoridades electas; sin embargo, el grueso de los conflictos postelectorales terminan en las manos del Consejo de Estado.

Por su parte, el Perú, desde la Constitución de 1993, tiene una figura inédita a nivel mundial puesto que allí existen tres *organismos electorales*: una Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que actúa como la administradora de las *elecciones*; un Jurado Nacional de

Elecciones, que además de resolver conflictos, tiene competencias de fiscalización y educación ciudadana, y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que emite el *padrón electoral*, además de llevar la registración civil y sus modificaciones.

Los argumentos en pro de la desconcentración descansan sobre todo en la necesidad de asegurar control sobre las decisiones que una “primera instancia” administrativa toma y evitar lo que sus defensores consideran una “inadecuada” acumulación de poder, que se deriva de la alta concentración de funciones.

Como bien se entiende, las peculiaridades de cada sistema se explican en función de la respectiva circunstancia histórica, *política* y jurídica. Lo que en un régimen resulta natural y funcional puede no serlo para otro. Lo más determinante será que el esquema que se elija genere credibilidad y aporte *legitimidad* a los *procesos electorales*.

V. El carácter supremo de las resoluciones de los *organismos electorales*. Variaciones

El modelo latinoamericano suele combinar la especialidad, permanencia y autonomía de los *organismos electorales* con el carácter supremo, inapelable o irrecurrible de las resoluciones que se dictan en la materia. En otras palabras, las decisiones adoptadas en el campo en que están especializados no son recurribles ante otra instancia o procedimiento. No en vano es frecuente el adjetivo “supremo” en la denominación de las entidades electorales en esta parte del mundo.

Es clara esta particularidad en organismos altamente concentrados, como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pero también se presenta en las resoluciones emitidas por la instancia jurisdiccional en los sistemas desconcentrados, como es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México⁶.

Sin embargo, no es este siempre el caso. El Consejo Nacional Electoral de Venezuela es definido constitucionalmente como un *poder*,

6 En esta línea de pensamiento nos separamos del criterio de Jaramillo (2007), quien suele elegir un único “órgano electoral supremo” por país y dar preferencia al que maneja el grueso de la organización electoral.

Cuadro 1: Organismos electorales en América Latina

Organismos u órganos desconcentrados		
País	Organiza <i>proceso electoral</i> (función administrativa)	Imparte <i>justicia electoral</i> (función contenciosa)
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral
Chile	Servicio Electoral	Tribunal Calificador de Elecciones
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Jurado Nacional de Elecciones
República Dominicana	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral
Organismos concentrados		
País	Organiza proceso e imparte <i>justicia electoral</i>	
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	
Brasil	Tribunal Superior Electoral	
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	
Panamá	Tribunal Electoral	
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	
Uruguay	Corte Electoral	
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	

pero algunas de sus resoluciones son recurribles ante la Sala Electoral de la Corte Suprema de Justicia. El Tribunal de Guatemala tiene la denominación de “supremo”, pero la mayoría de sus resoluciones pueden ser objeto de recursos no sólo ante la Corte Suprema de Justicia, sino ante la Corte de Constitucionalidad.

Es precisamente el control de constitucionalidad la raíz de algunos roces entre el Poder Judicial y el *organismo electoral*, como ha sucedido en Panamá con el Tribunal Electoral y en Perú con el Jurado Nacional de Elecciones, frente a las respectivas instancias encargadas de los temas constitucionales a nivel judicial. En este último país las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones son irrevisables, salvo en casos de violación de derechos fundamentales, donde se puede recurrir a la instancia judicial ordinaria y finalmente, al Tribunal Constitucional.

VI. La integración de los *organismos electorales*

También hay variaciones significativas en los sistemas para designar a quienes compondrán los *organismos electorales* y en el número de autoridades que los integran.

VII. Estructura y labor compleja de los *organismos electorales*

Se trate de órganos concentrados o desconcentrados, lo cierto es que la noción original en América Latina ha sido encargar a ellos los distintos actos que componen el *ciclo electoral* en su concepto amplio, es decir, desde la revisión de la universalidad y la integralidad del *registro electoral*, hasta la proclamación de las autoridades designadas por un acto electoral específico.

De un tiempo a esta parte, la agenda de trabajo de estos organismos se ha tornado cada vez más compleja, sin perjuicio de las diferencias nacionales. En efecto, prevalece en el marco de sus funciones, por supuesto, la organización de los comicios y la resolución de los conflictos que surjan al respecto, pero, en primer lugar, los propios ejercicios electorales se han diversificado, con la celebración de actos de *democracia directa*, con mayor abundancia en la última década, de modo que no se trata ya sólo

de una labor especialmente intensa cada cierto número de años. Por otra parte, gracias a una trayectoria considerada positiva se ha consolidado una tendencia en el sentido de encomendarles cada vez mayores y más diversas responsabilidades. También, el hecho de que conforme las *democracias* latinoamericanas se consolidan, surgen inquietudes, por ejemplo, en equidad de la contienda, que no estaban en la agenda electoral hace relativamente poco tiempo.

En este contexto se ha generado una “dimensión internacional de la *democracia* y las *elecciones*” en cuyo marco se dan, por ejemplo, los componentes de la *observación electoral* y la asistencia técnica –sobre todo la fundamentada en la cooperación horizontal– con riqueza tanto en las instituciones participantes, como en las experticias técnicas involucradas. Estas facetas se multiplican, alimentadas en América Latina, por el marco que brindan las *asociaciones de organismos electorales*, fenómeno que nace en esta parte del mundo. Y, por otra parte, al encomendarse a las instituciones electorales un cuadro de nuevas atribuciones, en mayor o menor medida se las obliga a desarrollar nuevas destrezas, nuevos mecanismos, nuevos enfoques, y, en muchos casos, a requerir mayor presupuesto también. Así, por ejemplo, es frecuente que se encargue la realización de una labor de fiscalización relativa al manejo de las finanzas en una competencia electoral, especialmente cuando se trata de fondos de origen público.

De la misma manera, son varios los casos en que los *organismos electorales* deben supervisar la vigencia de mecanismos especiales para la representación (en el caso de las mujeres, de determinadas poblaciones o regiones) o para asegurar, en su caso, formas de *democratización* de partidos y movimientos políticos.

Del carácter permanente de los organismos se derivan también algunas inquietudes acerca de cómo contribuir a la consolidación de valores congruentes con la vida en *democracia*, por vía de la participación y el ejercicio de *ciudadanía*. Es en esta línea que se comprenden los esfuerzos que suelen emprender estas instituciones en campos que van más allá de la capacitación para abarcar el terreno educativo, así como el fomento a la investigación académica, que permita detectar tendencias e identificar posibles acciones futuras. De hecho, una serie de *organismos*

Cuadro 2: Integración de los organismos electorales en América Latina

País	Organismo electoral	Miembros que lo conforman	Institución que nombra a los miembros del órgano electoral
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3 jueces	Elegidos por el presidente en acuerdo con el Senado
	Dirección Nacional Electoral	1 director nacional	
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9 magistrados	Elegidos por el Congreso de la República
	Registraduría Nacional de Estado Civil	1 registrador nacional	Elegido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	5 ministros	Elegidos por sorteo entre representantes de la Corte Suprema, Senado de la República y Cámara de Diputados
	Servicio Electoral	1 director nacional	Designado por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado
México	Instituto Nacional Electoral – INE	11 consejeros	Elegidos por la Cámara de Diputados
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	7 magistrados	Elegidos por la Cámara de Senadores
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5 miembros	Elegidos por: Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Colegio de Abogados, decanos de universidades públicas y decanos de universidades privadas
	Oficina Nacional de Procesos Electorales	1 jefe nacional	Elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1 jefe nacional	Elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura
Rep. Dom	Junta Central Electoral	9 miembros ^(*)	Elegidos por el Senado de la República
	Tribunal Superior Electoral	5 jueces electorales	Elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura

Ecuador	Consejo Nacional Electoral	5 consejeros	Elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
	Tribunal Contencioso Electoral	5 jueces	Elegidos mediante un concurso de méritos organizado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	7 vocales	Elegidos por la Asamblea Legislativa Nacional y el Poder Ejecutivo
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7 ministros	Elegidos por el Tribunal Supremo, Corte Superior de Justicia y representante de la clase de abogados
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3 miembros	Elegidos por la Cámara de Senadores
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	5 miembros	Elegidos por la Asamblea Nacional
Uruguay	Corte Electoral	9 ministros	Elegidos por la Asamblea Nacional
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3 magistrados ^(*)	Elegidos por la Corte Suprema de Justicia
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados propietarios	Elegidos por la Asamblea Legislativa
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	5 magistrados	Elegidos por el Congreso de la República
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3 magistrados propietarios y un suplente	Elegidos por el Congreso de la República
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	10 magistrados	Elegidos por el presidente de la República y la Asamblea Nacional
Panamá	Tribunal Electoral	3 magistrados	Elegidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia

(*) Integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes.

(**) Se amplía a cinco en época electoral.

electorales cuenta ya con institutos, centros, escuelas especializadas en esta orientación. Y no son pocos los casos en que las instituciones electorales se involucran en procesos de *reforma electoral*, precisamente en mucho debido al cambio en el contenido de la agenda de trabajo, como suele ser necesario, también, establecer un marco de referencia para las relaciones con entidades de la sociedad civil.

Por último, cabe mencionar la incidencia cada vez mayor de los medios de comunicación en el terreno político e iniciativas que buscan de alguna manera regular su actuación, especialmente en la *campaña electoral*. O la incidencia de las *organizaciones de la sociedad civil* especializadas en la promoción de la *democracia*, cuya función de “observación nacional” se ha extendido y frecuentemente requiere de regulación o facilitación por parte de los *organismos electorales*.

De este esbozo se entiende que, hoy en día, en el marco de las atribuciones asignadas a los *organismos electorales*, hay variedad de facetas de una agenda electoral rica y compleja, que requiere de nuevas capacidades técnicas, de recursos adicionales⁷, pero que también va generando doctrina especializada en campos antes no considerados cuando se crearon los *organismos electorales* en la Región. Y gracias a la coincidencia de muchos de los temas en la agenda electoral y al hecho de compartir la estructura básica del modelo latinoamericano, existe un amplio espacio para consolidar un “lenguaje común” que permita intercambiar experiencias, aciertos y fracasos en la atención de estas nuevas y diversas competencias.

En respuesta a esa complejidad de la agenda de trabajo, la estructura de los *organismos electorales* suele incluir una variedad de oficinas o secciones especializadas, que van desde lo registral hasta lo informático.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Campaña electoral - Ciudadanía - Democracia - Derechos políticos - Elecciones - Escrutinios - Justicia electoral - Organismos electorales - Padrón electoral - Sufragio - Voto

⁷ Una preocupación recurrente entre los *organismos electorales* es que no siempre las nuevas atribuciones van acompañadas de la provisión de los recursos presupuestales necesarios para hacerles frente.

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1999). *Teoria generale della politica*. Turín: Einaudi.
- IIDH (2002-2013). *Informe Interamericano de la Educación en Derechos Humanos*. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH (1986). *Temas introductorios*. Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2007). Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas. Balance analítico 2006. *Cuadernos de CAPEL*, 51. San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José, Costa Rica: IIDH.
- IIDH/CAPEL y ONPE (2008). *Memoria del XIII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia. Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: IIDH/CAPEL. *Tratado de Derecho Electoral*, (2a. ed.). México: FCE.
- Jurado, J. (2011). Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, XI. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid: Guadarrama.
- Magendzo, A. (2010). *La educación en derechos humanos: Diseño problematizador*. (Documento). Recuperado de: http://cmap.upb.edu.co/rid=1196861597093_1127863317_678/curriculo%20problematizador.pdf.
- Martínez Ruano, P. (2011). Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XVII, 449-460. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2011/pr/pr29.pdf>.
- Perez Duharte, J. (2014). *El impacto de la administración electoral en las democracias latinoamericanas*. México: IEEM.
- Rodino, A. M. (2002). Educación para la vida en democracia: contenidos y orientaciones metodológicas. *Cuadernos Pedagógicos*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Sobrado, L. A. (2008). Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral* del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 6. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>.
- Thompson, J. (2001). Participación, democracia y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35.

José Alfredo PÉREZ DUHARTE

José THOMPSON

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

I. Concepto

El concepto de sociedad civil (SC) se ha caracterizado por su complejidad y diversidad de significados a lo largo de la historia¹. En sus primeras acepciones, esta categoría hacía referencia al tipo de relación entre los individuos en una determinada sociedad y posteriormente, a la relación de éstos con el *poder* político (Estado) y con la economía (mercado). En gran parte de las tradiciones teóricas, la noción de sociedad civil ha estado asociada a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la esfera de lo público.

Etimológicamente el término de sociedad civil proviene del griego **koinona polítike**, traducido posteriormente al latín como **societas civilis**. El primero de ellos (**koinona** o **societas**) se refiere a individuos, grupos o asociaciones, es decir, algún tipo de sociedad. En tanto que **polítike** o **civilis**, es la forma de llamar a la ciudad (**polis**), entendida tanto en la antigua Grecia como en Roma, como ciudad-Estado².

Según Pavón Cuéllar y Sabucedo (2009), las **polis** griegas correspondían a un Estado cuya esencia residía en la *ciudadanía*. Por esta razón, por sus raíces, el concepto de sociedad civil puede entenderse indistintamente como sociedad política o sociedad ciudadana.

El debate teórico sobre SC plantea que éste es un concepto en construcción. Sin embargo, diversos autores contemporáneos coinciden en definir a la SC como las relaciones que se establecen entre los diversos grupos y actores sociales (individuos, grupos y clases sociales) fuera de las instancias formales de *poder*, como lo constituyen las instituciones estatales. A partir de estas relaciones, se “efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos” (Portantiero, 1999).

Este tipo de definición tiene como centro el énfasis en el rol de la SC frente al Estado y la diferenciación entre el ámbito social y político. Sin

1 Para Norberto Bobbio (1982) el concepto de sociedad civil ha tenido varios significados sucesivos y el que predomina en la actualidad “es profundamente distinto del primero y en cierta medida opuesto”.

2 Espacios territoriales autárquicos o autosuficientes.

embargo, otras explicaciones del concepto dan cuenta de su diferencia con la economía. En tal sentido, los autores Cohen y Arato (2000, p. 8) entienden a la SC como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (la familia), la esfera de las asociaciones (asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”.

Desde esta perspectiva, la SC no necesariamente se encuentra en confrontación u oposición al Estado y al mercado. La sociedad económica y la sociedad política deben ser entendidas como instancias de intermediación en las cuales la sociedad civil logra influir, incidiendo en “sus procesos político-administrativos y económicos” (Cohen y Arato, 2000, p. 10). Es importante señalar que en el plano político, las organizaciones sociales no tienen como propósito alcanzar el *poder*, sino influir en él a través de sus actividades de presión y de demanda de cambios a nivel del ámbito público y del debate en la esfera pública.

No todo lo que está fuera del Estado o del mercado puede considerarse como sociedad civil. En tal sentido, la SC tiene que ver con la esfera organizada del ámbito público, por lo tanto, representa sólo una dimensión de la sociedad. A decir de Cohen y Arato, “la sociedad civil se refiere a las estructuras de la socialización, asociación y formas de comunicación organizada del mundo de la vida, en la medida en que éstas han sido institucionalizadas o se encuentran en proceso de serlo” (2000, p. 10).

La sociedad civil no puede entenderse como un actor unificado (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Por el contrario, entre las características fundamentales de la SC se destaca su diversidad y heterogeneidad. Está compuesta por organizaciones de base, grupos de defensa de derechos sectoriales, ONG, gremios, sindicatos y movimientos sociales, cuyos intereses, expectativas o metodología de trabajo pueden coincidir o no. Sin embargo tienen en común el hecho de que establecen redes de solidaridad, promueven unos determinados valores e inciden en las políticas públicas y en la dinámica de la economía.

Este enfoque se diferencia de otros que reducen el rol político de la sociedad civil, pues ven a las y los ciudadanos como entes apolíticos, cuyo ejercicio está limitado a la esfera de lo privado. Según Marshall

(1998), el concepto de *ciudadanía* hace referencia a la plena pertenencia de los individuos a una comunidad política por medio de un estatus que les garantiza derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. Por lo tanto “la ciudadanía es la dimensión pública de los individuos” (Fleury, 1999), y es la sociedad civil la que les garantiza este ejercicio.

II. Evolución histórica

Desde sus inicios hasta su desarrollo más reciente, la manera de entender a la sociedad civil ha sufrido diversas modificaciones que van desde aquellas visiones teóricas que no hacen diferencia entre ésta y la sociedad política, hasta aquellas que la definen como una instancia distinta al Estado, ya sea porque se entendía como un estadio intermedio y complementario a la administración pública o como contrapuesta a ésta.

Algunas tradiciones han visto a la sociedad civil como caracterizada por el interés individual y como un espacio reducido al ámbito de lo privado (liberalismo), en tanto otras la entienden como una expresión de los intereses colectivos, solidaria y comprometida con la participación social y *política*.

A. Aristóteles

El primero que en la antigua Grecia definió a la sociedad civil fue Aristóteles, quien la interpretaba como sociedad ciudadana o de ciudadanos (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). La sociedad civil aparece como un hecho determinado por la naturaleza, junto a otro, que es el de la sociedad familiar. Ambos conceptos expresan la necesidad que tienen los individuos de asociarse con otros. No obstante, es sólo con la aparición de la ciudad como un espacio autodependiente que surge la sociedad de ciudadanos diferenciada de la familia. El ser humano puede formar parte de dos sociedades naturales, la familia (sociedad primaria) y la **polis** (ciudad), esta última con mayores niveles de perfección y autosuficiencia (Migliore, 2005).

A partir de ese momento, el ser humano es por naturaleza un individuo que tiende a participar en la sociedad como ciudadano o político (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). En Aristóteles, la sociedad ciudadana y la

sociedad política no tienen diferencias. Desde esta perspectiva, sólo a partir de la participación en la ciudad, como sociedad civil, las personas alcanzan su plenitud; esa es su naturaleza. Según esta visión, “para ser todo lo que puede ser, el humano tiene que ser un animal político, civil o ciudadano” (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009, p. 66).

B. Iusnaturalistas

La visión aristotélica de sociedad civil predominó hasta los últimos siglos de la Edad Media. A partir del siglo XVII, encontramos en Hobbes un enfoque de sociedad civil en el que no existe diferencia con el Estado, dando continuidad en este aspecto a la concepción anterior. Sin embargo, donde sí difiere con la visión tradicional y pre-moderna es en su interpretación de que “la naturaleza deja de ser un elemento definitorio de la sociedad civil” (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009).

Según Hobbes y otros teóricos de esta corriente filosófica, como Locke, Rousseau y Ferguson, los individuos se relacionan y forman una sociedad de ciudadanos no por un hecho natural, sino por un acuerdo o convención entre ellos.

En esta visión, denominada también contractualista, el Estado de la sociedad civil no es el Estado naturaleza como en Aristóteles, sino más bien un Estado artificialmente construido por individuos que acuerdan ceder poder individual y libertad a cambio de un poder común y del establecimiento de un sistema de leyes que les garantice “algunos bienes fundamentales como la paz, la libertad, la propiedad y la seguridad” (Bobbio, 1982, p. 1570)³. Estos bienes, en un estado de naturaleza o primitivo, están amenazados por la existencia de múltiples conflictos.

Este enfoque se fundamenta en el egoísmo de los individuos. La base de la aparición de la sociedad civil está en la necesidad de superar una situación de desprotección⁴, que pone en riesgo sus propios intereses. Según Migliore (2005), esto hace posible que varios autores de la

3 Según Bobbio (1982), la solución de estos conflictos no podía dejarse exclusivamente a la autotutela como pasa en el estado natural; por eso es necesaria la convención de individuos dirigida a la creación de la sociedad civil o sociedad político.

4 Como el Estado naturaleza pensado como un estado salvaje o primitivo donde los derechos individuales no están garantizados.

ilustración escocesa, como Hume o Smith, siguiendo la tradición del iusnaturalismo, “llegarán a considerar la defensa de la propiedad privada como la piedra angular de la estructura social” (p. 12).

C. Hegel

A partir de la tradición hegeliana, se puede hablar de una separación entre los conceptos de sociedad civil y Estado, diferenciándose así de las teorías precedentes tanto aristotélica como iusnaturalista. La SC se podría considerar aquí como una instancia intermedia entre la familia y el Estado. Integra y supera a la primera, pero busca constituirse en la segunda y desaparecer. Desde esta perspectiva, la SC incorpora a los individuos y a la familia, pero los trasciende; sin embargo, se encuentra en un estadio preliminar e inferior al Estado.

La SC en Hegel, carece de la concreción propia e independiente que caracteriza al Estado (Pavón Cuéllar y Sabucedo, 2009). Como forma abstracta, está subordinada a la realidad concreta y a la organicidad que supone el *poder* político representado por el Estado. Sin embargo, en esta teoría la SC representa un avance respecto a la forma natural de asociación de los individuos, que es la familia⁵.

Sin llegar a ser Estado, la SC crea condiciones para atender los conflictos que se generan a partir de los intereses y necesidades de los individuos. Para Olivas (2012), en Hegel la tensión entre necesidad y libertad es el momento necesario “en el tránsito desde la sociedad civil hacia la eticidad o civilidad, es decir, hacia el Estado” (p. 33).

Teniendo en cuenta lo anterior, al separar Estado y sociedad civil, la teoría hegeliana se constituye en una crítica a las visiones que les precedieron en el sentido de que la asociación entre los individuos, fundada en el egoísmo y la propiedad privada, no constituye el fin último (Estado), sino una etapa intermedia (sociedad civil). Diferenciado de sociedad civil, el Estado no se define aquí como una respuesta a las ambiciones e intereses particulares de los individuos, sino “como una unidad ética de sus miembros y su carácter de organicidad” (Migliore, 2005, p. 13).

5 Aquí se mantiene la visión aristotélica del Estado natural.

D. Marx

Aunque también en Marx la sociedad civil se distingue del Estado, difiere de Hegel, quien entiende a la primera como una realidad inacabada que precede a la segunda. En la teoría marxista la familia y la sociedad civil son definidas como sujetos materiales, con concreción propia, que determinan un Estado ideal en función de sus intereses. La sociedad civil deja de constituirse como un sujeto pasivo, pasando a ser un sujeto activo y en movimiento, que con su accionar, determina a la sociedad política.

Según señalan Pavón Cuéllar y Sabucedo (2009) en el caso particular de Marx, la diferencia entre sociedad civil y el Estado deja de ser simplemente una distinción, como en autores anteriores, pasando a ser una oposición. En esta perspectiva, la sociedad civil es definida como sociedad burguesa (**bürgerliche Gesellschaft**). Marx hace de la SC el ámbito de las relaciones económicas (Bobbio, 1982, p. 1573), es decir, un espacio de competencia entre individuos marcados por el egoísmo.

Sin embargo, Marx considera que la sociedad civil “corresponde a un momento históricamente determinado de las fuerzas productivas que está llamado a ser superado en una síntesis ulterior” (Migliore, 2005, p. 14).

E. Gramsci

Siguiendo las tradiciones de Hegel y Marx, este filósofo establece diferencias entre sociedad civil y Estado. Distinto a Marx, que entiende a la SC en el marco de las relaciones económicas de una sociedad (estructura), Gramsci la ve como un momento de la superestructura, particularmente el momento que corresponde a la hegemonía ideológica y cultural en una sociedad determinada. Este momento se diferencia del puro dominio o la pura fuerza, representada por el aparato coactivo del Estado (Norberto Bobbio, 1982).

Según Bobbio (1982), de los análisis de Gramsci se desprende que para la permanencia de la hegemonía que establece el grupo dominante en toda la sociedad, a través del Estado, se requiere no sólo de un aparato coactivo, sino también de la construcción de consenso (p.1575). Para esto último, se necesita de diversas instituciones que desde la sociedad civil, se encargan de la transmisión de los valores ideológicos dominantes.

III. Enfoque contemporáneo de la sociedad civil

Desde la década de los 70 resurge el debate sobre la sociedad civil, atendiendo al rol que ésta desempeñó en medio de las situaciones generadas en varios contextos caracterizados por profundas crisis políticas. Para Cohen y Arato (2000), durante este período se han construido cuatro discursos políticos distintos sobre sociedad civil en diferentes partes del mundo. Estos son “el polaco (la organización democrática), el francés (la Segunda Izquierda), el alemán (los Verdes pragmáticos) y el latinoamericano (la nueva izquierda democrática) (p. 12)⁶.

En cada una de estas realidades, las categorías de sociedad civil han sido fundamentales en la definición del marco político y jurídico que ha servido de base para que estos países puedan avanzar en términos democráticos. El cierre de los espacios para la participación social y *política* en las estructuras autoritarias del *poder* formal, dio lugar a la emergencia de grupos y asociaciones que desde la sociedad civil presionaron por cambios en el sistema.

En el caso de América Latina y el Caribe, en la transición de las *dictaduras* militares u otras *formas de gobiernos* autoritarios a un tipo de régimen político que hiciera posible el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las y los ciudadanos, las asociaciones de la SC (grupos de derechos humanos, ONG, movimientos sociales, etc.) jugaron un rol primordial. Citando a O'Donnell y Schmitter, Cohen y Arato (2000) destacan que estas transiciones dependen en gran medida de la “resurrección de la sociedad civil”.

Transcurrido este período, para las *democracias* relativamente estables las asociaciones de la sociedad civil tienen un papel preponderante. Esencialmente el de promover procesos de transformaciones desde abajo, que permitan mejorar la *calidad de la democracia*, más allá de un régimen puramente procedimental.

6 Según Cohen y Arato (2000), “el concepto temprano de sociedad civil resurgió primero y ante todo en la lucha de las oposiciones democráticas de la Europa oriental contra los partidos estatales socialistas autoritarios” (p. 34).

Esto implica distanciarse de aquella visión que entiende que la “cultura cívica” de la sociedad civil en la vida moderna se basa única y exclusivamente en la vida privada civil y en la apatía *política* (Cohen y Arato, 2000, p. 37)⁷. Las agrupaciones de la SC propician la participación de la *ciudadanía* por mejorar la *política*.

Siguiendo a Cohen y Arato (2000), se puede decir que las lecciones aprendidas del papel de la SC en los procesos políticos anteriores tienen que ver con temas como la autolimitación o la promoción de cambios desde abajo, sin que éstos necesariamente impliquen una ruptura sistémica (p. 35). Otro aspecto relevante lo constituye la incorporación de los *movimientos sociales* como parte de la SC, además de las asociaciones, ONG, gremios, etc.

Algunos aprendizajes están asociados, por un lado, a la sociedad civil como un terreno de *democratización*, elemento esencial para la promoción de los valores democráticos; por otro lado, a su importante influencia sobre la sociedad política y económica.

IV. Sociedad civil y *democracia*

La necesidad de ampliar los procesos de *democratización* de forma tal que puedan responder a las necesidades y expectativas de las y los ciudadanos, implica profundas transformaciones al *sistema político*. El principal desafío en la actualidad es mejorar la *calidad de la democracia*, lo que supone consolidar el *Estado de derecho*, generar mayores niveles de equidad social y económica y promover la inclusión de sectores tradicionalmente marginados de la *participación política*.

En estos procesos, las *organizaciones de la sociedad civil* han venido desempeñando un rol relevante. Ha sido importante la promoción de una mayor conciencia cívica, la cual deberá conducir a la constitución de ciudadanos y ciudadanas que procuren una *participación política* más efectiva, en demanda de un *sistema político* capaz de generar procesos integradores en la definición y decisión de las políticas públicas.

⁷ Esta es una visión propia de los pluralistas, en la definición de su modelo elitista de la *democracia*. En el plano económico, corresponde a los neoliberales.

La *participación política* y la constitución de *ciudadanía* son temas fundamentales para poder asumir con éxito los retos de la *democracia* en la región. Durante décadas, diversas *organizaciones de la sociedad civil* han venido trabajando para que se generen mayores niveles de inclusión en términos sociales, económicos y políticos, desde una perspectiva de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos.

Se destaca el papel de las asociaciones de la sociedad civil en enfrentar la exclusión generada por la desigualdad y la pobreza en la región. Desde el enfoque de estos grupos, esta situación solo será transformada en la medida en que se lleven a cabo políticas sociales basadas en la universalidad y la solidaridad. Se parte del principio de que estas políticas son instrumentos del Estado que buscan construir *ciudadanía*.

Por otro lado, las *organizaciones de sociedad civil* han desempeñado un rol destacado en las reformas políticas e institucionales en la región. En primer lugar, frente al reto de constituir *sistemas electorales* que propicien mayores niveles de participación de los distintos grupos de la sociedad y que los *procesos electorales* se basen en la *transparencia* y la equidad en la *competencia política*. Al mismo tiempo, se han encargado de promover mecanismos de control social, de monitoreo ciudadano, crítica y acompañamiento a las instituciones estatales con el fin de que mejoren la calidad de las políticas públicas.

Todo lo anterior plantea a las *organizaciones de la sociedad civil* un rol fundamental en la construcción de *ciudadanía* a partir de la generación de procesos de *participación política*. Esto supone entender a la sociedad civil, “como el espacio público por excelencia, un lugar donde los ciudadanos en condiciones de igualdad y libertad discuten y cuestionan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos” (Sermeño, 2006).

Además de la participación en el ámbito de lo público-estatal, las *organizaciones de la sociedad civil* contribuyen, y es su deber seguir haciéndolo, con la promoción de amplios procesos de educación cívico-política que promueven una mayor conciencia de los latinoamericanos y caribeños en cuanto a su condición de ciudadanos y ciudadanas, sujetos

de derechos, y en cuanto a su rol de promoción de una *democracia* de mayor calidad.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Derechos políticos - Democracia - Participación política

Bibliografía:

- Blanco, R. (2003). *Participación ciudadana y movimientos sociales ante la crisis de mercado*. Madrid.
- Bobbio, N. (1982). *Diccionario de ciencia política*. México: Siglo XXI.
- Cohen, J. L., y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: BID/INDES.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Migliore, J. (2005). Reflexiones en torno al concepto de sociedad civil. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, 23 (62), 11-24.
- Olivas, E. (2012). La teoría hegeliana de la sociedad civil: la primera crítica contemporánea a la concepción liberal de la sociedad. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 33 (1). Recuperada de: <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/38514/37251>.
- Pavón Cuéllar, D., y Sabucedo, J. M. (2009). El concepto de “sociedad civil”: breve historia de su elaboración teórica. *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 11 (21), 63-92 Recuperado de: <https://ojs.publius.us.es/ojs/index.php/araucaria/article/view/1215/1110>.
- Portantiero, J. C. (1999). El revival de la sociedad civil. Entrevista de Attili, A. *Etcétera. Semanario de Política y Cultura*, 314.
- Schmitter, G. O. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*, vol. 4. Baltimore: John Hopkins.
- Sermeño, A. (2006). Democracia y participación política: los retos del presente. *Andamios*, 2 (4).

Javier CABREJA

P

PADRÓN ELECTORAL

I. Concepto

El padrón o censo electoral es el documento conformado por los datos de las personas con derecho al *sufragio* en una *elección* determinada. La Ley Orgánica de Elecciones del Perú, lo define en su artículo 196 como “la relación de los ciudadanos hábiles para votar” elaborada “sobre la base del registro único de identificación de las personas”. Para Barreto es, simplemente, “el listado de personas aptas para votar en una determinada elección” (Barreto, 2007, p. 302).

La acepción de *padrón electoral* suele confundirse con la de *registro electoral*, pero tal y como señala el maestro Carlos Urruty, son conceptos netamente diferentes. Mientras el *registro electoral* es “el conjunto de inscripciones de todas las personas habilitadas para votar”, caracterizándose por su permanente actualización, el *padrón electoral* viene a ser un producto del *registro electoral*, en la medida en que es el “listado de electores (...) que en ese momento están habilitados para participar en el acto electoral” (Urruty, 2007, p. 468). En el caso de Bolivia, sin embargo, el *padrón electoral* se identifica con el *registro electoral*, al ser definido como “el sistema de registro biométrico de todos los bolivianos y bolivianas en edad de votar, y de los extranjeros que cumplan los requisitos conforme a la Ley para ejercer su derecho al voto” (Ley de Régimen Electoral, art. 98).

La base de datos del *registro electoral* se alimenta permanentemente con las inscripciones de los ciudadanos que adquieren el derecho al *sufragio* por las causas que determina la legislación de cada país. Estas

causas son, comúnmente: el alcanzar la mayoría de edad, la terminación de las razones que habrían inhabilitado a una persona y, en el caso de los extranjeros, la naturalización o cumplir un determinado período de residencia. También, en algunos países los menores de edad adquieren el derecho a ser inscritos en el *registro electoral* por haber obtenido la emancipación a través del matrimonio (República Dominicana). Del mismo modo, el *registro electoral* se verá afectado por las exclusiones de las personas que hayan fallecido o perdido el derecho al *sufragio* por cualquiera de las causas determinadas por la ley.

Este carácter “vivo” del *registro electoral* es totalmente ajeno al *padrón electoral*, que se considera un producto terminado para un *proceso electoral* específico, aunque suele estar sujeto a las revisiones y tachas de los *partidos políticos* en los plazos previstos por la ley.

El *registro electoral* y su principal producto, el *padrón electoral*, guardan una relación íntima con el *registro civil* y con el sistema de identificación de las personas, a través del documento o cédula de identidad personal. El *registro civil* tiene como propósito

(...) mantener un completo y eficiente registro de la población (...) incluyendo sus características modificatorias por hechos y actos civiles, lo que facilita la elaboración del documento de identidad y el archivo de todos aquellos quienes tienen derecho a participar en elecciones democráticas, es decir, el padrón electoral (Matos, 1997).

II. Contenido del *padrón electoral*

No toda la información que el *registro electoral* tiene respecto a los electores se incluye en el *padrón electoral*, sino únicamente aquella que tiene una relevancia fundamental para los comicios. En el *registro electoral*, además de los nombres, apellidos y dirección de las personas, se incluye la fecha de nacimiento, estado civil, número del acta de nacimiento, tipo de sangre, código postal, si la persona tiene alguna discapacidad e, incluso, su condición de donante de órganos.

El *padrón electoral* suele limitarse a contener los nombres y apellidos de las personas, organizados alfabéticamente; sus números de documento de identidad, sus fotos y la información de su colegio o mesa electoral.

Los más modernos son padrones biométricos que contienen digitalizadas las huellas dactilares, firma y foto a color.

El otro aspecto esencial del *padrón electoral* es que los *electores* se encuentran organizados por colegios o mesas electorales que, a su vez, se ubican en determinados recintos habilitados para el ejercicio del *sufragio*. Muchos *organismos electorales* de América Latina están utilizando “la georreferenciación de las direcciones domiciliarias” para la “elaboración, mantenimiento y actualización del padrón electoral” (Corvetto, 2014), lo que mejora sustancialmente la ubicación de los *electores* en los recintos de votación.

Algunos países incluyen en el padrón una sección con la lista de personas inhabilitadas para votar (Bolivia, República Dominicana) y en el caso de México, el *padrón electoral* no contiene a todas las personas que se inscribieron en el censo electoral, sino únicamente a las que les ha sido entregada la credencial para votar (Ulloa, 1997).

III. Organización del *padrón electoral*

En América Latina, algunas de las entidades que tienen a su cargo el *registro electoral* y que, en consecuencia, organizan el *padrón electoral*, son los órganos electorales supremos, con excepción de Bolivia y Perú, que han especializado dos organismos autónomos: el Servicio de Registro Cívico (SRECI) en Bolivia, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en Perú, aunque en este último caso la aprobación definitiva del *padrón electoral* queda a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Si bien la inscripción en el *registro electoral* puede ser voluntaria u obligatoria, o asimismo automática o por solicitud del interesado, se ha valorado positivamente la adopción de procedimientos de inscripción automática en la medida que

(...) favorecen evidentemente la participación electoral de la ciudadanía, lo que incide en menores porcentajes de ausentismo, toda vez que los electores no deben realizar un trámite adicional al de la obtención de su documento de identificación civil para poder sufragar (Sobrado, 2007).

Los procedimientos modernos que se utilizan para la depuración del *registro electoral*, base del *padrón electoral*, tienden a evitar las duplicidades y suplantaciones de personas, previniendo también los falsos cambios de domicilio que podrían tipificar el delito de *trashumancia electoral*.

La actualización del *registro electoral* conduce a la elaboración del *padrón electoral* que puede tener diversas formas de presentación. El *padrón electoral* se organiza por provincia, municipio, departamento o distrito, sobre la base de los *electores* que tengan su residencia en cada una de esas demarcaciones. En los países que tienen *voto* en el exterior de sus ciudadanos, además del *padrón electoral* ordinario se expide el padrón de *electores* que residen en el exterior y que han llenado las formalidades de empadronamiento requeridas.

Otro tipo de padrón es el penitenciario, donde se incluyen aquellas personas privadas provisionalmente de libertad, pero habilitadas para ejercer el *sufragio*. También tenemos el caso de los padrones especializados de extranjeros con derecho a *voto* (Argentina, Chile), no videntes o personas con discapacidad (Chile y Perú) y analfabetos (Chile). Finalmente, se ha dado el caso de *padrones electorales* organizados por sexo, en los países en que las mesas electorales se dividen para hombres y mujeres, o que se les asigna horarios de votación diferidos.

Es importante destacar que, aunque la vigencia del *padrón electoral* es para una *elección* determinada, en los países donde existe el sistema de *doble vuelta electoral* o balotaje, el *padrón electoral* vigente para la primera vuelta será el mismo que tendrá vigencia en la segunda vuelta.

IV. Verificabilidad del *padrón electoral*: Consultas y auditorías

Para garantizar una mayor fiabilidad del *padrón electoral*, la legislación suele contemplar que el mismo esté sujeto a la verificación por parte de los *partidos políticos* y de los propios *electores*. El *padrón electoral* preliminar se somete a las verificaciones, reclamos y tachas de los *partidos políticos* y los ciudadanos, en los plazos previstos por la legislación. Como plantea Ulloa, “en el caso de los países que disponen de padrones provisionales, los definitivos están formados por los electores que figuraban en aquellos, añadiendo las correcciones y nuevas

inscripciones que hubiese determinado el organismo competente” (Ulloa, 1997).

El *padrón electoral* provisional puede ser consultado por los propios ciudadanos, que confirman cuál es su *colegio electoral* y en qué recinto se encuentra localizado. La verificación de los datos de los *electores* en el *padrón electoral* da una mayor confianza al *proceso electoral*, pues comprueba que no se ha producido un desplazamiento de los votantes y que cada uno de ellos podrá ejercer el *sufragio* sin mayor contratiempo, el día de la *elección*.

También se estima que los *padrones electorales* sean objeto de auditorías por parte de organismos especializados e independientes, como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) o la Organización de Estados Americanos (OEA).

V. Padrones electrónicos y biometría

La identificación biométrica “es una tecnología de seguridad que mide e identifica alguna característica morfológica que diferencia a una persona del resto de seres humanos, como puede ser la forma del rostro, el iris, la voz o la huella dactilar” (Sánchez, 2011). Cuando se habla de automatización de los *procesos electorales* “la digitalización de los padrones electorales es un primer paso que se está desarrollando (...) comenzando con la autenticación del votante” (Welp, 2011). Se aboga por una identificación fiable que implique

(...) la comprobación in situ de los datos biométricos, por ejemplo, la constatación de las huellas digitales, por su escaneo para confrontarlas con las registradas al momento de ingresar al padrón, o el análisis del iris de la persona que se presenta a votar (Rial, 2005, p. 105).

Los avances en las *tecnologías de la información* han permitido el desarrollo de aplicaciones para la consulta digital de los datos del *padrón electoral* en los propios *recintos electorales*. En particular, los equipos de registro de concurrentes o máquinas captahuellas han sido incorporadas en los *procesos electorales* de algunos países de la región, tales como Brasil, Venezuela y, más recientemente, Colombia, con un

balance esencialmente positivo, pues se garantiza una fiel identificación del *elector* y la disminución sustancial de las suplantaciones y el doble *sufragio*. Además, estos equipos suelen tener una tecnología que lee la matriz de puntos o código de barras que se incorpora en el documento de identificación del *elector*, donde se encuentran sus otros datos personales.

VI. Importancia y utilidad del *padrón electoral*

Un *padrón electoral* seguro y confiable es un elemento clave para la celebración de *elecciones* democráticas, que garanticen el principio de **one person, one vote, one value**. El *padrón electoral* correspondiente a cada colegio o mesa electoral sirve para confirmar la identidad de los votantes el día de la *elección*, al compararlo con los datos incorporados en su documento de identidad.

Un *padrón electoral* que refleje fielmente la realidad geográfica de los *electores* permitirá, asimismo, una organización más efectiva en los *colegios electorales*, distribuyendo a los votantes en cantidades razonables que propicien una adecuada fluidez durante la jornada de votación, y ubicándolos en un *recinto electoral* cercano a su lugar de residencia. Los datos estadísticos que genera el *padrón electoral* son, a su vez, una fuente esencial de información para los *partidos políticos*, que los utilizan como herramienta en la competencia electoral.

Vocablos de referencia:

Elector - Registro electoral - Registro civil - Sufragio

Bibliografía:

- Barreto, O. J. (2007). *Derecho Electoral Colombiano. La actuación administrativa*. Bogotá: Ibáñez.
- Corvetto, P. (2014). Georreferenciación y registro de electores: el caso peruano en perspectiva comparada. *Revista Mundo Electoral*, 7 (21), 56-62.
- Matos, D. (1997). Registro civil, registro electoral y documento de identificación: una trilogía inseparable. *Boletín Electoral Latinoamericano*, julio-diciembre, 177-191.
- Rial, J. (2005). Consideraciones políticas sobre la aplicación del voto electrónico en América Latina. En: Tula, M. I. (ed.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales* (pp. 103-114). Buenos Aires: Ariel Ciencia Política.
- Sánchez, C. A. (2011). La Experiencia Colombiana en Identificación Biométrica Aplicada a las Elecciones. *Revista Mundo Electoral*. 4 (11), 62-70.

- Sobrado, L. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, Segundo Semestre (4).
- Ulloa, F. (1997). El Registro Civil y el Registro Electoral: una visión mesoamericana. *Boletín Electoral Latinoamericano*, julio-diciembre, 193-249.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, J., (ed.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Y. (2011). Latinoamérica conectada. Apuntes sobre el desarrollo de la democracia electrónica. En: Loza, N. (ed.), *Voto electrónico y democracia directa: los nuevos rostros de la política en América Latina* (pp. 13-31). México: FLACSO.

José Ángel AQUINO

PARIDAD

En la décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe¹, que tuvo lugar en Quito, Ecuador, en agosto de 2007², los países participantes acordaron adoptar todas las medidas necesarias

(...) para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (...) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.

Luego, en su undécima Conferencia, reafirmaron que “la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”³.

La *paridad* constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha mantenido a

-
- 1 Órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL).
 - 2 Ver también la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el Poder”, que tuvo lugar en Atenas, Grecia, en noviembre de 1992.
 - 3 Consenso de Brasilia, derivado de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia, Brasil, en julio de 2010.

las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones. Es un principio que responde a un entendimiento congruente, incluyente e igualitario de la *democracia*, en donde la representación descriptiva y simbólica de las mujeres es indispensable. A diferencia de las cuotas, es una medida permanente. La *paridad* debería aplicarse dentro de órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y autónomos. También en organismos internacionales⁴ y privados.

De acuerdo con el artículo 18 de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, emitida por el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), la *paridad*:

Se expresa en disposiciones legales y regulatorias de regímenes y sistemas electorales que incorporan en las listas oficializadas el 50% de candidaturas para cada sexo, tanto en cargos titulares como suplentes (...). Incorpora dos criterios ordenadores (mandatos de posición) en las listas partidarias: la paridad vertical y la paridad horizontal. Estos criterios son aplicables tanto a listas cerradas como a listas abiertas, cargos uninominales y/o plurinominales.

Además, dispone que la *paridad* debe ser:

- **Vertical:**

En las listas plurinominales la ubicación de las candidaturas de mujeres y hombres debe efectuarse de manera alternada y secuencial (uno a uno) en toda su extensión y de modo descendiente tanto en los cargos titulares como en los cargos suplentes. Si se trata de listas partidarias uninominales, la paridad se cumple con la incorporación de candidaturas suplentes con el sexo opuesto al que detenta el cargo de titular.

- **Horizontal:**

Participación equivalente de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas partidarias (primeros lugares). Cuando un mismo partido político y/o alianza se presenta en varios

4 Ver por ejemplo, la campaña GQUAL, liderada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, que tiene como fin mejorar la representación de las mujeres en tribunales y organismos internacionales. Disponible en: <http://www.gqualcampaign.org/>.

distritos electorales simultáneamente debe acordarse encabezamientos de mujeres y hombres por igual.

En la región, la *paridad* está reconocida en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

- 1) **Bolivia.** El artículo 278.II constitucional⁵, establece la *paridad* y la alternancia de género para la *elección* de asambleístas departamentales.
- 2) **Costa Rica.** La *paridad* y la alternancia se encuentran reguladas en los artículos 2 y 148 del Código Electoral (Ley 8765) para todas las delegaciones, las nóminas de *elección* popular y las nóminas a cargos en órganos de dirección y *representación política*, así como instancias partidarias. Su incumplimiento se sanciona con la no inscripción o renovación de *partidos políticos* (artículos 60 y 61).

El Tribunal Supremo de Elecciones, en su sentencia 3603-E8-2016, determinó que el alcance del principio de *paridad* en las nóminas de *candidaturas* a diputaciones no sólo obliga a los partidos a integrar cada *lista* provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las *listas* provinciales que cada agrupación postule. Si las nóminas incumplen este requisito, el Registro Electoral, a partir de un *sorteo*, realizará los reordenamientos que resulten necesarios en esas nóminas.

- 3) **Ecuador**⁶. En la Constitución de Ecuador⁷ se establecen como principios de las *elecciones* pluripersonales la equidad, *paridad* y alternabilidad (artículo 116). Además, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral se rigen, entre otros, por principios de equidad y *paridad* de género (artículo 217).

Para los puestos judiciales, la Constitución establece que debe “propenderse” o “procurarse” la *paridad* (arts. 176, 179, 183 y 434). Por

5 Ver también los artículos 2.h, 11, 60.II, 61.VII, 107 de la Ley Electoral No. 026.

6 Ver también los artículos 4.1, 18, 20, 86, 94, 105.2, 160, 165 y 321.5 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia.

7 Ver también artículo 4 del régimen de transición.

lo que se refiere a quienes integren el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, la Constitución señala que deberán ser designados garantizando “equidad y paridad” (art. 224). Por su parte, en el artículo 108 determina que los partidos y movimientos políticos deberán conformarse paritariamente.

Respecto al Poder Legislativo, el artículo 65 de la Constitución, señala que:

El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial (...)

- 4) **Honduras.** En el artículo 105.A de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas⁸, se reconoce el principio de *paridad* en las nóminas de cargos de dirección de *partidos políticos* y de cargos de *elección* popular.
- 5) **México.** La *paridad* se encuentra en el artículo 41.1 de la Constitución:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Al no establecerse expresamente en la Constitución que la *paridad* abarca el ámbito municipal, la jurisprudencia⁹ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que ésta se entiende implícitamente reconocida a nivel municipal, ello debido a que los ayuntamientos son los órganos colegiados de deliberación democrática.

8 Ver también los artículos 105 y 116.

9 Números 6, 7, 8 y 9, todas de 2015.

6) **Nicaragua.** En el artículo 82 de la Ley Electoral (Ley 331), se determina la obligación de los *partidos políticos* o alianzas de partidos de presentar *listas* paritarias y alternadas para las *elecciones* municipales, de diputados y diputadas de la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano.

7) **Panamá.** El Código Electoral de la República de Panamá, en su artículo 239, determina que:

En las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harán garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sea para mujeres. Corresponderá a la Secretaría de la mujer de los partidos políticos firmar las listas de postulaciones (...)

8) **Venezuela.** El Reglamento Especial para Garantizar los Derechos de Participación Política de Forma Paritaria en las Elecciones de Diputadas y Diputados a la Asamblea Nacional 2015, emitido por el Consejo Nacional Electoral el 25 de junio de 2015, estableció, en su artículo 3, que:

Las postulaciones para las elecciones aquí señaladas, deberán tener una composición paritaria y alterna de cincuenta por ciento (50%) para cada sexo. En aquellos casos que no sea posible aplicar la paridad, dicha postulación deberá tener como mínimo el cuarenta por ciento (40%) y como máximo el sesenta por ciento (60%) por cada sexo. Estas fórmulas aplican para las postulaciones de candidatos principales y también para los suplentes, sean postulaciones bajo la modalidad nominal o lista.

Frente a esta normativa es importante preguntarse cuáles han sido los resultados reales. En noviembre de 2015, ONU-Mujeres (2015) reportaba que la región se convirtió en la que cuenta con mayor participación femenina en los parlamentos, es decir, se alcanzó el 27.7% de *representación política* de mujeres, adelantando a que Europa, que tiene el 25.7%.

Según este mismo reporte, a mediados de 2015, en América Latina y el Caribe hispano se detectaron los siguientes porcentajes de representación de mujeres en los parlamentos:

- Países con más del 40%: Bolivia (que logró *paridad*), Cuba, Nicaragua, Ecuador y México.
- Países con más del 30%: Costa Rica, Argentina y El Salvador.
- Países que tienen entre el 15% y el 30%: Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela.
- Países por debajo del 15%: Guatemala y Brasil.

En el conjunto, el 42% de los países de América Latina y el Caribe Hispano tiene alta representación femenina en sus parlamentos, 47% tiene representación media y apenas el 11% tiene baja representación.

La *paridad* reconocida únicamente en las leyes no es suficiente y no garantiza que este principio se manifieste en la integración final de los órganos de toma de decisiones. Por ello, es necesario que, de acuerdo con la legislación de cada país, se establezcan mecanismos, como el encabezamiento de *listas*; que en caso de ser impar el número de puestos, se dé *mayoría* a las mujeres, es decir, el número restante; prohibición de registrar a mujeres exclusivamente en distritos perdedores; otorgar mayor financiamiento a las campañas de mujeres; destinar presupuesto exclusivo para el *liderazgo político* de las mujeres; realizar campañas en contra de los estereotipos discriminadores respecto de las mujeres en *política*; adoptar medidas de conciliación de la vida laboral y privada, entre otras.

Para garantizar que la *participación política* de las mujeres tenga lugar en espacios libres de discriminación, resulta necesario trabajar, además, lo relativo a la violencia política de género (Piscopo, 2016; Krook y Restrepo, 2016; TEPIJF, 2015).

Finalmente, es importante destacar que, de acuerdo con Line Barreiro e Isabel Torres (2009):

(...) ni las cuotas ni la paridad entre los sexos en los sistemas electorales garantizan calidad en la representación. Lo que garantizan es la inclusión en la democracia de una diferencia que existe en todas las sociedades y es aproximadamente la mitad de la población y de la ciudadanía.

Vocablos de referencia:

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

Bibliografía:

- Barreiro, L., y Torres, I. (2009). El camino hacia la paridad: Evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 1-23. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/7/BareiroI.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. Washington, D.C.: CIDH. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>.
- Krook, M. L., y Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, XXIII (1), 127-162. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/737>.
- ONU MUJERES (2015, noviembre). *La hora de avanzar*. Paraguay: ONU-Mujeres. Recuperado de: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2016/05/LA-HORA-DE-AVANZAR-web.pdf>.
- Piscopo, J. M. (2016). Capacidad estatal, justicia criminal y derechos políticos. Nueva mirada al debate sobre la violencia contra las mujeres en política. *Política y Gobierno*, XXIII (2), 437-458. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/828/616>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2015). Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres. México: TEPJF/INE/FEPADE/SEGOB/CEAV/CONAVIM/INMUJERES/FEVIMTRA. Recuperado de: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/.

María del Carmen ALANIS

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

I. Concepto

La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones

colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de *gobierno* que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país o en decisiones específicas del *gobierno* que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Conway, 1986, pp. 11-25).

Esta definición amplia abarca los diversos tipos de actividades que la ciencia política contemporánea considera como indicadores de la *participación política*. Inicialmente se planteó que la diferencia fundamental entre estas actividades venía dada por el grado de dificultad que ella implicaba para los ciudadanos. Tomando como base esta supuesta unidimensionalidad de la participación, se clasificaba a los ciudadanos en “gladiadores”, quienes tomaban parte activa en la *campaña electoral* así como en las otras actividades, “espectadores”, quienes se limitaban a votar, y “apáticos”, quienes ni siquiera votaban (Milbrath y Goel, 1977). Se suponía que quienes desarrollaban las actividades más difíciles también tomarían parte en las más fáciles. Posteriormente, gracias a autores como Verba, Nie y Kim (1978, pp. 53, 310-312), ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Éstas son:

- 1) **Grado de influencia** que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos.
- 2) **Amplitud del resultado** a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular.
- 3) **Grado de conflicto** en el que se verán envueltos los participantes.
- 4) **Nivel de iniciativa personal** requerida para realizar la actividad.
- 5) **Grado de cooperación** con otros ciudadanos, necesario para llevar a cabo la actividad.

Las actividades que reúnen características similares en las cinco dimensiones forman los llamados modos de participación. Determinar estos modos permite clasificar a los ciudadanos según la forma en que

participen y no solamente según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden tomar parte en actividades correspondientes a varios modos, y un porcentaje pequeño lo hace. Los modos de participación serían (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 53-56):

- 1) **Votar**, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en *elecciones* nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referendos (Krennerich y Zilla, 2007, p. 41).
- 2) **Campaña política**, caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir *propaganda política* (Lauga y García, 2007, p. 709).
- 3) **Actividad comunitaria**, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población y trabajar individual o colectivamente para resolver problemas comunitarios.
- 4) **Actividad particular**, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluyen aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.
- 5) **Actividad de protesta**, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno

hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica (Krennerich y Zilla, 2007, p. 47).

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los *electores*. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del *sufragio* universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la *democracia* moderna.

II. Clasificación

La *participación política* puede clasificarse siguiendo varios criterios (Molina y Vaivads, 1988, pp. 33-40).

- 1) De acuerdo con su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional.

Participación institucional: Se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, *elecciones*, organismos consultivos, etc.

Participación no institucional: La participación no institucional comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, *campañas electorales*, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, promoción de intereses de grupos determinados o clases sociales, militancia y actividad dentro de los *partidos políticos*, etc. La posibilidad de realizar libremente actividades de tipo no institucional está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la participación institucional forma parte de su proceso de desarrollo y expansión. También deben incluirse dentro de las actividades de participación no institucionales aquellas con un carácter antisistema y las que involucran actos de violencia. La forma en que estas actividades son reprimidas o encauzadas por vías institucionales puede tener efectos importantes sobre la *legitimidad* misma del *gobierno*.

- 2) Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva.

Participación decisiva: En la participación decisiva las decisiones tomadas por los ciudadanos tienen carácter vinculante para los gobernantes, quienes están obligados a regirse por ellas. Este es el caso de las *elecciones* y del referéndum en algunos países.

Participación consultiva: La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el *gobierno* no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referendos consultivos, de la iniciativa popular legislativa y en general, de la participación no institucional. Sin embargo, a pesar de su carácter no vinculante, la participación consultiva puede tener efectos similares a la decisiva, dado el elevado costo político que para los gobernantes pudiera tener el obviar las propuestas de amplios sectores de la población.

- 3) La actividad de participación puede también ser clasificada en directa o indirecta.

Participación directa: En el caso de la participación directa la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referendos y las *elecciones* corresponden a este tipo.

Participación indirecta: En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente; por ejemplo, en el caso de organismos oficiales en los que se incluye representación de organizaciones ligadas a importantes sectores sociales, tales como cámaras empresariales y centrales sindicales. La efectividad de este tipo de participación depende en gran parte de los mecanismos de *elección* de los mandatarios y su libertad de acción como representantes.

- 4) La participación puede ser obligatoria o facultativa.

Participación obligatoria: En el caso de la participación obligatoria el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso de participación o la instrumentación del organismo respectivo como

un requisito necesario para la toma de alguna decisión, por ejemplo, cuando se exige realizar un referéndum para aprobar una reforma constitucional.

Participación facultativa: En el caso de la participación facultativa la puesta en práctica del proceso participativo depende discrecionalmente de quien esté facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental; por ejemplo, cuando se faculta a un número determinado de *electores* o a uno o varios de los poderes públicos (presidente, parlamento, etc.) para solicitar la convocatoria de un referéndum con la finalidad de decidir sobre la revocatoria de una ley o parte de ella.

- 5) Por último, los mecanismos de participación también pueden clasificarse en temporales o permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se crean en la administración pública.

Participación permanente: La presencia de representantes de la sociedad civil se plantea como miembros titulares de un organismo oficial previsto como duradero.

Participación temporal: La actuación de representantes de la sociedad civil tiene carácter circunstancial para asuntos específicos.

III. Factores de la *participación política*

Uno de los aspectos más atrayentes, y por ello de los más estudiados, es el relativo a los factores que influyen en estimular o desalentar la *participación política* de los ciudadanos. Estos análisis, ya sean de un solo país o en forma comparada, tratan de identificar las diferencias en los niveles de participación entre grupos sociales, o entre países, proponiendo modelos explicativos sobre los factores o variables que generan tales diferencias.

La determinación de los factores vinculados a la alta o baja participación de algunos grupos o de la comunidad en general con respecto a actividades fundamentales como votar, ha servido de base para propuestas de reforma legislativa que eliminen obstáculos a la participación; por ejemplo, los exigentes requisitos para el *registro electoral* en algunos

estados de los EE.UU. (Powell, 1986, pp. 17-43), o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como el *voto obligatorio*. Precisamente la posibilidad práctica de modificar algunas de las condiciones que afectan los niveles de *participación política*, una vez conocidas, es lo que hace importantes estos análisis sobre los factores que inciden sobre ella. No todos los factores son alterables por vía legislativa; algunos, como los relativos al *sistema de partidos*, son muy resistentes o inmunes a la manipulación voluntaria. Sin embargo, aun en este caso, su conocimiento es muy importante porque contribuye a la mejor comprensión del funcionamiento del *sistema político*.

Los estudios empíricos han distinguido dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 80-93).

A. Factores institucionales

Comprenden las características propias del *sistema político* y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del *voto* (Fernández y Thompson, 2007, p. 257), el tipo de *registro electoral*, las facilidades legales para el *sufragio* y el *sistema electoral* son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Estudios empíricos han comprobado la existencia de una mayor participación en los países con *voto obligatorio* (Lijphart, 1997, p. 2). Asimismo, las facilidades que se otorgan al *elector* para el *registro electoral* tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de *sistema electoral* también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en *sistemas electorales* de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios (Blais, 2006, pp. 113-114; Lijphart, 1997, p. 7; Ladner y Milner, 1999, p. 236). La razón para ello es que debido a que en los sistemas mayoritarios en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en áreas con *mayorías* históricas a favor de un determinado partido muchos *electores* tienden a pensar que sus *votos* no tienen influencia sobre el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario,

en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los *votos* cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las organizaciones políticas.

El establecimiento de *cuotas de género* (Dahlerup, Hilal, Kalandadze y Kandawasvika-Nhundu, 2013, pp. 16-34) o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del *sistema político* pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana. Los esfuerzos que realizan los *partidos políticos* y las organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política constituyen un factor de gran importancia para determinar los niveles de participación, especialmente en actividades de resultado colectivo, tales como votar o realizar campañas políticas. Asimismo, los estudios del comportamiento político han encontrado que dicha movilización es más intensa cuando existen vínculos estrechos entre los partidos y las divisiones sociales políticamente significantes (*cleavages*).

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de *participación política*, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al *sistema político*. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquéllas que no se relacionan directamente con la *política*, como las religiosas (Peterson, 1992, pp. 123-125), sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la *participación política*.

B. Factores individuales

Los estudios empíricos han tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de *participación política*. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a

ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, y los de mayores recursos socioeconómicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado (Kavanagh, 1983, pp. 181-186).

En cuanto a factores de índole motivacional (psicológica) tienden a ser más activos quienes tienen más interés en *política*, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente (eficacia política subjetiva) y mayor identificación partidaria. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socioeconómicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la *participación política* desde el punto de vista individual (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 1-22; Franklin, 1996, p. 220).

C. Interrelación entre los factores institucionales e individuales

Estudios comparados que abarcan países de diferente nivel de desarrollo político y económico sugieren que los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de *participación política*, son los institucionales; al estar ellos presentes, los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizarse las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos socioeconómicos o predisposiciones psicológicas individuales. Los factores institucionales, por lo tanto, cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los *derechos políticos* por parte de la población.

Esto es importante porque implica que la eliminación o reducción del peso de los mismos (por ejemplo, la abolición del *voto obligatorio* o del *registro electoral* automático) podría derivar en la aparición de desigualdades en cuanto al uso efectivo de los mecanismos de influencia política en perjuicio de los sectores de menos recursos (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 286-309).

IV. Participación y democracia

Para la teoría tradicional de la *democracia*, mientras mayor participación, más *democracia* y, por lo tanto, mejor *gobierno*. A partir de los años 50 del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la

cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela, una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor *cultura política* y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. Al decir de esta escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí misma, como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo a lograr puede ser alcanzado mejor mediante *gobiernos* puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible (Kavanagh, 1983, pp. 176-178; Bachrach, 1983, pp. 146-165).

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa (Kavanagh, 1983, pp. 170-181), con antecedentes en los planteamientos de Rousseau, sostiene la necesidad de concebir la *democracia*, en su sentido moderno, como un proceso en el cual la medida del progreso hacia niveles más altos de *democratización* es precisamente el desarrollo de mecanismos participativos que incrementen el *poder* de dirección y control de los gobernados sobre los gobernantes y, en consecuencia, mejoren la calidad de la *democracia* (Levine y Molina, 2011, p. 9). La relativamente baja participación existente en la mayoría de las *democracias*, comparada con las posibilidades que brinda la tecnología moderna para la expresión de la opinión ciudadana, no puede ser vista como un dato inmodificable, sobretodo cuando algunos países han avanzado bastante en el desarrollo de modernas formas de participación. Estas últimas ciertamente no aseguran que las decisiones colectivas serán las ideales, pero no parece haber prueba fehaciente alguna de que una élite iluminada sea mejor garantía de un *gobierno* en función de los intereses de la *mayoría*, que las decisiones libremente expresadas de la propia *mayoría*. Tampoco los sustentadores de esta tesis niegan que el desarrollo de la participación debe ser paralelo al desarrollo cultural y político de la *ciudadanía*, pero sin convertir a este último en un obstáculo insalvable mediante la inclinación a siempre considerarlo insuficiente.

Finalmente, han aparecido estudios empíricos que sugieren una asociación significativa entre niveles relativamente altos de *participación política* y menores niveles de violencia política, además de una mayor adecuación de la *política* gubernamental a la opinión mayoritaria (Kavanagh, 1983, p. 189; Powell, 1982, p. 132).

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia - Campaña electoral - Democracia - Democracia directa - Democracia participativa - Elecciones - Elector - Propaganda (política y electoral) - Registro electoral - Sufragio - Voto - Voto obligatorio

Bibliografía:

- Bachrach, P. (1983). *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111-125.
- Conway, M. (1986). *La participación política en los Estados Unidos*. México: Ediciones Gernika.
- Dahlerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., y Kandawasvika-Nhundu, R. (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: International IDEA.
- Fernández, M., y Thompson, J. (2007). El voto obligatorio. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 253-265). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Franklin, M. (1996). Electoral Participation. En: LeDuc, L., Niemi, R., y Norris, P. (eds.). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, (pp. 216-235). California: Thousand Oaks.
- Kavanagh, D. (1983) *Political Science and Political Behaviour*. London: George Allen and Unwin.
- Krennerich, M., y Zilla, C. (2007). Elecciones y contexto político. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 39-47). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lauga, M., y García, J. (2007). La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2da. ed.) (pp. 709-743). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ladner, A., y Milner, H. (1999). "Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections". *Electoral Studies*, 18 (2), 235-250.

- Levine, D., y Molina, J. (2011). Evaluating the Quality of Democracy in Latin America. En: Levine, D., y Molina, J. (eds.). *The Quality of Democracy in Latin America*, (pp. 1-19). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91 (1), 1-14.
- Milbrath, L., y Goel, M. (1977). *Political Participation*. Boston: University Press of America.
- Molina, J., y Vaivads, H. (1988). Participación de los ciudadanos en el funcionamiento del Estado venezolano. *Cuestiones Políticas*, 3.
- Peterson, S. (1992). Church Participation and Political Participation. The Spillover Effect. *American Politics Research*, 20 (1), 123-139.
- Powell, G. B. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 80 (1), 17-43.
- Verba, S., Nie, N., y Kim, J. O. (1978). *Participation and Political Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

José E. MOLINA VEGA

Carmen PÉREZ BARALT

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Desde su origen en latín, la palabra indígena refiere a quienes son originarios de un país¹, aunque en ocasiones se le utiliza con intención estigmatizadora². En lo que aquí interesa, el vocablo denota mucho más que la vinculación a un territorio determinado y tiene pretensiones reivindicatorias de tipo cultural, social y político, comúnmente agrupadas con la expresión “indigenismo”. Efectivamente, la palabra “indígena” describe a la población originaria de un territorio, que residía en él antes

1 **Indigēna, -ae** [indu, **genō**]: originario del país (Segura Munguía, 2001, p. 369).

2 Cuando se emplea como sinónimo de nativo frecuentemente se hace para referirse a “pueblos no civilizados o poco civilizados” (Seco et al., 1999, p. 2605).

de la llegada de otros pueblos. Aún más: la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó una definición que reconoce como indígenas a

(...) las comunidades, pueblos y naciones que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la colonización o invasión, se considera diferente de otros sectores de la sociedad actualmente dominante en estos territorios o sus partes. Actualmente, se trata de sectores no dominantes de la sociedad, que pretenden preservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras los territorios ancestrales y su identidad étnica, como bases de su existencia continua como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales (Martínez, 1986, par. 379).

En 2010 la ONU estimó que en el mundo habitan alrededor de 370 millones de indígenas –casi el 5% de la población mundial– (ONU, 2015). En América Latina viven alrededor de 42 millones de indígenas que representan el 7.8% del total de la población. La mayoría de ellos (34,4 millones o 81.9%) reside en México, Perú, Guatemala y Bolivia (Banco Mundial, 2015, p. 22).

Históricamente, la población indígena ha sido discriminada y, en lo que aquí interesa, políticamente excluida en todos los países del continente³. La estrategia que tomaron las sociedades coloniales respecto de los pueblos originarios implicaba una apuesta por la asimilación forzada, expresada por el mestizaje y aculturación, que iban a generar una nación nueva y homogénea (Mörner, 1969). Como consecuencia, la parte de la población que se mantenía al margen de esos procesos fue marginada política, social y económicamente. Los efectos de esa marginación persisten en la actualidad, convirtiendo a las comunidades indígenas en grupos vulnerables a la discriminación, la pobreza y a una *representación política* limitada.

Desde los años 80, a la par de las *transiciones a la democracia* que surgieron en los países latinoamericanos, se han hecho visibles las de-

3 Debido a los alcances del presente trabajo no se abordan los procesos de colonización que derivaron en el exterminio del 90% de la población indígena en los primeros siglos posteriores al arribo de los europeos, derivado de las guerras, enfermedades, esclavitud y trabajos forzados de los pueblos originarios (Denevan, 1976).

mandas de las comunidades indígenas por el reconocimiento de sus derechos e igualdad frente a otros sectores de la sociedad, pero bajo el reconocimiento de su dimensión cultural. Así, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas tuvo como eje fundamental el reconocimiento de la multiculturalidad y pluriétnicidad de los países latinoamericanos. La perspectiva multicultural permitió conciliar la noción individualista, propia de las *democracias* liberales que pretendían construir las naciones latinoamericanas, con el reconocimiento de los derechos colectivos, en los que se basa la organización social y política de las comunidades indígenas (Kymlicka, 1995).

El comienzo formal de la *política* indigenista continental se suele identificar con el Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en México en 1940, donde los delegados gubernamentales de numerosos países del continente americano decidieron poner en práctica *políticas* para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas (Stavenhagen, 2007).

En este proceso fue relevante también el papel de las organizaciones supranacionales, que dieron voz a las comunidades y recogieron en los instrumentos internacionales de protección los derechos de las comunidades indígenas como parte de los derechos humanos que pretendían proteger. Entre los instrumentos internacionales dedicados al reconocimiento de los derechos de la población indígena destacan el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 107 (1957), que fue el primer intento por integrar y codificar las obligaciones internacionales de los Estados con relación a los pueblos indígenas y tribales; el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), que reconoce sus derechos colectivos y, de manera particular, da paso a la incorporación de las formas de producción jurídica basadas en valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de estos pueblos (Caicedo Camacho, 2015, p. 32); y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), que incorpora su derecho a la libre determinación.

A partir de estos procesos de visibilización de los pueblos indígenas, las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos empezaron a reconocer el derecho a la libre determinación y de *participación política*

de las comunidades⁴, “dando lugar a reformas jurídicas y constitucionales que reconocen el rostro multiétnico, multicultural y multilingüe de la región” (Banco Mundial, 2015, p. 13). Estos reconocimientos han llevado a las negociaciones con los *gobiernos* nacionales, para lograr mayor autonomía de los pueblos, permitirles controlar su desarrollo económico, social y cultural, y decidir su *régimen político*. Este último con frecuencia toma forma de autonomía de los *gobiernos* locales indígenas, como es en los casos de México, Colombia, Guatemala, Nicaragua o Bolivia (CEPAL, 2014, pp. 19-22). A nivel nacional, la *representación política* indígena destaca únicamente en los casos de Bolivia (el 32%) y Guatemala (12%), con el resto de los países de la región muy por debajo del 10% (PNUD, 2013).

El proceso de empoderamiento de las *minorías* indígenas se ha traducido en la adopción de nuevas políticas de participación que toman en cuenta su diversidad cultural y adoptan un renovado esquema en una vía dual: desde las comunidades mismas y desde los agentes del Estado.

Los pueblos y comunidades indígenas emergieron como *actores políticos* y sociales en América Latina a través de diversas organizaciones indígenas que fueron conformando una red de organizaciones de base étnica desde niveles locales, regionales y hasta niveles nacionales, traducándose en protagonistas activos de la exigencia de justicia y respeto de derechos humanos. De esta forma levantaron sus demandas de la recuperación de las libertades democráticas y políticas, a partir de la exigencia a su derecho de autodeterminación y de participación en los asuntos y políticas que de alguna manera inciden en sus derechos. Los ejemplos de este tipo de actividad los podemos observar en Guatemala, donde, en la década de los 90, logran una estrategia de militancia en todos los *partidos políticos* y participación en los *procesos electorales* locales; en Ecuador y Argentina, cuyas reformas constitucionales de 1998 y 1994, respectivamente, reconocen la diversidad cultural y, con ello, los derechos de los pueblos indígenas; en Perú, donde en las *elecciones*

4 Argentina (1994); Bolivia (1994, 2004 y 2009); Brasil (1988/2005); Colombia (1991 y 2003); Costa Rica (1999); Ecuador (1996, 1998 y 2008); El Salvador (1983/2000); Guatemala (1985/1998); Honduras (1982/2005); México (1992, 1994/1995 y 2001); Nicaragua (1987, 1995 y 2005); Panamá (1972; 1983 y 1994); Perú (1993 y 2005); Paraguay (1992) y Venezuela (1999) (CEPAL, 2014, pp. 17-8).

de 2001 los indígenas apoyan la *candidatura* a la presidencia de uno de sus miembros; en 1993 en Chile, a partir de su lucha se logra la promulgación de una Ley Especial sobre Pueblos Indígenas; finalmente, en Bolivia, en las *elecciones* de 2002 se postularon como candidatos a la presidencia de la República varios líderes indígenas, mientras que otros lograron obtener diputaciones nacionales. En México la reivindicación de la identidad cultural de los pueblos indígenas⁵ vino aparejada con la ratificación por el *gobierno* mexicano del Convenio 169 de la OIT en 1990 y, 2 años después, el reconocimiento expreso, en la Constitución, de la composición pluricultural de la nación mexicana y del deber del legislador de proteger y promover en ley el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, así como de garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (De la Peza, 1998, p. 449 y ss.).

En una ruta paralela, los esfuerzos por el reconocimiento de los derechos de la población indígena se dieron a través de los agentes gubernamentales de los nuevos Estados democráticos de la región. La dinámica dual trajo consigo un nuevo diálogo entre los pueblos indígenas con los Estados que requirió de creación de nuevas instituciones capaces de atender y fortalecer la inclusión y participación de los indígenas en la vida política, partiendo del reconocimiento de su particularidad cultural. El diálogo directo y la influencia de la comunidad internacional llevaron a los *gobiernos* a la adopción de los estándares internacionales que exigen un trato diferenciado para las poblaciones indígenas, con el objetivo de nivelar la base de derechos y que, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, determinan que el ejercicio de su libre determinación conlleva el derecho a la autonomía y autogobierno (principalmente en los asuntos internos y locales).

Es importante señalar que los estándares internacionales hablan no solamente de los derechos a la libre determinación y autonomía de las poblaciones indígenas, sino que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida pública general del Estado, por lo que

5 Sus antecedentes inmediatos son las concreciones normativas sobre cuestiones agrarias en 1915 y la creación de un organismo público descentralizado (Instituto Nacional Indigenista) en 1948, sustituido posteriormente por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en 2003).

éstos deben implementar medidas especiales para garantizar esta participación activa (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, caso Yatama vs. Nicaragua). Al mismo tiempo, se subraya que el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y jurídica implica su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su nación, especialmente en cuestiones que afecten sus propios derechos. Así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con la obligación que tienen los Estados de garantizar plenamente la participación de los pueblos indígenas y sus miembros en la toma de decisiones que afecten sus derechos e incrementar su participación en las decisiones que se tomen a nivel nacional (CIDH, 2011). De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que los Estados “tienen la obligación de garantizar la participación de los miembros de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a cualquier medida que les afecte, y de conformidad con las costumbres y tradiciones del pueblo en cuestión” (caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007). Así, la esencia del reconocimiento del derecho a la *participación política* de los pueblos indígenas refiere obligadamente al derecho a participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos, desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, conforme a los estándares internacionales.

Los países latinoamericanos han logrado avances importantes a nivel legislativo; sin embargo, aún persisten numerosos obstáculos que impiden a las poblaciones indígenas ejercer sus derechos de *participación política* en plenitud e igualdad de condiciones frente a otros sectores de las sociedades de la región. Los desafíos actuales reflejan los problemas persistentes, como lo es la desigualdad y la situación de pobreza que de manera considerable afecta a las comunidades indígenas y que son consecuencia de los largos siglos de marginación y exclusión que han padecido.

En el aspecto ambiental, en el que se ven afectados intereses de la comunidad, se viola la propia legislación, lo que refleja la dificultad y discriminación que aún vulnera a los pueblos indígenas en la administración de justicia y la aplicación de leyes en su favor pese a las recientes reformas locales de cada uno de los países. Así, la Corte IDH

determinó que “debe existir un sistema normativo de protección segura para los indígenas de nuestro Continente, no menos que para los otros pobladores de los países americanos a los que llega el sistema tutelar de la Convención Americana” (caso *Awas Tingni vs. Nicaragua*).

A lo anterior debe agregarse la falta de condiciones que permitan dar cumplimiento a las resoluciones que las autoridades han dictado a favor de los pueblos indígenas y sus miembros, pues aún existe una tensión entre los derechos colectivos indígenas y la protección de los derechos individuales, propia de una *democracia* liberal, que pone de manifiesto que la convivencia pacífica en el marco de instituciones demanda potencializar los derechos de los grupos vulnerables y su convivencia con los derechos liberales de la *mayoría* (Zavala Arredondo, 2006, p. 473).

En este sentido, en las comunidades indígenas que realizan sus *elecciones* bajo sistemas normativos internos pueden presentarse restricciones importantes a la participación de algunos sectores de la misma comunidad. La *justicia electoral* mexicana, que en numerosas ocasiones ha analizado los procesos electivos de este tipo, ha emitido criterios importantes que, entre otros, obligan a las comunidades indígenas a respetar el principio de *sufragio* universal –por ejemplo, en el caso Santiago Yaveo, Oaxaca, donde se obligó a respetar el derecho a votar de los habitantes de las agencias municipales (Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF, SUP-JDC-013/2002)– y de los derechos de votar y ser votada de las mujeres –en el caso San Bartolo, Coyotepec, Oaxaca, donde se anuló una *elección* en la que se impidió la postulación de las mujeres (Sentencia del TEPJF SUP-REC-16/2014)–, así como de ejercer el cargo para el que fueron electas –caso Chenalhó, Chiapas, donde se obliga a restituir a la alcaldesa que un sector de los habitantes había amenazado y obligado a renunciar al cargo (Sentencia del TEPJF SUP-JDC-1654/2016)–. Estos ejemplos reflejan la necesidad de equilibrar el respeto por los derechos a la libre determinación que tienen las comunidades con los derechos individuales de sus habitantes. En todo caso, las tensiones propias de las sociedades multiculturales, desde la óptica de los derechos humanos, difícilmente pueden ser solucionadas con pretensiones de generalidad y más bien se requiere que sean procesadas en su individualidad y, mejor aún, mediante

la articulación de procedimientos que puedan generar un consenso democrático fundamental (Denninger y Grimm, 2007, pp. 38 y 69).

En conclusión, en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos los Estados deben garantizar los derechos reconocidos por el orden internacional a las colectividades indígenas como derechos humanos, de ahí su necesaria defensa a partir de acciones o medidas especiales que permitan cerrar las brechas que se aferran en las *democracias* modernas.

El respeto a los derechos de los grupos vulnerables a partir del reconocimiento de su diversidad cultural debe concebirse como una realidad palpable en la tutela de los derechos electorales y la defensa de las comunidades indígenas. Sólo así podremos hablar de un Estado democrático, acorde a sus aspiraciones de igualdad, libertad y desarrollo. Esto obliga a los Estados a adoptar medidas necesarias y adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo de derechos:

Las propuestas legales y prácticas también deben abordar las necesidades y los puntos de vista de los grupos más vulnerables dentro de las sociedades indígenas, teniendo en cuenta que existen brechas relacionadas con el género, las personas con discapacidades, los niños, niñas y adolescentes, los ancianos y la discriminación interétnica (Banco Mundial, 2015, p. 91).

Esas medidas deben estar encaminadas a lograr la *participación política* efectiva y pueden tomar forma, en los ámbitos que excedan sus demarcaciones y *formas de gobierno* interno, de cuotas o espacios reservados de *representación política*. Otros mecanismos de ese tipo que pueden ser efectivos para garantizar el acceso a la justicia son la suplencia total de la queja o establecimiento de defensoría pública que asesore y auxilie a los integrantes de los pueblos indígenas en la defensa de sus *derechos políticos*. Este tipo de medidas fueron implementadas por el TEPJF en México, en el caso Tanetze, en el que se determinó la eliminación de todos aquellos obstáculos técnicos o fácticos que impidan acceso a la justicia (Sentencia del TEPJF, SUP-JDC-11/2007), y a través de la creación de la Defensoría Pública Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas, en 2016.

En ese sentido, es necesario trabajar en el orden doméstico para fortalecer la defensa de las comunidades y pueblos indígenas para que puedan ejercer libremente su derecho a la libre determinación, autonomía y, con ello, su participación en la vida política.

Vocablos de referencia:

Acción afirmativa - Actor político - Ciudadanía - Discriminación electoral - Minoría - Participación política

Bibliografía:

- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf>.
- Caicedo Camacho, N. (2015). La interpretación de los derechos y libertades en sociedades culturalmente diversas. En: Caicedo Camacho, N., y Moya Malapeira, D. (coords.). *Diversidad cultural e interpretación de los derechos. Estudios de caso*, (pp. 21-62). Madrid: CEPyC.
- CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. Washington, D.C.: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de Junio de 2005*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia de 31 de agosto de 2001*. San José, Costa Rica: Corte IDH. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf.
- De la Peza, J. L. (1998). Los usos y costumbres indígenas y la justicia electoral en México. *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 22, 429-504.
- Denevan, W. M. (1976). *The Native Population of The Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press
- Denninger, E., y Grimm, P. (2007). *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*. Madrid: Trotta.

- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press
- Martínez Cobo, J. R. (1986). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. (Documento de la ONU No. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.1 a 4). Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/martinez-cobo-study.html>.
- Mörner, M. (1969). *La mezcla de razas en la historia de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- ONU (2015). *State of the World's Indigenous Peoples*. Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/2016/Docs-updates/SOWIP_Health.pdf.
- ONU (2009). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*. (Documento ONU/HRC/12/34, Consejo de Derechos Humanos).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Ciudadanía intercultural: Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*. Quito: PNUD. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20-%202013.pdf>.
- Seco, M., Ramos, G., y Andrés, O. (1999). *Diccionario del español actual*. Madrid: Aguilar Lexicografía.
- Segura Munguía, S. (2001). *Nuevo diccionario etimológico latín-español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Stavenhagen, R. (2007). Los pueblos indígenas: Actores emergentes en América Latina. En: Sochet, M. S. *México. Democracia y participación política indígena*, (pp. 43-73). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Zavala Arredondo, M. A. (2006). Elecciones Indígenas en México: Los límites constitucionales de las tradiciones y prácticas comunitarias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 459-473.

Janine M. OTÁLORA MALASSIS

PARTIDOCRACIA

El neologismo *partidocracia* –o partitocracia–, que encierra el sufijo -**krátos** (fuerza o poder para gobernar, en griego) alude literalmente al “gobierno de los partidos”. Sin embargo, por no remitir siempre a un grupo de fenómenos que compartan las mismas características, resulta difícil dar de esta noción una definición inicial que suscite un consenso

mínimo y pudiera dar lugar a un concepto operativo. Al igual que el *populismo*, la *partidocracia* se asemeja más a un síntoma o síndrome (Wiles, 1969) que a un concepto, lo que dificulta la instalación del vocablo en la literatura politológica. En cambio, éste se encuentra crecientemente utilizado en el lenguaje político y periodístico en un sentido despectivo para referirse a una desnaturalización de la *democracia* y de las organizaciones necesarias para su funcionamiento. La *partidocracia* aparecería en efecto, cuando los partidos han colonizado abusivamente la sociedad o el Estado tras excederse en su rol de intermediación entre ambas esferas.

Para evitar el escollo ligado al carácter eminentemente contingente de la noción, resulta útil pensar la *partidocracia* con relación a la “democracia de partidos” (Manin, 1996). Este concepto no sólo permite seguir la evolución del vínculo representativo sino también precisar la relación con la sociedad de aquellas formaciones en su edad de oro, vale decir, entre el período del parlamentarismo y de la *democracia* de audiencia. En la segunda mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX, los partidos de notables dan paso a los partidos de masas (socialistas y social-demócratas) que empiezan a canalizar la representación de grupos sociales hasta entonces excluidos de la *participación política*. Los partidos de masas cumplen, asimismo, un rol de orientación y encuadramiento de los *votos* de un número extendido de *electores* gracias a su capacidad organizacional y redes militantes. En este modelo de partido no existe, sin embargo, una expresión de la opinión pública independiente del clivaje partidista y del control ejercido por los dirigentes políticos.

Por su parte, la articulación de los partidos a la estructura del Estado es teorizada en la Alemania de inicios del siglo XX, donde se acuña la noción de **Parteienstaat** –Estado de partidos–, recogida en la Constitución del 11 de noviembre de 1919 de la República de Weimar (García-Pelayo, 1996, p. 29). Quienes legitiman esta relación plantean el carácter imprescindible de los partidos para el funcionamiento y desarrollo de las *democracias*, dado que contribuyen ampliamente a la formación de la voluntad estatal. En palabras del jurista austriaco Hans Kelsen, “la democracia, necesaria e inevitablemente, requiere un Estado de partidos” (Kelsen, 1977, p. 37). Esta postura se refuerza al final de la Segunda Guerra Mundial, momento en que los partidos son consagrados jurídico-

constitucionalmente con la finalidad de prevenir el retorno del Estado totalitario. Asimismo, la vuelta al *pluralismo* democrático rehabilita y consolida una visión positiva sobre aquellas organizaciones vistas como elementos indispensables de la reconstrucción democrática y estatal.

La noción de **Parteienstaat** suscita sin embargo críticas, entre las cuales el hecho de que la primacía otorgada a los partidos los conduce a apartarse del ideal de autogobierno del pueblo. Asimismo, imperaría la *partidocracia* cuando como resultado de la fuerte presencia de los partidos en las orientaciones y decisiones del Estado, desaparece la separación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El jurista alemán Gerhard Leibholz apunta, en este sentido, a los parlamentarios y gobernantes convertidos en meros comisionados de los dirigentes partidistas, una práctica que lleva al paroxismo uno de los principios de la *democracia* de partidos: el control ejercido por éstos sobre sus representantes electos. La función del parlamento aparece así diluida ante la omnipotencia del partido mayoritario que, en el marco de las derivas totalitarias, pasa a ser partido único.

La *partidocracia* implica una segunda desvirtuación: la del principio de acuerdo gubernamental entre *mayoría* y *minoría*, que busca morigerar las oposiciones que atraviesan la esfera social estableciendo consensos para el fortalecimiento de la *democracia*. Históricamente, los partidos socialdemócratas europeos se caracterizaron por sus estrategias de coalición para llegar al *gobierno*, teniendo como efecto perverso la emergencia de una clase política que el politólogo Klaus von Beyme describe en los años 90 como un “cartel de las élites de los partidos” (Von Beyme, 1993, p. 11), en un Estado de partidos que constituye “el elemento de su unión” (p. 34). El caso de Italia, otro país en el que el debate sobre el Estado de partidos ha sido intenso, muestra las consecuencias de la ausencia de alternancia en el *poder* entre la democracia cristiana y el partido comunista que dominaron el escenario político hasta fines de los 80. Ello condujo a una inamovilidad de la clase dirigente, mientras se impuso la costumbre de buscar compromisos sistemáticos y tomar acuerdos cupulares opacos, incluso entre *mayoría* y oposición. La **partitocrazia** (**particracy**) entendida ampliamente como “una forma de gobierno en la que un partido ejerce un control monopolístico sobre el

proceso gubernamental” (Calise, 1994, p. 444) se traduce así, en Italia, por una corrupción endémica y un manejo irresponsable de las finanzas públicas.

En algunos países latinoamericanos, el uso de la noción debe ser relacionado al contexto de las *transiciones a la democracia* y a los “pactos de élite” (O’Donnell y Schmitter, 1986) que permitieron acabar gradualmente con los enclaves autoritarios, dando garantías de *gobernabilidad*. En el caso de Chile, el carácter negociado y controlado de la transición produjo efectos desmovilizadores, junto con imprimir a partidos de militantes (el socialista y el demócrata-cristiano) una dinámica de funcionamiento cupular que contribuyó a la erosión de la confianza en las élites y las instituciones políticas. En la *partidocracia* diagnosticada tras los 20 años de permanencia de la Concertación en el *poder* (Siavelis, 2009), se evidenció también la colonización del Estado por las oligarquías partidistas (Alenda y Sepúlveda, 2009). Por su lado, la **partyarchy** venezolana (Coppedge, 1994) puso de manifiesto la existencia de partidos (AD y COPEI) que monopolizaban el *proceso electoral*, dominaban el Legislativo y cooptaban las organizaciones sociales, siendo al mismo tiempo factor de estabilidad política. El planteamiento vale también para otras *democracias* presidenciales como la costarricense o la chilena, donde el *sistema de partidos* se mantuvo como “columna vertebral” de la sociedad hasta el *golpe de Estado* de 1973 (Garretón, 1989).

Estos ejemplos confirman la dificultad de convertir la *partidocracia* en un concepto operativo, pues resulta difícil distinguir entre el juicio de valor (cf. la *partidocracia* como desvirtuación de los principios de la *democracia* de partidos) y la evolución indudablemente compleja de los *sistemas de partidos*. Katz y Mair (1995) muestran al respecto que las leyes de financiamiento público de la *política* consagraron la sinergia entre partidos y Estado, restando valor a una membresía en la que solía descansar gran parte del funcionamiento de partidos que se “cartelizaron”. La etiqueta de *partidocracia* apuntaría así las derivas de partidos alejados de los objetivos de su fundación inicial, desconectados de las bases que los sustentaban y convertidos en superestructuras profesionalizadas cuya única finalidad es la autoconservación. Este distanciamiento social

muestra el declive de la idea de una colonización de la sociedad por los partidos y la vigencia de la tesis del partido-Estado, al que correspondería vincular la noción de *partidocracia*.

Vocablos de referencia:

Democracia - Participación política - Política - Populismo - Representación política

Bibliografía:

- Alenda, S., y Sepúlveda, J. I. (2009). Pensar el cambio en las organizaciones partidistas: Perfiles dirigenciales y trayectorias de moderación en la Concertación y la Alianza. En: *Economía, instituciones y política en Chile*, Serie Estudios, vol. IV, (pp.135-180). Chile: SEGPRES.
- Calise, M. (1994, Summer). The Italian Particracy: Beyond President and Parliament. *Political Science Quarterly*, 109 (3), 441-460.
- Coppedge, M. (1994). *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- García-Pelayo, M. (1996). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garretón, M.A., y Cavarozzi, M. (eds.) (1989). *Muerte y resurrección de los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del cono sur*. Chile: Flasco.
- Katz, R., y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1), 5-28.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.
- Manin, B. (1996). *Principes du gouvernement représentatif*. Paris: Flammarion.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, IV. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Siavelis, P. (2009). Elite-Mass Congruence, Partidocracia and the Quality of Chilean Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 1 (3), 3-31.
- Von Beyme, K. (1995). *La clase política en el Estado de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Wiles, P. (1969). A Syndrome, Not a Doctrine. Some Elementary Theses on Populism. *Populism*, 163-179. London: Weilldenfeld and Nicolson.

Stéphanie ALENDA

PARTIDOS POLÍTICOS

I. Etimología y breve génesis del concepto

El término partido proviene de las voces latinas **pars** y **partire**. La primera significa “parte” y la segunda, “dividir”. Esto hace entender que *partido político* tiene que ver con una parte del todo. La vigencia de la noción de partido puede rastrearse en las ciudades de la Grecia clásica, donde ya existían las “divisiones en partidos” (Lenk y Neumann, 1980, p. 5). En ese contexto, no eran partidos organizados como se conocen en la actualidad, sino hombres libres que se unían en grupos a favor o en contra de una personalidad e incluso esos grupos eran rechazados. A pesar de ello, los partidos, como se identifica el uso actual del término, surgen como consecuencia no esperada ni prevista de las *formas de gobierno* representativas (Oppo, 1991, p. 1153; Lenk y Neumann, 1980, p. 6), la expansión del *sufragio*, la integración de los parlamentos (Lenk y Neumann, 1980, p. 6) y las exigencias de *democratización* e inclusión de demandas, conflictos, temas, grupos y agendas de la sociedad en el sistema representativo.

Los primeros partidos modernos fueron consecuencia de la unión de ciertos grupos de legisladores que trabajaban en común y seguían una misma línea *política* dentro de la institución y que, con el transcurso del tiempo, se fueron convirtiendo en representantes del grupo de *electores* a los cuales rendían cuentas de manera más o menos regular. Con el paso del tiempo, el vínculo entre esos representantes y el grupo de *electores* fue dando paso a una forma de mediación que se fue institucionalizando como lo que en la actualidad se conoce como *partido político*. Este es el caso de los partidos burgueses que fueron creados desde el interior de las instituciones (Duverger, 1951). Otros grupos políticos, como los trabajadores, crearon partidos para llevar sus demandas e intereses desde fuera y hacia el parlamento, generando presión para democratizar a esos sistemas que no los representaban.

La aparición de los partidos supuso “una ruptura con el pasado, porque los partidos, en cuanto incorporación espontánea y no institucionalizada de ideas e intereses sociales, implican una sociedad que se levanta frente al Estado” (Lenk y Neumann, 1980, p. 6). En este sentido, los partidos

modernos surgieron como canales de expresión de demandas (Sartori, 1992; Eldserveld, 1964), como puentes entre la sociedad y el Estado (Offe, 1986) y como instrumentos de mediación que contribuyeron a hacer operativo el funcionamiento del sistema representativo (Manin, 1998).

II. Definición y elementos conceptuales

Los partidos son asociaciones de individuos que sirven como vehículos para quienes tienen el objetivo de obtener cargos públicos mediante *elecciones* competitivas (Sartori, 1992; Aldrich, 1995; Downs, 1957). El tamaño, difusión territorial y densidad de esas organizaciones, los individuos que participan en ellas (como sus líderes, dirigentes o militantes), el estilo de liderazgo y las motivaciones de sus miembros, sus fines, estrategias organizativas y discursos ideológicos, pueden ser muy diversos y estar condicionados por factores institucionales, político-estratégicos, sociales o tecnológicos.

Ninguna de esas propiedades y características define a un *partido político*. El elemento que diferencia a los partidos de cualquier otro tipo de asociación voluntaria es, precisamente, la conquista del *poder* a través de las *elecciones* competitivas, independientemente de su tamaño, fuerza electoral, estilo confrontacional y/o estrategia antisistema. Cada diseño electoral establece los requisitos que debe cumplir cualquier agrupación para poder ser reconocida como *partido político*, así como también las condiciones necesarias para obtener el registro ante la autoridad correspondiente que le permita acceder a la competencia electoral. Más allá de los requisitos normativos que se les exija, el elemento común a todos ellos está en el hecho de ser un grupo de individuos que busca competir para acceder a cargos de representación popular.

Sartori operacionalizó este concepto con una definición minimalista, capaz de viajar de un contexto a otro, entendiendo a los partidos como “cualquier grupo político que se presenta a las elecciones y es capaz de colocar candidatos para cargos públicos” (Sartori, 1976/1992, p. 90)¹.

1 Esta definición tiene sus raíces en las ideas clásicas de Weber (1922/1992, p. 9), para quien un *partido político* era cualquier tipo de asociación política “que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas

Aun cuando los partidos no son los únicos actores sociales dispuestos a influir, controlar o presionar sobre las instituciones del *sistema político*, son los únicos que presentan *candidaturas* a las *elecciones* para acceder a los cargos de representación popular (Janda, 1980; Rahat y Hazan, 2001). Grupos de interés, asociaciones, movimientos sociales, plataformas ciudadanas e incluso los mismos medios de comunicación de masas pueden influir sobre las decisiones públicas. La diferencia está en que ninguno de ellos compite directamente en las *elecciones*.

III. La naturaleza dual de los partidos: Escenarios de *poder* e instrumentos de *poder*

Un *partido político* es un medio para alcanzar metas, así como también es un fin en sí mismo (Katz, 2008; Janda, 1980; Eldersveld, 1964). Esas organizaciones son complejas coaliciones de individuos, de carácter institucionalizado (Aldrich, 1995), que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses (Kitschelt, 1989). Esto significa que no son actores unitarios ni homogéneos, aun cuando muchas veces pareciera que tienen una sola voz, un solo programa, un solo dirigente o una sola meta. Para ganar *elecciones* es necesario que se dé cierta combinación y articulación de intereses de grupos diversos, sin la cual luego sería imposible gobernar.

A. Los partidos por dentro: Organizaciones que funcionan como mini *sistemas políticos*

Un *partido político* es mucho más que un mero grupo que busca el *poder* en un vacío. Por más pequeño que sea, requiere de cierta estructura organizativa. Esto es, una serie de reglas y espacios donde los miembros interactúan, toman decisiones, definen prioridades y cumplen objetivos. El partido funciona como un *sistema político* en sí mismo (Sjömbloom, 1968). La mayoría de las veces la estructura organizativa es exigida por el diseño electoral, sin el cual no es posible que el partido consiga el re-

probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)". También Downs (1957/1992) concibió a los partidos como "un equipo de hombres buscando el control del aparato de gobierno para ganar oficinas en una elección debidamente constituida".

conocimiento estatal para poder registrarse, participar y competir en las elecciones.

Los partidos se comportan en diversas “caras o arenas”, con objetivos, estrategias y recursos de *poder* distintos entre sí (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001). Los miembros cuentan con recursos de *poder* en función de cada una de esas caras externas (electoral, de *gobierno*) o internas (burocrática, de militantes). En la arena organizativa interna, los miembros cuentan con cargos burocráticos, influencia, control de los procesos de *selección de candidaturas*, manejo de redes clientelares, presencia territorial o manipulación de las reglas internas. En la arena externa, los miembros usan cargos públicos, acceso a medios de comunicación, financiación, como herramientas incluso para incrementar su *poder* en la organización.

Todo partido debe distribuir algún tipo de incentivo de participación para garantizar su supervivencia. Éstos pueden ser colectivos o selectivos (Panebianco, 1992) e ir desde la promesa por un cargo público a la implementación de una política pública o un programa de *gobierno*. Las recompensas psicológicas del *poder*, los honores y las compensaciones materiales que vienen con un cargo son potencialmente importantes para dirigentes en el *gobierno* pero menos para los militantes que son responsables de la movilización, la *campaña electoral* y/o de la organización burocrática. Estas concepciones de carácter opuesto conllevan tensiones entre las distintas “arenas” del partido y diversos sectores internos de la organización (cargos electos, líderes partidistas, militantes y *electores*).

Cada organización cuenta con diferentes niveles de institucionalización. Su estructura se encuentra débilmente institucionalizada cuando: es sólo un cascarón formal, que nadie toma en cuenta; el no cumplimiento de las reglas estatutarias no tiene consecuencias punitivas sobre los miembros de la organización; carece de sistematicidad; depende de sus liderazgos y no tiene autonomía respecto a ellos (Panebianco, 1992; Freidenberg y Levitsky, 2007); la estructura se encuentra fuertemente institucionalizada cuando se halla densamente formalizada, es autónoma de sus liderazgos, subsiste a ellos cuando éstos desaparecen y goza de sistematicidad y rutinización en sus procedimientos internos (Freidenberg y Levitsky, 2007; Panebianco, 1992; Randall y Svasand, 2002).

B. Los partidos hacia fuera: Las tareas en la sociedad y en el sistema político

Los líderes de los partidos desarrollan estrategias y acciones encaminadas a realizar metas (Sjömbloom, 1968). Entre todas las metas, la electoral es la fundamental y sirve como elemento de cohesión entre las tendencias o grupos internos que compiten ferozmente entre sí, aunque algunos autores dudan de que los partidos sólo quieran ganar *elecciones* (Panebianco, 1992). Para conseguir esas metas, los partidos hacen muchas cosas: informan, socializan valores y cultura, discuten temas y agendas, canalizan y representan intereses, movilizan el apoyo de los *electores*, coordinan a sus miembros y estructura burocrática en el territorio y promueven, proponen y defienden programas de *gobierno*.

Los partidos actúan en un doble escenario: en la sociedad y en el Estado (Mair, 1995). Cuando los partidos organizan a los ciudadanos, escuchan sus necesidades, representan esas demandas, canalizan sus apoyos y las articulan con las de otros grupos sociales, haciendo que esas sean sus propias propuestas políticas y sus posiciones programáticas, están actuando en el ámbito de la sociedad. Cuando los partidos compiten con otros partidos por el favor del *electorado*, están vinculando a la sociedad con las instituciones. Cuando participan de las sesiones del congreso, diseñan políticas y toman decisiones en las instituciones, están actuando desde las instituciones.

¿Qué hacen los partidos? Funciones clásicas y modernas

Las funciones de los partidos pueden clasificarse en:

- 1) Función de coordinación.** Históricamente considerada la principal función de los *partidos políticos*, ya que supone que el partido coordina al *gobierno*, a la sociedad y a la relación que se da entre ellos (Katz, 2008, p. 298). Una de esas tareas de coordinación tiene que ver con “el partido en el gobierno” y está vinculada a la capacidad de los partidos para pensar, diseñar, elaborar, producir e implementar políticas públicas. Esta función la desempeñan en los parlamentos, asambleas y ayuntamientos. Su tarea tiene que ver tanto con el trabajo en los plenos y las comisiones como en la búsqueda de apoyos específicos para impulsar políticas y transformar sus ideas en programas de *gobierno*.

- 2) **Función de socialización.** Los partidos brindan información y explicaciones acerca de cómo comprender la realidad y qué explicaciones alternativas encontrar sobre lo que ocurre en el *sistema político*. Los partidos participan en la formación de los valores de la *ciudadanía* y colaboran en la reproducción de los patrones actitudinales que los militantes de esa formación defienden y ejercen como parte de su comportamiento político. De este modo, contribuyen en dos funciones: a) como reforzadores de la *cultura política* existente, b) como transformadores de la *cultura política*. Los partidos también ayudan a reducir los costos de información que supone votar. Estos contribuyen a unir a quienes comparten opiniones políticas similares (Von Beyme, 1986, p. 29), al mismo tiempo que buscan diferenciarse de otros.
- 3) **Función de representación y articulación de intereses.** Esta función consiste en la representación de intereses de grupos sociales (Lipset y Rokkan, 1992). Los partidos buscan articular intereses diferentes entre sí. Las motivaciones por las cuales estos grupos están unidos pueden ser de las más diversas (ideológicas, políticas, territoriales, programáticas, de clase, entre muchas otras). Esas afinidades pueden hasta llegar a ser mínimas entre las partes pero de sumo valor si se da entre cada una de esas partes y un elemento unificador que puede ser el programa del partido, la ideología o incluso la presencia de un líder carismático que permite integrar las diferencias.
- 4) **Función de movilización y de participación.** La movilización es un proceso por el cual un grupo deja de ser un conjunto pasivo de individuos para convertirse en un grupo activo (Lipset y Rokkan, 1992). Los partidos facilitan la movilización, así como también son un puente para que las personas accedan a las instituciones (Offe, 1986) y, con ellas, consigan satisfacer sus intereses y alcancen sus metas (maximizar sus preferencias, incrementar sus recursos, desarrollar políticas públicas, tomar decisiones, gobernar, ejercer la oposición, entre otras).
- 5) **Función de reclutamiento, selección de *candidaturas* y generación de liderazgos.** Otra de las funciones de los partidos es la del reclutamiento de individuos que se desempeñarán en las instituciones de *gobierno*. Esta es una función clave dentro de un partido

(Schattschneider, 1964, p. 89; Rahat y Hazan, 2001) e implica el control de un conjunto de recursos que suponen influencia y *poder*. La tarea es doble (Katz, 2008, p. 300; Mair, 1995). Por una parte, los partidos deben reclutar miembros y, por otra, seleccionar entre esos miembros a quienes van a presentar en las *candidaturas* y, tras las *elecciones*, representar al partido.

- 6) **Función de legitimación y operatividad del sistema político.** El *partido político* mantiene un regular e indispensable papel sistémico en la organización y legitimación del *proceso electoral* y la formación de *gobierno* en regímenes representativos (Yanai, 1999, p. 6). Sin ellos es muy difícil que una *democracia* funcione, ya que requiere de los partidos para hacer operativo el funcionamiento del sistema democrático (Schattschneider, 1942/1964, p. 1). Es más, crearon la *democracia* para poder competir en ella y las *democracias* modernas son impensables sin la participación libre y activa de las organizaciones de partidos.

IV. ¿Cómo y por qué cambian los *partidos políticos*?

Factores que explican el cambio organizativo

Diversas razones explican los cambios internos y externos que pueden experimentar los *partidos políticos*. La literatura comparada ha desarrollado diversos enfoques para poder entender el modo en que los partidos cambian frente a las presiones de su entorno o a raíz de los propios conflictos existentes en su interior. Esos enfoques son al menos tres:

- el enfoque exógeno o ambiental (Epstein, 1980; Sferza, 1994; Harmel y Janda, 1982);
- el enfoque endógeno o de desarrollo organizativo (Aldrich, 1995);
- el enfoque integrador, que combina elementos de los dos enfoques anteriores (Harmel y Janda, 1982).

A. Teoría del cambio partidista: Modelo exógeno

El comportamiento partidista se explica por las transformaciones que experimentan las condiciones del entorno donde éste se desarrolla. Son

organizaciones isofórmicas que actúan como un sistema de respuestas al medio y que reaccionan a las exigencias de cada momento y circunstancia a fin de optimizar la posición en la lucha por los *votos* (Harmel y Janda, 1982). El principal factor que explica la evolución de un partido es la competición electoral, de tal manera que su presentación pública y su organización se modifican por la presión de aquella (Epstein, 1980). De este modo, lo que pase dentro de los partidos será reflejo de lo que ocurre fuera (Sferza, 1994). El juego de intereses, la pluralidad de objetivos y las relaciones de *poder* en el interior de los partidos no son variables relevantes a la hora de explicar el cambio de los partidos según este enfoque explicativo.

B. Teoría del cambio partidista: Modelo endógeno

El desarrollo organizativo es el principal elemento para explicar el cambio partidista. El tipo de liderazgo, las estructuras de *poder*, sus sistemas de representación, la relación entre las fracciones, la forma de reclutamiento de sus militantes y dirigentes y sus finanzas son clave para comprender el cambio organizativo. Este enfoque tiende a considerar que el funcionamiento del partido es en gran medida autónomo respecto a los procesos del entorno y su desarrollo institucional genera sus propios fines y objetivos (Aldrich, 1995), que no son medios para otros fines distintos a los relacionados con su estabilidad y permanencia (Panebianco, 1992, p. 115). Las posibilidades de éxito de cualquier intento de cambio dependerán del grado de institucionalización de la organización, del alcance de sus disfunciones estructurales y de la congruencia de los cambios propuestos con la naturaleza del *poder* y las reglas institucionales que rigen el funcionamiento de la organización.

C. Teoría del cambio partidista: Modelo integrador

Un partido actúa presionado por influencias ambientales que han ido transformando lentamente al *sistema político*. Los cambios experimentados por las propias sociedades, la transnacionalización de la información, el aumento de la complejidad de los problemas, el incremento del nivel formativo y la sofisticación del conocimiento del *electorado*, el desarrollo tecnológico y de los nuevos medios de comunicación, han modificado las funciones de los partidos y la capacidad de

representación que se les atribuía. Para que un partido se anime a realizar cambios sustanciales debe experimentar un **shock** concreto inducido desde fuera, que afecte sus objetivos primarios (como la muerte del líder, la derrota electoral o el enfrentamiento entre facciones), y que funcione como un estímulo contundente (Harmel y Janda, 1994, pp. 265-271).

El cambio surge de la mezcla de presiones anónimas y decisiones deliberadas entre las que cuentan también las de orden interno. Los distintos elementos de la vida doméstica de los partidos, interaccionando con el contexto en el que compiten, son variables clave para entender el rendimiento de la organización, de ahí que las explicaciones sean tanto exógenas como endógenas.

V. La crítica moderna a los *partidos políticos*: Nuevas demandas, nuevos roles, nuevos escenarios y viejos esquemas dogmáticos

El hecho de que los partidos sean actores indispensables para la *democracia* no significa que sean respetados ni que la *ciudadanía* los valore positivamente. El sentimiento antipartidista no es nuevo, sino que está presente desde la denuncia pesimista de Michels en 1911 de que las organizaciones partidistas tienen en su interior el germen de la oligarquía, lo que hace que estén en constante contradicción con los principios democráticos. Los partidos son tanto un instrumento como una amenaza para la *democracia*. Son un instrumento porque encauzan la participación de los ciudadanos, organizan las preferencias y los conflictos de la sociedad y colaboran en el proceso de designación de autoridades en el *sistema político*. Esto supone la inevitabilidad de la organización para controlar la *participación política* en una *democracia*. Pero, al mismo tiempo, suponen una amenaza, ya que por su propia naturaleza requieren de la burocracia y la oligarquización de su funcionamiento.

Las principales críticas tienen que ver con que la *ciudadanía* siente que los partidos no representan sus intereses y que están cada vez más lejos de los problemas de la gente común (Linz, 2002, p. 301). Esto se ha ido agravando con el paso del tiempo, mientras que los intereses de los individuos se han hecho cada vez “más específicos y particulares” (Linz, 2002, p. 301) frente a los que se percibían antes como mayoritarios

(intereses de clase o de valores), que unían a todos sobre la base de integrar a los diferentes. La capacidad representativa se ve condicionada por una serie de transformaciones que implican una desagregación de las identidades y la pérdida de su papel como único articulador político. La modernización aumentó los niveles de instrucción e implicó una mejora en las condiciones de vida de clases y grupos sociales que se encontraban al margen del sistema (Panebianco, 1992, p. 510).

En muchos *sistemas políticos* se da una paradoja. Mientras por una parte los *electores* votan a los partidos para que gobiernen, al mismo tiempo manifiestan su rechazo, desconfianza crítica y distanciamiento con las organizaciones partidistas (Gunther, Montero y Linz, 2002; Yanai, 1999). En la mayoría de los casos, esa crítica no refleja necesariamente un rechazo a la *democracia* como *sistema político* (Linz, 2002, p. 294) ni tampoco esos votantes dejan de votar a los partidos que critican.

Más que ante el declinar de los partidos se está ante un cambio en los roles, las funciones y la capacidad de adaptación a las presiones externas e internas que enfrentan. Los partidos continúan siendo estructuras de intermediación territorial y canales de representación de intereses necesarios para el funcionamiento de un *sistema político* democrático. Por lo tanto, resulta difícil imaginar un *sistema político* democrático sin la intermediación territorial y funcional de los partidos y reconocer esto no supone desconocer esos sentimientos críticos, sino simplemente diferenciar entre el papel de los partidos, su funcionamiento y la visión que la *ciudadanía* tiene de ellos.

Vocablos de referencia:

Democracia - Sistemas de partidos

Bibliografía:

- Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Alcántara Sáez, M., y Freidenberg, F. (eds.) (2001). *Los partidos políticos en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política. En: Battle, A. (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Duverger, M. (1951/1992). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Eldersveld, S. (1964). *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand-McNally.
- Epstein, L. (1980). *Political Parties in Western Democracies*. New York, Washington y Londres: Praeger.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2007). La organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46 (184), pp. 539-568.
- Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. (2002). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Harmel, R., y Janda, K. (1982). *Parties and their Environment: Limits to Reform*. Nueva York: Longman.
- Janda, K. (1980). *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: The Free Press.
- Katz, R. (2008). Political Parties. En: Caramani, D. (ed.). *Comparative Politics*, (pp. 295-317). Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, H. (1989). *The Logics of Party Formation*. Nueva York: Cornell University Press.
- Kirchheimer, O. (1992). El camino hacia el partido de todo el mundo. En: Calanchini, J. J. (ed.). Partidos políticos, (pp. 41-58), *Cuadernos de Ciencia Política*, 3. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Lenk, K., y Neumann, F. (eds.) (1980). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Linz, J. J. (2002). Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes. En: Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1992). Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En: Battle, A. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Mair, P. (1995). Party Organizations. From Civil Society to the State. En: Katz R., y Mair, P. (eds.). *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londres: Sage Publications.
- Manin, B. (1998/2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Michels, R. (1911/2003). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Montero, J. R., y Gunther, R. (2002). Introduction. En: Gunther, R., Montero, J. R., y Linz, J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrogorski, M. (1993). *La démocratie et les partis politiques*. París: Fayard.
- Offe, C. (1986). *Partidos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.

- Panebianco, A. (1992). *Modelos de partidos*. Madrid: Alianza.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An analytical framework. *Party Politics* 7 (3), pp. 297-322.
- Randall, V., y Svasand, R. (2002). Party Institutionalization in New Democracy. *Party Politics*, 8 (1), pp. 5-29.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. [(1964). *Régimen de Partidos*. Madrid: Editorial Tecnos].
- Sferza, S. (1994). Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party. *Working Paper del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, 64. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Sjömbloom, G. (1968). *Party Strategies in the Multiparty System*. Lund: Studen-literatur.
- Von Beyme, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Weber, M. (1944/1992). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yanai, N. (1999). Why Do Political Parties Survive? An Analytical Discussion. *Party Politics*, 5 (1), pp. 5-17.

Flavia FREIDENBERG

PLURALISMO

I. Etimología y breve génesis del concepto

En la sociología y la ciencia política el concepto de *pluralismo* se ha referido a un conjunto de características de la sociedad y del *poder* político que apuntan a la diversidad de grupos y actores. Desde una perspectiva social y cultural, el *pluralismo* se ha entendido de distintas maneras, tanto como la existencia de una multiplicidad de grupos con formas de vida e identidades diversas, como una sociedad marcada

por la diferenciación social. En ambos casos, la pluralidad de grupos no necesariamente está vinculada a la *democracia*, antes bien, puede ser únicamente un indicador de desigualdad y/o de complejidad social. En contraste, desde la perspectiva del análisis político, el *pluralismo* se entiende como un principio de organización de un *régimen político* democrático definido por la competencia entre grupos por el *poder*, la diversidad de centros de *poder* y un sistema de contrapesos. Entendido así, el *pluralismo* es indisoluble de la *democracia*, tanto en un sentido explicativo como normativo.

II. Definición y elementos conceptuales

Desde la perspectiva de la teoría pluralista (Dahl, 1967) la estructura de *poder* está compuesta por élites en competencia. El *sistema político* está abierto a múltiples intereses y la presión entre distintos grupos promueve la poliarquía. De aquí la definición de una *democracia* pluralista como un régimen que tiene múltiples centros de *poder* y una *soberanía* popular limitada (Manley, 2003). *Pluralismo* y *democracia* son inseparables, ya que el primero permite poner controles, canalizar los intereses de una buena parte de la *ciudadanía* y establecer mecanismos pacíficos para dirimir las diferencias y los conflictos en tanto todos los intereses (o casi todos) se consideran legítimos.

El *pluralismo* político se expresa sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito partidista-electoral. Sartori (1976) ha clasificado a los *sistemas de partidos* competitivos como de *pluralismo* moderado y polarizado. El *pluralismo* también permite la existencia de una *mayoría* limitada por las *minorías*, que siempre tendrán la posibilidad de convertirse en *mayoría* en un *proceso electoral*.

En el plano social el *pluralismo* remite a la existencia de afiliaciones múltiples y voluntarias, lo cual no es igual a sociedades multigrupales. Una sociedad de castas es multigrupal pero no *pluralista*, ya que no está basada en grupos voluntarios sino en asociaciones excluyentes y cerradas que no permiten la salida o el tránsito de un grupo a otro. Desde otra perspectiva el *pluralismo* es un atributo social.

Para la teoría democrático-liberal inspirada en Tocqueville, el *pluralismo* se refiere a la pertenencia a una o muchas asociaciones sociales que

se mueven en dos frentes: contra la concentración del *poder* y contra la fragmentación individualista de la sociedad que permite la estructuración del capital social (Baca-Olamendi, 2000).

De acuerdo con Miller (2003), todas las sociedades están divididas por una o más líneas de conflicto, y la inclinación de los miembros de la sociedad por políticas públicas alternativas está determinada por un conjunto de **clusters** de preferencias, dependiendo del grupo de pertenencia. De esta forma, las sociedades están divididas, en menor o mayor medida, por un *pluralismo* de líneas de conflicto.

El debate contemporáneo del multiculturalismo está conectado con el *pluralismo* político y social. Para autores como Kymlicka (2001), el concepto de cultura societal, pensado y definido en una *democracia* liberal, es ante todo pluralista, ya que se compone de distintas religiones, identidades sexuales, profesiones y posiciones ideológicas. Esta diversidad es el resultado de los derechos y libertades que se garantizan a la *ciudadanía* étnicamente diversa. En un sentido normativo, el autor plantea que las sociedades que tienen dos o más culturas sociales deben fundar un Estado multinacional, sobre todo aquellos países que tienen una migración fuerte. El reto es cómo respetar las identidades y prácticas diversas de cada grupo sin que éstos atenten contra los derechos liberales.

III. Acepciones de la voz y debate contemporáneo

Tanto en América Latina como en otras partes del mundo, una parte importante del debate contemporáneo sobre *pluralismo* se vincula al multiculturalismo. Los fuertes flujos migratorios en algunos países obligan a pensar en estrategias diversas de integración con respeto a identidades particulares. Asimismo, la existencia de grupos indígenas excluidos de la *política* en algunos países también ha colocado en la agenda académica y pública el análisis de dicha exclusión y la necesidad de impulsar políticas y estrategias de reconocimiento del *pluralismo* étnico.

El multiculturalismo y el *pluralismo* no son siempre compatibles. Para Sartori (2000), la visión del multiculturalismo que sostiene que todos los grupos tienen derecho a perseguir fines y estilos de vida diversos entra en contradicción con el *pluralismo* democrático, ya que puede llevar a una balcanización de la sociedad. Llevada al extremo, la diversidad étnico-

cultural sólo lleva a la confrontación y a la incapacidad para reconocer al otro.

Otra línea de debate es sobre los límites del *pluralismo* en un contexto democrático. Mientras que desde una perspectiva liberal se trata de llegar a acuerdos y limitar un *pluralismo* extremo que pueda llevar a conflictos irresolubles, para otras visiones, como la de la *democracia* radical, el problema central es hacer compatible *democracia*, *pluralismo* y antagonismo. De acuerdo a Mouffe (1993) es preciso reconocer que el binomio amigo-enemigo es parte constitutiva de la *política* y la confrontación de propuestas alternativas al orden hegemónico puede reanimar el debate democrático. El conflicto no puede ser erradicado, sino que debe adoptar la forma de agonismo.

IV. Sentencias, jurisprudencia y/o decisiones administrativas relevantes en la materia, sea por autoridades nacionales o supranacionales

El reconocimiento del *pluralismo* étnico en México está llevando a un rediseño de la distritación electoral. La propuesta actual de hacer más distritos indígenas es un ejemplo del debate sobre el *pluralismo* y multiculturalismo en las *democracias* contemporáneas. De manera interesante, el criterio étnico se contrapone al criterio meramente demográfico para diseñar los distritos. En México existen 28 distritos de 300 habitantes que tienen un 40% o más de población indígena (González-Galván, 2011). En 2016 grupos étnicos de los estados de Yucatán, Michoacán y Guanajuato solicitaron al Instituto Nacional Electoral (INE) crear distritos electorales sólo con población indígena originaria, con el objetivo de tener diputados indígenas en los comicios locales subsecuentes (Rivera, 2016). El INE ha consultado a las comunidades en diecisiete entidades sobre la distritación como resultado de una orden del TEPJF en su jurisprudencia 37/2015, que obliga al INE a consultar a estas comunidades cuando se tomen decisiones que pueden afectar sus derechos. En este caso el reconocimiento del *pluralismo* tiene un impacto en la *representación política*.

Vocablos de referencia:

Democracia - Partidos políticos

Bibliografía:

- Baca Olamendi, L. (2000). Pluralismo. En: Baca Olamendi, L., et.al. *Léxico de la política*. México: FLACSO/CONACYT/Stiftung/FCE.
- Dahl, R. (1967). *Pluralist Democracy in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- González Galván, J. A. (2011). La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: Balance y perspectivas (2006-2009). *Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (121). Recuperado de: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/art/art6.htm>>
- Kymlicka, W. (2001). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Manley, J. F. (2003). Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. En: Dahl, R., Shapiro, I., y Cheibub, J. A. (eds.). *The Democracy Source Book*, (pp. 281-397). Cambridge, Londres: MIT Press.
- Miller, N. R. (2003). Pluralism and Social Choice. En: Dahl, R., Shapiro, I., y Cheibub, J. A. (eds.). *The Democracy Source Book*, (pp. 132-141). Cambridge, Londres: MIT Press.
- Mouffe, C. (1993) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Rivera, A. (2016, agosto 10). Indígenas exigen participar en contiendas electorales. *El Universal*, A18.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistema de partidos*. España: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2000). *Multiculturalismo contra pluralismo*. Claves de Razón Práctica, (107), 4-8.

Esperanza PALMA

PODER

En el pensamiento político moderno, el *poder* ha sido representado de tres maneras que pueden ser diferenciadas, aunque no resulten, sin embargo, completamente distintas: I) el *poder* entendido como una capacidad de la que se dispone o de la que se carece, II) el *poder* concebido como una institución que para ser legítima supone el consentimiento de aquellos sobre los cuales se ejerce y III) el *poder* analizado

como una característica inherente de las relaciones sociales diversas que tienen lugar en la sociedad¹.

I. El *poder* entendido como capacidad

Etimológicamente, el infinitivo latino **posse**, cuyo significado remite a la capacidad de realizar algo, al hecho de tener la fuerza para hacerlo, respalda esa primera representación del *poder* que atraviesa el pensamiento moderno. En una célebre definición enunciada tempranamente en el **Leviathan**, Thomas Hobbes considera el *poder* que alguien tiene como “sus medios presentes para obtener algún futuro y aparente bien” (Hobbes, 1968, p. 150). La cantidad de recursos disponibles a los cuales es posible recurrir para alcanzar un objetivo supuestamente deseable, resume así esta representación cuantitativa del *poder* que va a suscitar posteriormente no sólo adhesión, sino también crítica y reservas.

En la perspectiva hobbesiana del *poder* lo que interesa fundamentalmente es su ejercicio potencial o efectivo: “tener la capacidad o la potencia para hacer algo, ejercer el poder para realizarlo”² (Aron, 1988, p. 48). Mediante su teoría contractualista, Hobbes ha resuelto **ab initio** el problema de su justificación o de su *legitimidad*. Ante la inseguridad que habría primado en el estado natural, fruto de la situación permanente de guerra en que habrían vivido, los hombres renuncian a sus libertades en forma prácticamente irreversible e incondicional ante la figura del soberano, que más que un monstruo bíblico se convierte, según las palabras de Hobbes, en un “dios mortal”, que brinda así la paz y la protección para todos los que han suscrito ese pacto indisoluble. Para Hobbes, por consiguiente, la institución originaria de ese pacto asegura la *legitimidad* del *poder* soberano: no sin razón Hobbes ha sido visto como un teórico legitimador de la monarquía absoluta³. Lo que resulta en todo caso original es que, frente a los filósofos y teólogos medievales que pretendían

1 En buena medida, esta distinción analítica encuentra apoyo en el excelente ensayo de Hindess, 1996.

2 Para el polémico filósofo inglés Bertrand Russell, el *poder* es la capacidad de producir los efectos buscados y esa capacidad se presenta como una especie de **quantum** que puede ser, entre otras cosas, transferido, distribuido o eventualmente arrebatado (1938).

3 Para una discusión reciente sobre las tesis de Hobbes en torno al absolutismo y la *democracia*, ver Apperley, 1999.

fundar el *poder* en fuentes divinas, Hobbes le encuentra un arraigo terreno en la necesidad y en la fuerza de ese pacto social. El análisis del fenómeno del *poder* adquiere así una clara connotación contractual y jurídica que permeará el debate filosófico moderno.

El esfuerzo teórico de Max Weber, el más importante sociólogo político del siglo XX, dará en cierta forma continuidad a esa reflexión iniciada tempranamente y romperá, al mismo tiempo, con algunos de esos presupuestos clásicos. La definición que Weber propone del *poder* (**Macht**) reitera algunos de esos elementos e introduce otros nuevos. Cuando Weber define el *poder* como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (Weber, 1977, p. 43), subraya algunos rasgos que aparecían en la definición de Hobbes como el carácter intencional y voluntario de esas acciones de *poder*, pero además destaca otros elementos a los cuales no se había prestado igual atención: 1) la probabilidad efectiva de hacer valer esa voluntad a pesar de las resistencias reales o potenciales del más variado orden y 2) el ejercicio de ese *poder* que puede tener un fundamento muy diverso y no parte, en modo alguno, de una legitimación de orden contractual, como lo había supuesto Hobbes.

Asimismo, la definición de *poder* de Weber se acompaña de la caracterización correlativa que él mismo hace del fenómeno de la dominación (**Herrschaft**) entendida como la “probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas” (Weber, 1977, p. 43). De esta manera, la dominación restringe el campo de análisis del fenómeno del *poder* a su ejercicio efectivo, en la medida en que la capacidad de mando se expresa mediante el acatamiento concreto de quienes obedecen o están dispuestos a obedecer determinadas órdenes. Como lo subraya Aron:

La dominación supone un cierto grado de institucionalización (sin la cual el dominante no se atrevería a mandar) pero el término de dominación evoca la relación directa entre el amo y el servidor más que la relación entre el gobernante y los gobernados (Aron, 1988, p. 50).

II. El *poder* fundado en el consentimiento

Si hemos situado a Weber como un claro exponente de la tesis según la cual el *poder* es fundamentalmente una capacidad individual de lograr que los otros actúen en la forma deseada a pesar de su eventual resistencia, no podríamos tampoco obviar el hecho que Weber se ocupa asimismo con particular interés de aquellos fenómenos de *poder* fundados en el consentimiento de los dominados. Weber conceptualiza precisamente como autoridad el ejercicio legítimo del *poder*. Los motivos, sin embargo, para fundar esa obediencia de los dominados pueden ser de diversa índole. Weber distingue tres tipos básicos de dominación legítima: 1) la dominación tradicional fundada en la fuerza de la costumbre, que conduce a aceptar el mando de quienes la costumbre señala, 2) la dominación carismática que descansa más bien en el reconocimiento o la atribución de condiciones o cualidades extraordinarias a algunos individuos a quienes se está dispuesto a seguir u obedecer y 3) la dominación legal que se fundamenta en las regulaciones y reglamentaciones formalmente instituidas y en los derechos a ejercer el mando que esas regulaciones establecen⁴.

Sin embargo, para Weber, el *poder* no se reduce al *poder* legítimo. Como él mismo lo afirma, no habría por qué suponer “que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad”⁵ (Weber, 1977, p. 171).

A diferencia de lo afirmado por Weber, y sintetizando de una manera fiel y nítida esta segunda representación del *poder*, Hannah Arendt, la

4 El análisis clásico de Weber sobre la aparición y el significado del Estado moderno en Europa, ilustra claramente su tesis sobre la progresiva legitimación del *poder*: “El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido es una relación de dominación de hombre sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal)” (Weber, 1967, p. 84). El reclamo, por parte del Estado, de ese monopolio a la violencia legítima, remite al proceso histórico mediante el cual algunas ciudades-estado italianas, durante el Renacimiento, fueron instituyendo un ordenamiento legal obligatorio para los ciudadanos en el marco de sus fronteras territoriales, un sólo ejército capaz de garantizar la seguridad de la *ciudadanía* mediante el uso o la amenaza de la fuerza física y un cuerpo burocrático estable para asegurar la prestación de los servicios propios de ese naciente estado nacional.

5 Como lo destaca el mismo Weber: “La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento” (Weber, 1977, p. 171).

célebre filósofa política norteamericana de origen alemán, consideraba que, en sentido estricto, el *poder* sólo puede ser realmente efectivo si incluye el consentimiento de los gobernados. Para Arendt, la sobrevivencia del *poder* está estrechamente ligada al grado de adhesión que logre suscitar y mantener en la *ciudadanía*. Mientras que Weber sostenía que el *poder* está referido siempre a la intencionalidad y a la voluntad del individuo que lo ejerce, Arendt responde que

(...) el poder no es nunca una propiedad individual. El poder pertenece al grupo y sobrevive sólo en la medida en que el grupo permanece. Cuando decimos de alguien que se encuentra “en el poder”, lo que queremos decir es que su investidura de poder proviene de un cierto número de personas que lo autorizan a actuar en su nombre (Arendt, 1986, p. 64).

Si desaparece el sostén y el apoyo de la colectividad o del grupo, el *poder* termina por desvanecerse. Para Arendt, por consiguiente, la tiranía representa así el grado supremo de la violencia y el grado mínimo de *poder*. De ahí su aforismo paradójico según el cual, “La forma extrema de poder es todos contra uno y la forma extrema de violencia es uno contra todos” (Arendt, 1986, p. 63). El tema y la preocupación por la forma tiránica del *poder* está sin duda en el centro de los autores que suscriben esta posición. En el pensamiento político moderno, la obra de John Locke es la mejor muestra de ello. Para Locke, la “tiranía es el ejercicio del poder fuera del Derecho, cosa que nadie debe hacer”⁶ (Locke, 1979, p. 152).

Contrariamente a lo que había sostenido Hobbes en su teoría contractualista sobre la irreversibilidad del consentimiento frente a la figura del soberano, John Locke considera que el *poder* que se ha depositado en forma condicionada en el soberano sólo tiene justificación si mediante esta forma se asegura la libertad y la propiedad de los individuos. Mientras que para Hobbes el objetivo del pacto es la seguridad y la protección de los individuos, para Locke los derechos individuales anteceden ontológicamente al contrato, el cual sólo queda justificado en la medida en que logra asegurar el ejercicio de esos derechos.

6 El buen soberano “considera las leyes como límites de su poder, y el bien del pueblo como finalidad de su gobierno, mientras que el tirano lo doblega todo a su voluntad y a sus apetencias” (Locke, 1979, p. 153).

Pero a diferencia de lo que argumentaba Hobbes, para quien el *poder* constituido se tornaba en un *poder* absoluto que no dependía ya de las voluntades individuales, Locke reitera que el *poder* civil depende del consentimiento renovado de la *ciudadanía*. Si el gobernante no asegura los fines que dieron lugar a ese contrato original, los ciudadanos pueden revocar ese pacto, en cuyo caso la resistencia es legítima: “únicamente debe oponerse la fuerza a la fuerza injusta e ilegal”⁷ (Locke, 1979, p. 155).

III. El *poder* como una característica ineludible de las relaciones sociales

Si Weber fue quizás el más importante analista del *poder* en la primera mitad del siglo XX, Foucault lo fue en la segunda mitad de ese siglo que recién concluye⁸. Pero a diferencia de Hobbes y del mismo Weber, para quienes el *poder* era una especie de característica emanada de quien lo ejerce, y a diferencia asimismo de Locke y de Arendt, para quienes el problema central del *poder* era el tema de su *legitimidad*, para Michel Foucault, quien intenta, según lo subraya Hiddens, una “alternativa radical” (Hindess, 1996, p. 142), en su visión del *poder* habría que preguntarse más bien cómo se ejerce el *poder*, mediante qué tecnologías y mediante qué procedimientos y qué consecuencias y efectos se derivan de ello.

En un primer momento de sus investigaciones, Foucault intenta caracterizar el funcionamiento de esa micro-física del *poder*: las relaciones que se establecen en el ámbito de instituciones sociales muy diversas (asilos, prisiones, hospitales, escuelas), con el fin de señalar los procedimientos comunes o similares mediante los cuales aparece el *poder*⁹. De acuerdo con Foucault “el poder no es una institución, no es

7 Sobre el tema clásico de las prerrogativas del soberano puede consultarse el artículo de Pasquino (1998).

8 En un análisis crítico severo, un distinguido profesor emérito de Princeton así lo reconoce: “Quizás ningún escritor de la segunda mitad del siglo XX ha contribuido tanto a iluminar la naturaleza del poder como Michel Foucault” (Wolin, 1988, p. 179).

9 En un análisis histórico que sin duda lo hizo célebre, Foucault mostró cómo la tecnología del *poder* se modificó en Europa desde finales del siglo XVIII: mientras que, hasta ese momento, el *poder* expresaba y exhibía su fuerza mediante el castigo que incluía abiertamente la tortura, que dejaba sus huellas imborrables en los cuerpos de quienes la habían padecido, posteriormente, y gracias a la tecnología arquitectónica del Panóptico, elaborado y

una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada” (Foucault, 1976, p. 123).

En la asimetría de las diversas y variadas relaciones que se presentan en una sociedad, en sus conflictos y sus luchas, así como en sus cristalizaciones institucionales, Foucault sostiene “que el poder es coextensivo al cuerpo social; no hay entre las mallas de su red playas de libertades elementales” (Foucault, 1981, p. 82). Pero a la vez que Foucault postula que no es posible estar fuera de ese espacio estratégico del *poder*, afirma “que no hay relaciones de poder sin resistencias, que estas son más reales y eficaces en cuanto se forman en el lugar exacto en que se ejercen las relaciones de poder” (Foucault, 1981, p. 82). Quienes padecen el ejercicio del *poder* pueden a su vez actuar y de hecho actúan: las resistencias mencionadas por Foucault no implican necesariamente su inserción en una estrategia global de resistencia, pero tampoco son actos meramente accidentales o simplemente aleatorios: “allí adonde hay poder, hay resistencia” (1976, p. 125), concluye.

Al abandonar la imagen del Leviatán, de la centralidad de un *poder* al que habría que someterse o al que habría que resistir, Foucault presenta la imagen alternativa de un *poder* reticular al que se le puede resistir en múltiples lugares y de muy variadas maneras. Walzer resume así la tesis de Foucault: “No puede haber una toma del poder si en el centro no hay nada que tomar. Si el poder se ejerce en innumerables puntos, entonces se le debe desafiar punto por punto” (Walzer, 1988, p. 65).

En un segundo momento de su reflexión, Foucault busca precisar aún más los rasgos definitorios de las prácticas del *poder*. En ese esfuerzo, subraya que el *poder* no es en modo alguno acción directa o inmediata sobre los otros. La formulación de Foucault es más compleja: el *poder* “actúa sobre sus acciones; una acción sobre la acción, sobre las acciones eventuales o actuales, presentes o futuras” (1988, p. 14).

promovido por Bentham, la vigilancia comienza a adquirir una importancia mayor frente al suplicio: la figura espacial de un vigilante, ubicado en el centro de un gran círculo, quien podía ver y observar a cada uno de los que se ubicaban en los segmentos aislados del anillo que formaba ese gran círculo, quienes a su vez, no podían verse entre sí, sirvió de modelo para la construcción no sólo de prisiones sino también de escuelas, fábricas y hospitales.

La distinción que Foucault hace entre violencia y *poder* se funda precisamente en esa diferencia: mientras que la violencia se realiza sobre las cosas o sobre los cuerpos para destruir o someter, el *poder* supone el reconocimiento del otro como alguien que actúa o que es capaz de actuar. En ese sentido, gobernar es incidir sobre el campo de acción real o posible de los otros. De ahí la célebre reiteración de Foucault según la cual, al final de cuentas, ejercer el *poder* no es más que “conducir conductas” (1988, p. 15), valga decir: la posibilidad de ampliar o de restringir el campo de acción de los otros. De esos otros a quienes se reconoce como actuantes y responsables: como capaces de actuar y, sobre todo, de responder.

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Cultura política - Democracia - Estado de derecho - Legitimidad - Política - Soberanía - Totalitarismo

Bibliografía:

- Apperley, A. (1999). Hobbes On Democracy. *Politics* 3 (19).
- Arendt, H. (1986). Communicative Power. En Lukes, S. (ed.), *Power*. Oxford: Blackwell.
- Aron, R. (1988). Macht, Power, Puissance. En: *Études Sociologiques*. París: Presses Universitaires de France.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología* 3.
- Foucault, M. (1976). *La volonté de savoir*. París: Gallimard.
- Foucault, M. (1981). *Un diálogo sobre el poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hindess, B. (1996). *Discourses of Power: from Hobbes to Foucault*. Oxford: Blackwell.
- Hobbes, T. (1968). *Leviathan*. Londres: Penguin.
- Locke, J. (1979). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Aguilar.
- Pasquino, P. (1998). Locke on King's prerogative. *Political Theory* 2 (26).
- Russell, B. (1938). *Power: A New Social Analysis*. Londres: George Allen y Unwin.
- Walzer, M. (1988). La política de Michel Foucault. En: Couzens, D. H. (ed.), *Foucault*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Weber, M. (1977). *Economía y Sociedad*, Vol. 1. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Wolin, S. S. (1988). On the Theory and Practice of Power. En: Arac, J. (ed.), *After Foucault*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Óscar FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

POLÍTICA

I. Evolución del concepto

Desde que Aristóteles se refiriera al ser humano como un **zoon politikon**, la categoría de *política* conformó un espacio superior de la vida en sociedad: aquél de una comunidad, propiamente autosuficiente, constituida por instituciones que posibilitaban una existencia mejor, ungidas del sentido del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto. Dicho espacio quedó ligado desde su comienzo al marco definido por la “**polis**”, terminando por estructurarse una suerte de “hogar público”. La pertenencia a una comunidad y el sentimiento de justicia de la misma conformaron el concepto de *ciudadanía* (Cortina, 1997) sobre el que quedó basado uno de los pilares de la naturaleza humana occidental al unirse la racionalidad de la justicia con el calor del sentimiento de pertenencia grupal. Al ámbito de lo público se le unió, simultáneamente, la idea de *poder*, la reflexión sobre los títulos de su ejercicio, que condujeron al desarrollo del concepto de *legitimidad*, y sobre su propio estilo, que derivó en la bipolaridad que contraponía el conflicto al consenso.

Lo público, la legitimación del *poder* y la forma de desenlazar los diferendos pasaron por distintas etapas a lo largo de la historia de la humanidad. El momento decisivo de autonomía del primero vino con el trascendental deslinde del reino de lo privado tras la reforma protestante. Ésta abogó sustantivamente a favor de la libertad de conciencia y de una relación individualizada con Dios. Pero también la expansión del capitalismo contribuyó a ello, ya que facilitó la impersonalización individual y anónima (privada) del control de los bienes productivos. En cuanto a la legitimación del *poder*, recibió un aldabonazo decisivo gracias al pensamiento de Maquiavelo, quien confirió una autonomía al *poder*

del príncipe, desligándole de cualquier otra adherencia y dotándole de una finalidad en sí mismo. La máxima expresión del *poder*, la fuerza, fue concebida por Weber como el rasgo más distintivo de un nuevo momento en la evolución de la humanidad, que no sería otro que la capacidad de que alguien pudiera tener el control absoluto de la violencia en una sociedad. Las arenas políticas o de actividad gubernamental que definieron perfectamente al siglo XX por cuanto suponían la constatación de una situación nueva, eran “arenas reales de poder” (Lowi, 1964, p. 98). El hecho de que la voluntad de los gobernados fuera adquiriendo una presencia evidente en los supuestos justificativos del usufructo del *poder* fue un paso decisivo en la historia de la humanidad. Esto se hizo mediante la conjunción del desarrollo de la razón, plasmada en el *Estado de derecho*, y gracias al avance de las ideas igualitarias y solidarias. Todo ello sentó las bases para el desenvolvimiento de la *democracia* como método supremo articulador de la competencia por el *poder*. Además, desde las revoluciones liberales, el concepto de *democracia* pasó a estar fuertemente unido al de representación. Este hecho ha conferido a las instituciones representativas un papel fundamental en la vida política.

La expansión del capitalismo y de la *democracia* supuso la mayoría de edad para la *política*. Incluso la aparición de expresiones antagónicas a ambos, a lo largo del siglo XX, con lapsos de vigencia muy diferentes, también contribuyó al apogeo del concepto. Aunque el marxismo había llegado a incluir a la *política* en el ámbito de la superestructura, relegándola teóricamente a un apartado menor, o a pesar de que el pujante movimiento anarquista contribuyera durante décadas al repudio del término, lo cierto es que el nivel de presencia de la *política* en la vida de los individuos se incrementó. Durante todo el siglo XX, la dimensión pública de lo social se enseñoreó del estado de cosas contribuyendo a la floración de matices perfectamente diferenciados del término. Por una parte, Weber (1981) planteó la contraposición del político con el científico, lo cual sirvió para que, más tarde, se confrontara la ciencia de la *política*, es decir, una reflexión por sí misma frente a la *política* aplicada que supondría la carrera profesional (Johnson, 1994). Pero también facilitó el que March y Olsen (1984), que redescubrieron el papel fundamental que desempeñaban las instituciones en la *política*, pudieran referirse a la existencia de estilos teóricos que enmarcasen al propio concepto de

política. Por todo ello, estos autores hablaban de un estilo conceptual por el que la *política* es una parte integral de la sociedad; de un segundo estilo reduccionista, según el cual los fenómenos políticos son las consecuencias agregadas del comportamiento individual, estando poco inclinado a adscribir los resultados de la *política* a estructuras organizativas y a reglas de comportamiento adecuado; está también el estilo utilitario que enfatiza el hecho de que la acción es siempre producto de un calculado interés propio, no respondiendo los actores a obligaciones y deberes; el estilo funcionalista ve la historia como un mecanismo eficaz para alcanzar cierto equilibrio, no está nada interesado en las posibilidades por la inadaptación y no singularidad del desarrollo histórico; finalmente, se encuentra el estilo instrumentalista, según el cual los procesos de toma de decisión y de asignación de recursos son el sujeto central de la vida política.

II. Diferentes acepciones del concepto de *política*

El término *política* tiene en español un claro carácter polisémico de manera que cabe referirse a concepciones diferentes: la *política* como acción de *gobierno*, la *política* como actividad humana, la *política* como *sistema político* y la *política* como conocimiento del desempeño del *poder*.

La *política* como acción de *gobierno* se extiende desde la acepción como “actividad social que se propone asegurar por la fuerza, generalmente basada en el derecho, la seguridad exterior y la concordia interior de una unidad particular garantizando el orden en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses” (Freund, 1965, p. 177), hasta la respuesta a quién obtiene qué, cómo y cuándo (Lasswell, 1936), pasando por la esfera restringida de la administración pública. Por consiguiente, la *política* supone un ámbito limitado por la capacidad de definir un espacio donde prevalezcan unas reglas mínimas que sirvan para evitar la incertidumbre en las relaciones humanas y por la posibilidad de recolocar recursos. Todo ello puesto en marcha por una autoridad legitimada de acuerdo con la definición de Easton (1957), que acentuaba su capacidad de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella. Es, entonces, la actividad de esta autoridad la que quedará adjetivada en función del campo de su actuación

o de especialización de la agencia gubernamental encargada de llevarla a cabo. Así, puede referirse a *política* agrícola, de seguridad, educativa, fiscal, etc. Todas tienen componentes comunes (Aguilar Villanueva, 1992, pp. 23-24): lo institucional, que supone que son elaboradas por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y colectivamente vinculante; lo decisorio, al ser un conjunto-secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; la consideración de tratarse de un curso de acción y no una decisión singular; y lo causal, según lo cual son los productos de acciones con efectos en el *sistema político* y social.

La *política* como actividad humana concierne al conjunto de interacciones que definen estrategias múltiples entre actores para optimizar su rendimiento y alcanzar objetivos. Así, es habitual referirse a la *política* de una empresa o a la *política* de una familia. También aquí se puede recoger la propia carrera profesional del político en la medida en que la dedicación a la *política* define una actividad con reglas específicas y estilo propio. Las primeras se refieren a las dinámicas partidista y electoral, fundamentalmente, por las que el profesional tiende a integrarse en un grupo afín y es, en la mayoría de los casos, seleccionado y promocionado mediante mecanismos electorales. El segundo concierne a una forma de ser que mezcla el interés por lo público con atributos de liderazgo.

Referirse a la *política* es hablar también del *sistema político* (Alcántara, 1992, pp. 162-163), que constituye una arena de *poder* compleja en la que confluyen una variedad de elementos que interactúan de una forma especial (sistémica). Easton articuló la teoría de sistemas al conocimiento de la *política* introduciendo conceptos tales como equilibrio, retroalimentación, “caja negra”, “**inputs**” y “**outputs**”. Los elementos que vienen a integrar la arena de *poder* que constituye el *sistema político* tienen un carácter institucional, formalizado (constituciones, leyes, normas) o no (costumbres), recogen asimismo la interacción de los actores sociales, formalizados o no (*partidos políticos*, grupos de presión, *movimientos sociales*), en un medio histórico que integra la sedimentación de conflictos, su recuerdo, la gestación de mitos y la construcción de orientaciones afectivas hacia los propios objetos políticos, todo lo cual termina constituyendo una *cultura política* específica y en un medio espacial en

el que se registran influencias de otros sistemas, bien de carácter vecinal, bien de composición multilateral.

La *política* como objeto de estudio integra estas tres acepciones. Su definición está lejos de ser única, ya sea porque durante mucho tiempo fue considerada como la “cenicienta” de las ciencias sociales (Laski, 1926), ya por su carácter plural (“políticas”), al ser entendidas como la suma de diversas actividades gubernamentales cuyo conocimiento necesita de instrumentos pluridisciplinarios, de estar orientadas hacia problemas y de ser consideradas decisiones que forman parte integrante de un proceso social mayor (Lasswell, 1992, p. 110). Si el hombre resultaba en *política* un animal particularmente extraño (Sartori, 1984) era porque su comportamiento estaba inspirado y orientado por la filosofía, o por el conocimiento empírico-científico o por el discurso común u ordinario sobre la *política*, y las más de las veces por una confusa mezcla de las tres. De ahí se abogó por la autonomía de la *política* en sentido relativo, estando sujeta a cuatro tesis: la de ser distinta de la moral y de la religión, independiente al seguir sus propias leyes, autosuficiente a la hora de explicarse a sí misma y, por último, causa primera de todo el resto (Sartori, 1992). El desarrollo de una metáfora sobre las mesas separadas (Almond, 1990) en las que se sentaban los estudiosos de la *política*, acentuó el hecho de que cualquier análisis incorporaba antagonismos ideológicos y metodológicos. Es decir, que en la *política* siempre habría **a priori** análisis de izquierda contrapuestos a los realizados desde la derecha, y análisis basados en métodos cuantitativos frente a otros realizados con métodos cualitativos.

Vocablos de referencia:

Cultura política - Democracia - Elecciones - Estado de derecho - Legitimidad - Liderazgo político - Partidos políticos - Poder - Representación política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Alcántara, M. (1993). Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos? *Revista Mexicana de Sociología*, 4 (93).
- Almond, G. (1990). The Study of Political Culture. En: Almond, G. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park: Sage.

- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Crick, B. (1982). *In Defense of Politics*, (2a. ed.). Pelican Books.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 11.
- Freund, J. (1965). *Qu'est-ce que la politique?* París: Éditions du Seuil.
- Johnson, N. (1994). *Los límites de la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- Laski, H. J. (1926). *On the Study of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias políticas. En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Lowi, T. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En: Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (3).
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, G. (1984). *La política, lógica y método de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1981). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Manuel ALCÁNTARA

POPULISMO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El origen del término es romano (el **populus** reconocido en la “**lex regia**” romana), aunque se emparenta con la voz griega **demos**, que refiere a un concepto similar. En ambos casos, en su origen el *populismo* refiere a un proceso de movilización de una parte de la comunidad *política* (el pueblo bajo, los desposeídos, los sectores populares) que se alza para postularse como el todo (el pueblo en tanto base de la *legitimidad* po-

lítica) (Rancière, 1996). Aunque sus primeras manifestaciones fueron en Rusia y Estados Unidos a fines del siglo XIX, en América Latina la memoria histórica del *populismo* está muy unida a los movimientos antioligárquicos de la posguerra conformados por sectores proletarios, clases medias y burguesías industriales (Ianni, 1975). Sin embargo, la multiplicación de líderes y *gobiernos* populistas en las últimas décadas señala que el *populismo* no es un atavismo.

II. Definición y elementos conceptuales

El *populismo* es uno de los fenómenos sobre los que más se ha teorizado en América Latina. La dificultad para elaborar una conceptualización de este término ha llevado a señalar que esta categoría no cuenta con estatus científico, al punto de proponer abandonar el uso del término, dudar de su utilidad, negarse a elaborar una teoría explicativa general o seguir tratándolo de manera intuitiva. Frente a esa tesis negativa existen perspectivas más optimistas sobre su uso, destacando “lo que hay de lo que no hay” y proponiendo una visión más positiva de su significado (Mackinnon y Petrone, 1999, p. 43).

Bajo un uso intuitivo del término casi todo puede ser adjetivado como populista. Se han definido de ese modo *regímenes políticos*, tradiciones de pensamiento, ideologías, modos de participación popular, grupos anticapitalistas, tipos de Estado, movilizaciones a favor de la radicalización democrática y hasta manifestaciones de *cultura política*. Estos prejuicios hacia la experiencia populista se trasladaron a su conceptualización generando uno de los problemas que afectan al espíritu científico: el de subjetivar en función de los propios valores el objeto que se quiere estudiar, degradando su significado. Esta actitud de “condena ética” (Laclau, 2005, p. 30) surgió en plena crisis del Estado liberal y por tanto, muchos de los intelectuales liberales lo han visto como la peor de las manifestaciones sociales e incluso como un fenómeno que degrada a la misma *democracia*.

Si bien a muchos les gustaría erradicar su uso, resulta imposible no pensar en él cuando se trata de conocer la realidad política de América Latina, aun cuando no es un fenómeno exclusivo de la región. En este sentido, el *populismo* no puede entenderse como un fenómeno anormal,

producto de una crisis ni algo esporádico (De la Torre, 2004; Arditi, 2004). Hay países donde el *populismo* es una de las pocas maneras que tienen los sectores populares para relacionarse con los políticos e incluso la única vía para conseguir el reconocimiento de derechos. Inclusive puede pensárselo como una fuerza democratizadora de *sistemas políticos* excluyentes.

Todo ello conlleva a que el *populismo* enfrente algunos problemas clásicos de los conceptos que aún no generan consensos, como la ambigüedad, el conocimiento general y la definición normativa basada más en juicios de valor que en conocimiento. La tarea de definirlo no resulta sencilla. Se trata de encontrar las características necesarias sin las cuales el concepto no tiene aplicabilidad. De ahí la necesidad de elaborar definiciones operativas y empíricas, renunciando a la pretensión de una teoría explicativa general.

A. Diferentes estrategias de conceptualización

Las definiciones realizadas sobre el *populismo* han empleado diferentes estrategias: la de acumulación, la de adición o la de redefinición (Weyland, 2004). La primera estrategia ha sido la acumulativa, caracterizándose por la construcción de una definición en la que se da la presencia simultánea de atributos de diversos ámbitos (discursivos, políticos, económicos y sociales), convirtiendo al *populismo* en un concepto múltiple que incluye diversas esferas y tiene atributos de diferentes dominios. El fenómeno populista se daría cuando todas las características están presentes y la ausencia de alguna de ellas denotaría que se está ante un objeto de estudio distinto.

La mayoría de los autores que analizaron el *populismo* histórico han empleado este tipo de estrategia de conceptualización desde la década de 1960 a la de 1980 (Weyland, 2004, pp. 17-18). Este tipo de conceptualizaciones asumen que los procesos socioeconómicos moldean y dirigen la *política* y da por sentada la “autonomía limitada” de la *política* frente a las estructuras y los procesos socioeconómicos. El resurgimiento del viejo *populismo* en la década de 1980 liberó al concepto de ese corsé acumulativo (Freidenberg, 2007). Esto llevó a optar por la estrategia de la adición, que conecta los diversos atributos, haciendo que

estén relacionados entre sí pero no siendo ninguno de ellos excluyente para que se dé un fenómeno dado. Sólo los casos que cumplen con todos los atributos son considerados instancias completas, mientras que aquellos que comparten sólo algunas características son subtipos disminuidos y para ello se emplean “categorías radiales” (Roberts, 1995)¹.

Weyland (2004, p. 29) propuso abandonar los intentos acumulativos y radiales y centrarse en una tercera estrategia: la redefinición del concepto, ubicándolo en un solo dominio primario, y descartar las cualidades accidentales que, aunque pueden estar, no necesariamente son centrales para que el fenómeno esté presente. En este sentido, el *populismo* puede ser entendido como un *movimiento social*, un discurso ideológico, una manifestación de *cultura política*, una estrategia política o un estilo de liderazgo.

Las definiciones centradas en un solo dominio primario más empleadas han estado enfocadas en la dimensión económica y en la dimensión política:

- 1) Definiciones económicas del *populismo*. En el uso cotidiano es común encontrar definiciones que describen al *populismo* como la propensión de los *gobiernos* a redistribuir en exceso hacia los sectores populares (frecuentemente subsidios) con el fin de maximizar los éxitos electorales inmediatos sacrificando el equilibrio macroeconómico (Dornbusch y Edwards, 1989). El *populismo* sería así el principal obstáculo al desarrollo económico de los países latinoamericanos. Este uso del término, sin embargo, resulta inadecuado porque expande el concepto hasta hacerlo sinónimo de mal *gobierno*.
- 2) Definiciones políticas del *populismo*. Dentro de las aproximaciones políticas del *populismo* se encuentran diferentes definiciones que tienen que ver con entenderlo como un *movimiento social*, como un discurso ideológico, como una manifestación de la *cultura política*, como una estrategia o como un estilo de liderazgo.

1 En esta línea, Roberts (1999, p. 88) propuso una conceptualización radial de *populismo* con base en cinco rasgos prototípicos: 1) un estilo de liderazgo personalista y paternalista; 2) una coalición política heterogénea y policlasista que le sostiene; 3) un proceso de movilización política que pasa por alto las formas institucionalizadas de mediación; 4) una ideología ecléctica, y 5) un proyecto económico que utiliza métodos redistributivos o clientelistas, con el fin de crear una base material para el apoyo de las capas populares.

B. El *populismo* como *movimiento social*

El *populismo* sería, según esta perspectiva, un movimiento político multclasista con fuerte apoyo popular, con la participación de sectores de clases tanto obreras como no obreras, con importante influencia en el partido y sustentador de una ideología anti **statu quo** (Di Tella, 1965). Sus fuentes de fuerza o “nexos de organización” son: 1) una élite ubicada en los niveles medios o altos de la estratificación y provista de motivaciones anti-**status quo**; 2) una masa movilizada formada como resultado de la “revolución de aspiraciones”, y 3) una ideología o un estado emocional que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores y cree un entusiasmo colectivo.

C. El *populismo* como un discurso ideológico

Laclau (1986) y De Ipola (1991) lo definen como un determinado tipo de discurso político. No debe entenderse primordialmente como un movimiento sociopolítico sino como un componente de ciertas ideologías, lo que supone estudiarlo en el ámbito semántico. Es definido como un orden ideológico que puede estar presente en el interior de movimientos, organizaciones y regímenes de distinta base social y en orientaciones políticas divergentes. En el estudio del *populismo* como discurso puede enfatizarse su rol como dicotomizador del campo político (Panizza, 2005; Casullo, 2014) o su componente anti-élite (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013).

D. El *populismo* como una manifestación de *cultura política*

El *populismo* es la manera en que se relacionan líderes y seguidores, propia de contextos en los que la *inclusión política* no se ha hecho a través de instituciones y del reconocimiento de derechos sino por medio de la movilización plebiscitaria (Worsley, 1970). Esta perspectiva entiende al *populismo* como una relación social (De la Torre, 2004), analiza los elementos culturales desde los cuales se produce el vínculo entre líder y seguidor, el modo en que se comporta el líder y las percepciones de los seguidores; la manera en que el *clientelismo*, los ritos, símbolos, mitos y discursos contribuyen a ese liderazgo. Ostiguy (2014), por su parte, entiende que el *populismo* está ligado al alarde antagonista de “lo bajo” en *política*.

E. El *populismo* como estrategia política

Otros autores enfatizan que éste es un tipo de estrategia o práctica política siempre disponible para líderes con ambiciones. Así, Weyland (2004) lo define como una manera específica de competir y ejercer el *poder*, tan legítima como otras. Esta práctica tiene que ver con construir relaciones directas con los seguidores, movilizándolos por fuera de partidos o instituciones representativas.

F. El *populismo* como un estilo de liderazgo

El estilo de liderazgo populista es el que se basa en una relación directa, carismática, personalista y paternalista entre líder y seguidores, que no reconoce mediaciones organizativas o institucionales, que habla en nombre del pueblo, potencia la oposición de éste a “los otros” y busca cambiar y refundar el **statu quo** dominante; donde los seguidores están convencidos de las cualidades extraordinarias del líder y creen que gracias a ellas, a los métodos redistributivos y/o al intercambio clientelar que tienen con el líder (tanto material como simbólico), conseguirán mejorar su situación personal o la de su entorno (Freidenberg, 2007).

En definitiva: no hay una única estrategia para definir qué es el *populismo*; cada uno de los caminos aquí marcados ilumina un potencial uso empírico del concepto. El *populismo*, como el pueblo mismo, puede mostrar distintas caras, según cada momento histórico, social y político.

Vocablos de referencia:

Cultura política - Democracia - Formas de gobierno - Liderazgo político - Política - Sistemas políticos

Bibliografía:

- Arditi, B. (2004). El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47 (191), 105-120.
- Canovan, M. (1981). *Populism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Casullo, M. E. (2014). ¿En el nombre del pueblo? Por qué estudiar al populismo hoy. *POSTdata*, 19 (2), 277-313.
- De Ipola, E. (1991). Peronismo y populismo. Una nueva propuesta de interpretación. *Working Papers*, 35.

- De la Torre, C. (2004). Un balance crítico a los debates sobre el nuevo populismo. En: Autores Varios. *Releer los populismos* (pp. 51-78). Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4 (16), 361-425.
- Dornbusch, R., y Edwards, S. (1989). Macroeconomic Populism in Latin America. *NBER Working Paper*, 2986. Chicago: Chicago University Press.
- Freidenberg, F. (2007). *La Tentación Populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Ianni, O. (1975). *La formación del estado populista*. México: Ediciones Era.
- Laclau, E. (1986). *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*. México: Siglo XXI.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mackinnon, M., y Petrone, M. (comps.) (1999). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.
- Moscoso Perea, C. (1990). *El populismo en América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 542-563.
- Ostiguy, P. (2014). Exceso, representación y fronteras cruzables: “institucionalidad sucia” o la aporía del populismo en el poder. *POSTdata*, 19 (2), 345-375.
- Panizza, F. (2005). Populism and the mirror of democracy. En: Panizza, F. (ed.) *Populism and the mirror of democracy*, (pp. 1-31). Londres: Verso.
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Roberts, K. (1999). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina. El caso peruano. En: Mackinnon, M., y Petrone, M. (comps.). *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*, (pp. 375-408). Buenos Aires: Eudeba.
- Weyland, K. (2004). Clarificando un concepto: El populismo en los estudios sobre América Latina. En: Autores Varios. *Releer los populismos*, (pp. 9-50). Quito: Corporación Andina de Acción Popular.
- Worsley, P. (1970). El concepto de populismo. En Ionescu, G., y Gellner, E. (eds.). *Populismo: sus significados y características nacionales*, (pp. 258-304). Buenos Aires: Amorrortu.

Flavia FREIDENBERG

María Esperanza CASULLO

PROCESO ELECTORAL

I. A manera de introducción

Para aprehender el concepto de *proceso electoral* es conveniente recurrir a la descripción del concepto ordinario de proceso. Éste vocablo, y sobre todo procedimiento, tiene en derecho connotaciones específicas, es por ello que estableceremos cual es la definición jurídica de los procedimientos, especialmente el administrativo, que puede considerarse el antecedente más cercano de *proceso electoral*. Dada la especificidad de los *procesos electorales* se recurrirá a la definición de *derecho electoral* como una rama específica y autónoma del derecho. Con estos elementos será posible definir qué se entiende por *proceso electoral*. Vale la pena dejar claro que cuando hablamos de este término es necesario recurrir a un enfoque multidisciplinario que involucre por lo menos el *derecho electoral* y la ciencia política.

II. Concepto

Etimológicamente, proceso viene del latín **processus** (avance, marcha, desarrollo); por su parte electoral proviene de elegir, también del latín **eligere** (arrancar eligiendo escoger). La idea de elegir es escoger entre varias posibilidades. Si nos atenemos al origen etimológico de *proceso electoral* se puede afirmar de manera sintética que es el desarrollo de actividades que permiten llevar adelante el acto de escoger entre varios candidatos para un mismo puesto electoral.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proceso es un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial. Siempre que en derecho hablamos de un proceso nos estamos refiriendo a la positivización de esas fases específicas que deben cumplirse una a una para llegar a un resultado final. Son actos que deben sucederse en un determinado orden, en donde en la primera etapa se establecen las condiciones necesarias para la segunda y así sucesivamente, hasta arribar a la conclusión.

En el campo jurídico tanto el término “proceso” como el de “procedimiento” aluden a una serie de actos colocados en una

secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final (Antillón, 2003, p. 1015).

III. Proceso administrativo

Cuando hablamos de un proceso administrativo, estamos suponiendo que se han establecido una serie de reglas que formalizan los actos administrativos. En el acto de positivización de las normas debe quedar clara toda la información necesaria para guiar la decisión de la autoridad y el particular debe tener suficientes garantías de que la decisión tomada por la autoridad siempre se hará conforme a derecho, es decir, sin arbitrariedades por parte de la autoridad.

En un procedimiento administrativo se establecen las formalidades y se especifican todos los actos que preceden y justifican el propio acto administrativo. Se considera que cada función del Estado tiene procedimientos que le son propios. Quizá el procedimiento más desarrollado es el procedimiento judicial, pero ello no significa que el legislativo no haya establecido sus normas propias. De la misma manera el Poder Ejecutivo, que dirige a la administración pública, también ha generado un conjunto de normas y doctrina que rigen sus actuaciones frente al particular, es decir, que establecen las etapas que dan validez al acto administrativo (Fraga, 2003).

A fin de proteger los derechos fundamentales de los individuos es indispensable que los actos imperativos del Estado estén normados de tal manera y forma que la autoridad no pueda actuar fuera del marco de la ley. Si por cualquier circunstancia la autoridad no actúa apegada a derecho, los individuos deben tener medios claros de defensa y el infractor de la norma deberá ser sancionado, también conforme a derecho y respetando el debido proceso legal.

El “procedimiento administrativo inspirado en el procedimiento judicial, constituye una cara tendencia de los administrados, quienes desearían que en todos los casos la autoridad observara fielmente todas y cada una de las formalidades tutelares del procedimiento judicial” (Fraga, 2003, p. 256).

El procedimiento electoral ha ido adquiriendo especificidad en la medida en la que se ha complicado la *legislación electoral*. Como veremos más adelante, en casi toda América Latina la organización de las *elecciones* salió de la esfera de acción del Poder Ejecutivo para darle una mayor credibilidad a las *elecciones*. Este hecho histórico ha propiciado el desarrollo del *derecho electoral*.

Antillón establece que el proceso es una especie del género procedimiento y, por tanto, comparte la definición esencial de ser “una secuencia ordenada de actos jurídicos realizados por varios sujetos, y que culmina con la producción de un acto decisorio final vinculante a cargo de uno de ellos” (Antillón, 2003, pp. 1016-1017).

Cuando hablamos de un proceso jurídico establecemos una serie de reglas mínimas que deben guiar el actuar de la autoridad y que garantizan un “debido proceso” a través del cual el Estado interviene en ciertos aspectos de la vida pública para que las partes involucradas tengan la certeza del respeto a sus respectivos derechos.

IV. Derecho electoral

Desde mediados del siglo XX existe el consenso de que el *derecho electoral* es una rama del derecho que puede considerarse autónoma porque existe legislación especializada en tanto ha estructurado su propio lenguaje científico, tiene sus propias instituciones y ha desarrollado literatura específica sobre la materia (Galván Rivera, 1993, pp. 678-679). En consecuencia, cuando hablamos de *proceso electoral* este tiene una connotación precisa.

Podríamos partir de la definición de *derecho electoral* para después definir lo que se entiende por *proceso electoral*. De acuerdo con Nohlen (1995), el *derecho electoral* es el conjunto de normas que regulan la expresión del *voto* y de la *soberanía* popular. En América Latina, los procesos de *democratización* propios de finales del siglo XX se lograron en buena medida gracias al desarrollo de leyes y normas para regular los aspectos organizativos y administrativos necesarios para que las *elecciones* con *sufragio* universal puedan ser en realidad democráticas.

La construcción de autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales independientes o autónomas del Ejecutivo, así como el

desarrollo de marcos legales robustos y sumamente específicos a los que a veces podríamos considerar auténticos “manuales de operación” que establecen paso a paso lo que debe hacer la autoridad electoral, se convirtieron en “la única garantía de elecciones libres y honestas” en Latinoamérica (Nohlen y Sabsay, 1997, p. 18).

V. *Proceso electoral*

Proceso electoral es un concepto general que no necesariamente depende de la legislación de un determinado país; en esa medida, la presente definición atenderá a principios generales y retomará, cuando sea necesario, algunos aspectos de la legislación mexicana.

De acuerdo con la legislación mexicana, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 207 nos dice:

El proceso electoral es un conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

De acuerdo con Woldenberg (2006), la trascendencia de los *procesos electorales* estriba en que permiten la *elección* de gobernantes y legisladores, establecen las reglas para uno de los momentos más importantes de la participación de los ciudadanos en la vida política de una nación. Desde luego, las *elecciones* no son la única forma de participación ciudadana, pero en la medida en que es un momento preciso en el que todos y cada uno de los ciudadanos están convocados a expresar su preferencia política y que a partir de la votación se determina quién habrá de gobernar y cuál será la composición del parlamento, se considera que las *elecciones* son el momento culminante de la *democracia* procedimental.

A través de los *procesos electorales* se reconoce la *legitimidad* de la pluralidad de una determinada sociedad; no solamente se acepta que los individuos, en ejercicio de sus libertades, tienen el derecho a tener diversas posturas políticas, se reconoce también que la sociedad

se enriquece a partir de las diferencias *políticas*, sociales, religiosas, culturales, étnicas e incluso económicas. Es a partir de la libertad individual que se reconocen las diferencias; los *procesos electorales* permiten la organización de esta caótica diversidad en opciones políticas que posibilitan formar *gobierno*.

Paradójicamente, a partir de la aceptación de las diferencias, el momento de la *elección* es también el reconocimiento de la igualdad de los individuos, ya que considera que todos y cada uno de ellos, “a pesar” de sus diferencias, tienen el mismo derecho a votar y su *voto* debe contar igual que el de todos los demás ciudadanos (Woldenberg, 2006, pp. 31-33).

VI. Sujetos del *proceso electoral*

El *proceso electoral* es un proceso complejo que involucra diferentes autoridades y sujetos; todos ellos deben someterse a ciertas reglas. La legislación de los *procesos electorales* determina qué es lo que deben hacer las autoridades y a los demás sujetos, ciudadanos, *partidos políticos* y candidatos, les establece tanto derechos como obligaciones.

- 1) El ciudadano, en tanto individuo, es el sujeto participante que puede ser considerado el centro del *proceso electoral*. Todos los ciudadanos y ciudadanas participan al menos como potenciales votantes. Tienen la legitimación expresa de votar, ser miembros de un *partido político* y ser candidatos. Corresponde a ellos y sólo a ellos decidir su grado de participación. En algunos países el *voto* es obligatorio y está sancionada efectivamente la inasistencia a las urnas.
- 2) Los *partidos políticos* son organizaciones de ciudadanos y en algunas ocasiones, organizaciones de otras asociaciones, cuyo propósito es articular las demandas de la sociedad, presentar programas y definir *políticas* de gobierno. Asimismo, son el vehículo por excelencia para competir, a través de los *procesos electorales*, por los escaños parlamentarios y por los puestos de *gobierno* que encabezan el Poder Ejecutivo (presidente, gobernadores y presidentes municipales o alcaldes).

Los *partidos políticos* requieren del reconocimiento de su personalidad por parte de la autoridad administrativa. Los requisitos varían en los diferentes países. A partir de su registro frente a la

autoridad pueden gozar de ciertas prerrogativas como, por ejemplo, el financiamiento público, lo que en última instancia les permite competir.

Los partidos son esenciales a la *democracia*. A pesar del desprestigio actual y la severa crítica de lo que se ha llamado *partidocracia*, es difícil imaginar una *democracia* consolidada en la que el *proceso electoral* no esté concebido como la competencia interpartidaria.

- 3) Los candidatos son parte esencial del *proceso electoral*, tienen derechos y obligaciones que no necesariamente son idénticos a los de los partidos. En última instancia, son los sujetos de la decisión del *electorado*. En las *campañas electorales* tienen un papel protagónico; es a través de su imagen y personalidad que normalmente se solicita el *voto* de los ciudadanos. Actualmente son muchas las legislaciones que reconocen el derecho de los ciudadanos a presentarse como candidatos, aunque no estén afiliados a un *partido político*. Los requisitos para poder ser candidato sin partido, independiente o representante de un movimiento, varían de país en país, y le corresponde a la autoridad administrativa verificar que se cumplan.
- 4) El cuerpo electoral, en tanto agregación de ciudadanos y ciudadanas votantes, puede ser considerado por sí mismo como un sujeto diferente a los individuos o la simple suma de estos. De acuerdo con Antillón “la función electoral es realizada por el Cuerpo Electoral, considerada como una unidad orgánica; (...) dicha función adquiere su pleno significado en cuanto que es colectiva; (...) la identidad de cada ciudadano desaparece en el secreto del voto” (2003, p. 1021). En la medida en que la voluntad individual desaparece en la decisión colectiva es que algunos autores defienden al cuerpo electoral como un sujeto autónomo.
- 5) Las autoridades administrativas y jurisdiccionales. En América Latina puede haber una sola autoridad que cumple con ambas funciones, como es el caso de Costa Rica, o bien dos autoridades, una de ellas encargada de todas las funciones administrativas y otra autoridad, normalmente parte del Poder Judicial, que se encarga de las funciones jurisdiccionales, como México y Perú, por mencionar sólo un ejemplo. Corresponde a la autoridad administrativa toda la actividad

preparatoria del *proceso electoral*, la dirección y el control de los otros sujetos en el *proceso electoral*. A la autoridad jurisdiccional le corresponde la resolución de controversias entre los diferentes sujetos del *proceso electoral*.

VII. Funciones del *proceso electoral*

Tres son las principales funciones del *proceso electoral*: producir representación, producir *gobierno* y producir *legitimidad* (Woldenberg, 2006, p. 34).

A través del *proceso electoral* debe hacerse la *elección* de representantes. Éstos deberán reunirse en el parlamento o congreso como asamblea deliberante que debe ser capaz de confrontar posturas y proyectos políticos, para tomar decisiones en nombre, no sólo de sus *electores*, sino de la nación entera. Es una vieja discusión en la vida parlamentaria establecer si el representante de un determinado distrito o circunscripción debe velar por los intereses de sus *electores* o bien si debe responder al interés superior de la nación entera. Edmund Burke, en el siglo XVIII, es el autor clásico que zanjó la discusión. Dijo el inglés en su célebre discurso a los *electores* de Bristol que deben prevalecer el bien y la razón generales por encima de las preocupaciones locales o estamentales.

Candidatos y partidos concurren a las *elecciones* con programas y proyectos de *gobierno*. En tanto los partidos agregan las demandas y preferencias ciudadanas se considera que son las instituciones que por excelencia organizan la representación.

Producir gobierno es el segundo atributo de las elecciones. Las opciones que acuden a la competencia electoral, alcanzan cierto grado de apoyo, obtienen o forman mayoría y, por lo tanto, derecho a ser gobierno y a tomar decisiones propias del Estado (Woldenberg, 2006, p. 35).

No necesariamente es un proceso sencillo traducir la voluntad del cuerpo electoral en una *mayoría* gobernante. Cuando nos encontramos en un sistema bipartidista suele ser más sencillo. Sin embargo, cuando el sistema es pluripartidista son necesarios ciertos acuerdos políticos a

fin de poder generar *gobierno*. De ahí la importancia de saber cuántos partidos cuentan y en qué posición ideológica se sitúan sus ofertas políticas. A mayor número de partidos relevantes, mayor dificultad de formar alianzas que permitan gobernar. También, a mayor polarización ideológica, mayores serán las dificultades para generar *gobierno* (Sartori, 1987, pp. 151-164).

En este sentido, en la actualidad se ha impuesto la idea de que el reto de la sustentabilidad de la democracia –tanto en México como en América Latina– está en la construcción de un régimen electoral y estatal que por una parte conjugue la adecuada representatividad de las posturas políticas, y por otra, la capacidad y eficacia del gobierno (Woldenberg, 2006, p. 36).

En cuanto a su tercera funcionalidad, la *legitimidad*, hemos de decir que es uno de los aspectos más importantes de los *procesos electorales* democráticos. Es indispensable el convencimiento del cuerpo electoral, o al menos de una *mayoría* dominante de los *electores* y, sobre todo, de los candidatos y *partidos políticos*, que la autoridad vigiló efectivamente el cumplimiento de las reglas en todas las fases del proceso, así como que las decisiones de la autoridad administrativa y jurisdiccional fueron tomadas con imparcialidad y con estricto apego a derecho. Es decir, debe haber certeza en las reglas e incertidumbre en el resultado, en el sentido de que el *voto* y sólo el *voto* de los *electores* debe determinar el ganador.

La *legitimidad* del *proceso electoral* se convierte en un factor clave para que el *gobierno* resultante de la votación sea aceptado tanto por quienes votaron a favor de él como por quienes votaron por otra de las opciones presentadas. Sólo a partir de la *legitimidad* electoral el *gobierno* formado puede tener la credibilidad necesaria en el momento de arranque del nuevo *gobierno*. Por supuesto ésta puede aumentar o disminuir en el proceso de *gobierno*.

VIII. Etapas del *proceso electoral*

Podemos ubicar cinco etapas de todo *proceso electoral*: 1) actos preparatorios de la *elección*; 2) *jornada electoral*; 3) actos posteriores a la *elección*; 4) revisión de faltas administrativas, actos considerados

inconstitucionales y delitos, así como la penalización correspondiente; 5) calificación de la *elección*.

- 1) Los actos preparatorios de la *elección* son todas las acciones que deben hacer los sujetos del *proceso electoral* para preparar el día de la jornada. Es el período de tiempo más prolongado, suele comprender meses. Normalmente inicia con el proceso de registro de candidatos a cargo de *elección* popular. Es en esta etapa cuando la autoridad administrativa toma nota de las propuestas hechas por cada partido, así como, cuando la ley lo permite, el registro de candidatos sin partido, coaliciones y alianzas entre diferentes partidos o movimientos políticos.

Las *campañas electorales* son el momento por excelencia en el que partidos y candidatos dan a conocer sus propuestas políticas, normalmente hacen un diagnóstico de los principales problemas del país y proponen soluciones acordes con su ideología. Hoy día se regula tanto el momento en que inician las campañas como el día en que terminan. Algunos países obligan a que se suspenda todo acto de campaña, así como la transmisión de propaganda, unos días antes de la *jornada electoral*. El propósito de este período de silencio o de reflexión es garantizar que el *elector* decida con mayor libertad su *voto*.

Con el tiempo han incrementado las reglas de las *campañas electorales*. Entre las más importantes están las reglas relativas a las fuentes y montos de financiamiento de las campañas. En toda América Latina, con excepción de Bolivia, se combina el financiamiento público con el privado. Se establecen reglas para evitar que entre dinero ilícito a las campañas y las autoridades administrativas tienen facultades de revisión sobre los gastos de campaña. Con el fin de crear condiciones de equidad en la contienda, se imponen límites a los gastos de campaña. Se garantiza a todos los partidos acceso a los medios de comunicación, especialmente radio y televisión. Algunas legislaciones, como la mexicana, obligan a la autoridad administrativa a organizar debates entre los candidatos a la presidencia.

La autoridad administrativa deberá producir y distribuir los materiales necesarios para el día de la jornada. Esto supone las boletas,

mamparas, lápices o crayones para marcar la boleta, el padrón con las personas que podrán votar en cada *mesa de votación* y todo lo necesario para recibir la votación.

Es labor de la autoridad electoral la integración de las *mesas de votación* y ubicación de las mismas. Las leyes y reglamentos establecen cómo se debe seleccionar y capacitar a los ciudadanos encargados de recibir la votación, vigilar las urnas y contar los *votos* el día de la *jornada electoral*.

- 2) La *jornada electoral* es el día que se recibe la votación del *electorado*. Las leyes establecen las horas de apertura y cierre de la *mesa de votación*, hay normas orientadas a garantizar la secrecía y libertad del *voto*. Cada vez es más frecuente la posibilidad de los *electores* de emitir su *voto* con anterioridad por vía postal o bien a través de medios electrónicos por internet. En estos casos existe reglamentación sobre la autoridad que puede recibir los *votos* y la manera de contarlos e integrarlos a la votación que se recibe el día de la *elección*.

Las *mesas de votación* tienen a su cargo el llenado de actas con los resultados de cada una de ellas y se ocupan del traslado de los materiales electorales al finalizar la *jornada electoral*. Las leyes establecen procedimientos que garanticen el traslado de los paquetes electorales en condiciones de seguridad. En muchos casos la autoridad administrativa se puede auxiliar de la policía o el ejército para garantizar la integridad de los paquetes y con ello asegurar el cumplimiento de la voluntad popular.

- 3) Los actos posteriores a la *jornada electoral* suponen el *escrutinio* de las actas de *mesa de votación*. En esta actividad participa tanto la autoridad administrativa como los representantes de los partidos. Es posible que dentro de los procedimientos posteriores a la jornada se incluya la apertura de paquetes electorales para hacer un recuento de los *votos* en caso de que, por alguna razón prevista en la ley, existan dudas fundamentadas de lo que quedó asentado en las actas. En otros países, Perú, por ejemplo, las boletas electorales se destruyen en la propia mesa, de tal manera que no es posible hacer un recuento de *votos*; en este último caso la autoridad de la *mesa de votación* es mucho más fuerte que cuando los paquetes electorales pueden ser reabiertos por la autoridad distrital, como es el caso mexicano.

Parte fundamental de este momento del *proceso electoral* es la aplicación de las fórmulas de asignación de las posiciones legislativas cuando existe alguna forma de representación proporcional.

- 4) La revisión de las faltas administrativas y su correspondiente penalización no necesariamente es una etapa posterior al día de la *jornada electoral*, en realidad es un continuo desde que inicia el *proceso electoral* hasta el final del mismo. En términos generales, deben resolverse todas las quejas y controversias antes de la etapa final. La resolución de controversias queda en manos de la autoridad jurisdiccional.
- 5) La última etapa es la calificación de la *elección*, que conlleva la declaración de la validez de la misma y la entrega de constancia a quien obtuvo el triunfo y deberá ocupar el puesto de *elección* por el que compitió.

A manera de conclusión podríamos decir que la institucionalización de los *procesos electorales* se ha convertido en garantía de la *democracia electoral* procedimental; condición necesaria, aunque no suficiente, de los regímenes democráticos.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Campaña electoral - Candidaturas - Ciudadanía - Derecho electoral - Elecciones - Escrutinios - Organismos electorales - Partidos políticos

Bibliografía:

Antillón, W. (2003). Proceso electoral. En: *Diccionario electoral*, (pp. 1014-1026). México: UNAM/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIDH/CAPEL.

Fernández Baeza, M. (2003). Partidos políticos. En: *Diccionario electoral*, (pp. 974-979). México: UNAM/IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIDH/CAPEL.

Fraga, G. (2003). *Derecho administrativo*. México: Porrúa.

Galván, F. (1993). El principio de legalidad en materia electoral. En: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, México.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Venezuela: Fundación Friedrich Ebert/ Nueva Sociedad.

Nohlen, D., y Sabsay, D. (1998). Derecho electoral. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. *Tratado de derecho electoral de América Latina*. México: IIDH/Universidad de Heidelberg/TEPJF/IFE/FCE.

Sartori, G. (1987). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad.

Woldenberg, J. (2006). *Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

María MARVÁN LABORDE

PROCLAMACIÓN DE AUTORIDADES

La palabra proclamación deriva del latín **proclamatio**, **-ōnis**, publicación de un decreto, bando o ley, mientras que el vocablo autoridades proviene de **auctoritas**, **-ātis**, potestad, facultad, *legitimidad*.

Proclamación de autoridades es un acto solemne mediante el cual los órganos electorales entregan documentos oficiales que acreditan a las candidatas y los candidatos postulados para ocupar un encargo de *elección* popular, como autoridades electas por la *ciudadanía* a través del *voto*.

Esta acción se realiza una vez que las autoridades comiciales han constatado la observancia y pleno respeto de distintos principios y valores fundamentales que la *democracia* requiere, como la división de poderes, la realización de *elecciones* libres, auténticas y periódicas, así como el establecimiento y respeto de derechos político-electorales que permitan a los ciudadanos el acceso a cargos públicos de *elección* popular, a través del *sufragio* libre, secreto y directo. La naturaleza del *sufragio* y las características que debe guardar para considerarse válido, constituyen garantías de que el ciudadano elige libremente, sin coacción o presión alguna, a sus representantes y, por tanto, de que los poderes públicos provienen y se legitiman a partir de la voluntad y decisión de los ciudadanos, bajo condiciones de absoluto convencimiento y libertad (TEPJF, 2012, pp. 90 y 91). Asimismo, su ejercicio debe estar acompañado

de otras libertades sin las cuales no podría hablarse con propiedad de un *sufragio* libre, como las libertades de expresión, asociación, reunión y manifestación, y, por supuesto, la libertad de presentación de *candidaturas*, acompañada de los principios de libre concurrencia entre ellas y de libre desarrollo de la *campana electoral* (Aragón, 2007, p. 163). Para calificar como libre una *elección*, se deben reunir los requerimientos que se han especificado, sobre todo que la voluntad de los *electores* se encuentre libre de cualquier presión o injerencia ajena, que pueda viciar su verdadero sentido (TEPJF, 2012, pp. 90 y 91).

Por otro lado, también debe corroborarse la autenticidad de la *elección*, concepto que abarca, aspectos de procedimiento, como son: periodicidad, *sufragio* igual y universal, secrecía del *voto*, impartición de justicia administrativa y jurisdiccional imparcial, entre otros. Además, se debe garantizar que los resultados de la *elección* reflejen fielmente la libre determinación de los *electores*, respetando en todo momento la decisión de la *ciudadanía*, lo cual finalmente implica el reconocimiento del *pluralismo* político e ideológico real ante la existencia de diversas opciones efectivas, de libre participación de todos los *partidos políticos* y corrientes de pensamiento, asociado a la igualdad de oportunidades de los contendientes y *electores* (TEPJF, 2012, p. 99). Aunado a lo antes expuesto, el principio de equidad debe imperar en todas las etapas de la contienda electoral y en toda la organización de los *procesos electorales*, cuyo desarrollo y resultados deben acatar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (Corona, 2013, p. 22).

De esta manera, la consideración de validez o invalidez de una *elección* que desemboca en el reconocimiento de nuevas autoridades electas, deriva no sólo de las facultades específicas previstas en la *legislación electoral*, sino particularmente de los principios y valores constitucionales y derechos fundamentales previstos tanto en los tratados internacionales de derechos humanos, que reconocen los *derechos políticos* de votar y ser votado en *elecciones* periódicas auténticas, realizadas por *sufragio* universal e igual, y por *voto* secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los *electores* (TEPJF, 2012, p. 114).

Para tener plena validez, las anteriores valoraciones deben ser realizadas por autoridades electorales independientes, libres, imparciales

y autónomas, para que en un acto continuo hagan entrega de las constancias de *mayoría* o asignación en el sistema de representación proporcional, en su caso (Galindo, 2000, p. 393). Contar con una eficiente gestión electoral, que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una *elección*, es necesario para la *legitimidad* de origen que obtienen los gobernantes en las urnas. En la *democracia* de los países de América Latina, específicamente Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, Ecuador y México, una de las soluciones para asegurar *procesos electorales* abiertos, limpios y justos, y generar y aumentar la confianza en las *elecciones*, ha sido la creación de *organismos electorales* independientes como árbitros de la contienda electoral y juzgadores para resolver los conflictos judiciales que se presenten. Estos organismos han desempeñado un papel esencial en los procesos de *democratización*, sobre todo en la fase de transición, y en tanto que las *elecciones* son el prerrequisito de la *democracia*, su carácter, competencia y composición puede determinar si una *elección* es el origen de un cambio pacífico o la causa de una grave inestabilidad (Barrientos, 2010, pp. 2 y 3). Esto ha permitido el perfeccionamiento de la materia electoral que ha propiciado la ulterior despartidización y despolitización de los *procesos electorales* (Barquín, 1994, p. 51).

Un aspecto que tiene repercusión en la proclamación de autoridades electas es, sin duda, la judicialización de las contiendas electorales, donde se presenta el fenómeno de impugnar este tipo de actos realizados por el árbitro electoral ante una autoridad jurisdiccional electoral que, en ciertas ocasiones y después de estudiar el caso, revoca la entrega de los documentos a los ganadores de las *elecciones* por haber contravenido a la norma electoral, y ordena su entrega a quienes, apegados a lo norma, resultaron triunfadores, o procede a la anulación de los comicios.

Algunos ejemplos sobre proclamación de autoridades, relativos a la *elección* presidencial, en algunos países de Latinoamérica son:

- 1) En Colombia corresponde al Consejo Nacional Electoral, según el artículo 186 del Código Electoral, hacer el *escrutinio* general de los *votos* emitidos para presidente de la República en el territorio nacional y en las embajadas y consulados colombianos en el exterior, con base en las actas y registros válidos de los *escrutinios* practicados

por sus delegados y las actas válidas de los jurados de votación en el exterior; conocer de las apelaciones que interpongan los candidatos o sus representantes en el acto de los *escrutinios* generales; hacer la declaratoria de *elección* y expedir las correspondientes credenciales.

- 2) En México, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde llevar a cabo el cómputo final de la *elección* presidencial, la declaración de validez, si se cumplen los correspondientes requisitos constitucionales y legales, así como la declaración de presidente de la República electo, una vez analizado si el candidato que obtuvo el mayor número de *votos*, reúne los requisitos de elegibilidad a que se refieren los artículos 82 y 83 de la CPEUM (CCDVPE, 2012, p. 6).
- 3) En el caso de Perú, el artículo 322 de la Ley Orgánica de Elecciones señala que, realizado el cómputo nacional de *sufragio* y habiéndose pronunciado el Jurado Nacional de Elecciones sobre las observaciones formuladas por sus miembros o por los candidatos, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones proclama como presidente y vicepresidentes de la República a los ciudadanos integrantes de la fórmula ganadora que hayan obtenido la votación más alta, siempre que ésta no sea inferior a la tercera parte del total de los *votos* emitidos.
- 4) Finalmente, en Argentina, el Código Nacional Electoral establece en los artículos 120 y 122 que las Juntas Electorales Nacionales comunicarán los resultados al presidente del Senado de la Nación. El mismo convocará de inmediato a la Asamblea Legislativa, la que procederá a hacer la sumatoria para determinar si la fórmula más votada ha logrado la *mayoría* prevista en el artículo 97 de la Constitución Nacional y, posteriormente, proclamará a los que resulten electos presidente y vicepresidente de la nación, haciéndoles entrega de los documentos que acrediten su carácter.

Vocablos de referencia:

Organismos electorales - Sufragio

Bibliografía:

- Aragón, M. (2007). *Derecho de sufragio: Principio y función*. Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf.
- Barquín Álvarez, M. (1994). La calificación de las elecciones en México. En: *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica. Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral* (pp. 43-51). México: UNAM, Corte Constitucional de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.
- Barrientos del Monte, F. (2010, julio). Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina. *Revista de derecho electoral del Tribunal Supremo de Elecciones*, (10), 1-35. Recuperado de: https://works.bepress.com/fernando_barrientos/24/.
- Código Electoral Colombiano. Colombia: Registraduría, 1986. Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/Codigo-Electoral-Colombiano.html>.
- Código Electoral Nacional. Argentina: Cámara Nacional Electoral, 2015. Recuperado de: <http://electoral.gov.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/19945.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados, 2016. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.
- Corona Nakamura, L. A. (2013). Calificación de elecciones: El caso de la elección presidencial de 2012 en México. En: Fajuri Valdez, S. E., et al. (coords.). *Democracia y elecciones*, (pp. 19-36). Salamanca: Ratio Legis.
- Galindo Becerra, E. (2000). *Resultados de votación y calificación de elecciones. Apuntes de derecho electoral: Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*, (pp. 349-394). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica de Elecciones. Perú: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 1997. Recuperado de: https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/procesos_electorales/ley_organica_titulo12_computo_proclamacion.html#cap2.
- TEPJF (2012). *Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: TEPJF. Recuperado de: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf.

PROPAGANDA ELECTORAL

I. Etimología y concepto

La palabra propaganda proviene del latín **propagare**, que significa reproducir, expandir, diseminar o, como su nombre mismo indica, propagar. Se trata de un conjunto de técnicas empleadas para sugestionar a las personas en la toma de decisiones y obtener su adhesión a determinadas ideas.

Se denomina *propaganda electoral* aquella preparada por los *partidos políticos* y candidatos con el propósito de captar los *votos* del *electorado* para conseguir el *mandato* político.

Algunos códigos electorales intentan definir este concepto:

Se entiende por propaganda electoral todo mensaje difundido con el propósito de promover organizaciones políticas y candidaturas, exponer programas de gobierno y/o solicitar el voto. La difusión puede hacerse en actos públicos de campaña o a través de mensajes pagados en medios de comunicación masivos o interactivos (Ley No. 026, Ley del Régimen Electoral, Bolivia, 2010, art. 111).

Entre sus actos están:

(...) las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas (y) el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, 2014, arts. 242, 2 y 3).

La ley chilena concibe la propaganda como

(...) todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales u otros medios

análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía (Ley No. 20.900, Chile, 2016, art. 30).

Para el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica,

(...) cuando se pondera o se combate a uno de los partidos políticos que participan en la contienda electoral o se pondera o se combate a uno de sus candidatos. Si una publicación se reitera en forma sistemática e inclusive se cita en forma continua el nombre de un candidato o de su partido, no cabe duda que se trata de propaganda político-electoral (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Resolución No. 65).

En la línea de la jurisprudencia del Tribunal Superior Electoral de Brasil, para caracterizar la *propaganda electoral* hay que hacer referencia al cargo, a la *candidatura* y a la petición de *votos*, es decir, a los elementos que revelan la intención de conquistar la preferencia e interferir en la voluntad del *elector* (RESPE No. 3628-84/RN, DJE de 18.9.2014).

II. Objetivos y principios que rigen la *propaganda electoral*

La *propaganda electoral* tiene como objetivo la exposición de programas de *gobierno* con la intención de lograr un acercamiento entre el candidato y su público meta, el *elector*, que, a su vez, necesita información sobre las propuestas de partidos y candidatos a fin de que el *sufragio* se ejerza de forma consciente. Constituye un tipo de propaganda política y se distingue de la propaganda partidaria, que tiene por objetivo la divulgación de los programas de los partidos con el fin de aumentar el compromiso por parte del *electorado*.

Los principios que rigen la *propaganda electoral* son los siguientes:

- 1) la legalidad (la propaganda se rige por norma imperativa, de orden público, con incidencia **erga omnes**);
- 2) la libertad (libertad de expresión e información, en los términos de la ley);

- 3) la responsabilidad (los partidos responden por los excesos y abusos cometidos en la propaganda);
- 4) la igualdad (todos tienen derecho a la propaganda, ya sea gratuita u onerosa);
- 5) el control (los ilícitos pueden ser reprimidos por medio de la policía, por los *organismos electorales* o por el Poder Judicial, siendo prohibida, sin embargo, la censura previa).

La libertad de propaganda lícita es principio de cualquier *democracia*, ya que nadie podrá censurar, impedir o perturbar la divulgación, ni tampoco inutilizar o alterar el material transmitido. En obediencia al principio de la legalidad, ningún acto podrá ser considerado ilegal si no existe conducta expresamente prohibida por el ordenamiento jurídico.

III. Tipos de *propaganda electoral*

La *propaganda electoral* puede ser transmitida por diversos medios: radio, televisión, prensa, folletos, carteles, pancartas, letreros, altavoces, mítines, caravanas, caminatas e internet.

En general, la televisión y la radio son los medios más utilizados por los candidatos, principalmente debido a su amplio alcance. La televisión permite la interacción exclusiva con el *elector*, provocando una relación de intimidad con quienes ven el programa electoral. Para ello, el horario electoral se vale de técnicas de **marketing** utilizadas en la venta de productos comerciales, llegando a los sentimientos del televidente: su esperanza, ambiciones, desilusiones, prejuicios y miedos.

Si bien la internet tiene un alcance más restringido que los medios de comunicación tradicionales, sobretodo la radio y la televisión, las informaciones que transmiten alcanzan a una parte significativa de la población y confieren una nueva dinámica a las *democracias* contemporáneas, privilegiando la libertad de información con difusión más horizontal, rápida, económica y democrática. Como todo fenómeno social, las relaciones y las consecuencias de esa nueva realidad deben ser reglamentadas de forma armoniosa con los principios y valores tutelados por el orden constitucional de cada país. Por lo tanto, esas herramientas son importantes para asegurar el espacio democrático conquistado

desde el avance de las tecnologías digitales. Por ejemplo, según la ley brasileña se permite la *propaganda electoral* en internet en las siguientes modalidades:

- 1) en la página **web** del candidato, del partido o la coalición, basada en un proveedor de servicios de internet establecido en el país;
- 2) por medio de mensajes electrónicos dirigidos a direcciones registradas gratuitamente por el candidato, partido o coalición;
- 3) por medio de **blogs**, redes sociales, sitios de mensajes instantáneos y similares, cuyo contenido se genere o edite por candidatos, partidos o coaliciones de iniciativa de cualquier persona natural.

IV. Libertad de expresión e información versus limitaciones a la *propaganda electoral*

Tanto la libertad de información como la de expresión son valores que fundamentan otras libertades, además de ser bases del régimen democrático.

La libertad de información consiste en el derecho individual de comunicar libremente informaciones y el derecho difuso de recibirlas. La libertad de expresión tutela el derecho de exteriorizar las ideas, opiniones, juicios de valor y manifestaciones del pensamiento en general.

En lo que concierne a la libertad de expresión, en el marco de la *propaganda electoral* destaca que las campañas deben contener programas y propuestas, buscando informar al *elector* sobre temas de interés público. Se debe evitar la transmisión de ofensas o acusaciones gratuitas. De hecho, la crítica y el debate, aunque duros y contundentes, deben relacionarse con las propuestas, los programas de *gobierno* y las políticas públicas, evitándose agresiones morales o la difusión de hechos falsos.

En este contexto, si bien ciertas situaciones caen en la esfera íntima de la persona, es evidente que, en el caso de los políticos, guardianes de la confianza y la esperanza de los votantes, el derecho a la intimidad se debilita. En realidad, el derecho que debe prevalecer es el derecho a la información, para que los ciudadanos ejerzan el *sufragio* con plena conciencia.

Por ejemplo, la ley electoral brasileña no tolera la propaganda que calumnia, difama o lesiona a cualquier persona, así como a organismos o entidades que ejercen autoridad pública. Estas conductas son tipificadas como *delitos electorales*. Asimismo, además de reparar el daño moral sufrido por el ofendido en la justicia común, se asegura el derecho de respuesta a quienes sean injuriados, difamados o calumniados, aun de manera indirecta o por afirmación que se conoce falsa, difundida por cualquier medio de comunicación social. Por lo tanto, cualquier persona –física o jurídica– puede invocar el derecho de respuesta, desde el momento en que la ofensa o mentira es transmitida en el horario de *propaganda electoral*.

Se establecen, además, algunas otras limitaciones, siendo prohibidos los siguientes tipos de propaganda:

- 1) de guerra, de procesos violentos para subvertir el régimen, el orden político y social, o de prejuicios raciales o de clase;
- 2) que cause animosidad entre las fuerzas armadas o contra ellas, o de ellas contra las clases e instituciones civiles;
- 3) de incitación al ataque contra una persona o sus bienes;
- 4) de instigación o desobediencia colectiva al cumplimiento de la ley y el orden público;
- 5) que implique oferta, promesa o solicitud de dinero, regalos, rifas, sorteos o ventaja de cualquier tipo;
- 6) que perturbe la paz pública, con alborotos o abusos de instrumentos sonoros o señales acústicas.

En algunos países está prohibido invocar temas religiosos en la *propaganda política*, como ocurre, por ejemplo, en Perú: “Está prohibido el uso o la invocación de temas religiosos de cualquier credo, en la propaganda política” (Ley No. 26859, Perú, art. 188).

V. Igualdad en la disputa electoral

El principio de igualdad impone que a todas las personas se les debe asegurar el mismo tratamiento, no siendo admitida discriminación de especie alguna – a menos que el tratamiento diferenciado sea plenamente justificado, caso en que es objetivamente razonable conceder a unos lo

que a otros se les niega. Ese principio rechaza la concesión de privilegios injustificados a determinada persona, categoría o clase social.

El principio de igualdad adquiere especial relieve para el *derecho electoral* ya que los candidatos a *mandatos* políticos deben contar con las mismas oportunidades, salvo las situaciones previstas por la ley —que tiene en cuenta la protección de otros valores— y las naturales desigualdades que entre ellos se puedan verificar. A modo de ejemplo, en el campo de la *propaganda electoral* todas las partes interesadas, incluidos los partidos y coaliciones, deben tener igualdad de oportunidades para la transmisión de sus programas, pensamientos y propuestas. Esta igualdad es formal, no material, puesto que los partidos más grandes tienen más espacio en los medios. La desigual distribución de tiempo, en este caso, atiende al interés de fortalecer a los partidos, lo que acaba por conferir mayor estabilidad a los *gobiernos*.

De hecho, amparada en el principio de igualdad en la disputa al cargo político-electoral, la ley electoral brasileña prohíbe la utilización indebida de los medios de comunicación social que se materializa en la exposición desproporcionada de un candidato a expensas de otros, a modo a garantizar el equilibrio de la disputa. La exposición masiva de un candidato en los medios de comunicación social a expensas de otros afecta la *legitimidad* y la normalidad de las *elecciones* y es, por lo tanto, pasible de tutela jurisdiccional, a fin de promover el equilibrio de la disputa.

También para asegurar mayor igualdad entre los candidatos, la legislación brasileña delimita su realización a los 45 días anteriores a la *elección*. La limitación temporal, sin embargo, no impide la realización de debates políticos, la participación de afiliados a los *partidos políticos* o de precandidatos en entrevistas, programas, encuentros o debates en la radio, la televisión e internet, inclusive con la presentación de plataformas y proyectos políticos; la realización de encuentros, seminarios o congresos, en ambiente cerrado y a expensas de los *partidos políticos*, para tratar la organización de los *procesos electorales*, discutir las políticas públicas, planes de *gobierno* o alianzas partidarias para las *elecciones*; la realización de consultas previas y su correspondiente distribución de material informativo, la divulgación de los nombres de los afiliados que participarán de la discusión y la realización de debates

entre los precandidatos; la divulgación de actos parlamentarios y debates legislativos; la divulgación de la posición personal sobre cuestiones políticas, inclusive en las redes sociales; la realización, a expensas de los *partidos políticos*, de reuniones a iniciativa de la sociedad civil, medios de comunicación o de los partidos mismos, en cualquier localidad, para divulgar ideas, objetivos y propuestas partidarias.

En cuanto a la limitación temporal, el Código Electoral de Argentina establece que “La campaña electoral se inicia treinta y cinco (35) días antes de la fecha del comicio” y “finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio” (art. 64 bis.). En Chile, “La propaganda electoral por medio de la prensa y radioemisoras sólo podrá desarrollarse desde el sexagésimo hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive” (Ley No. 20.900, Chile, 2016, art. 30).

Otra limitación que tiene por finalidad garantizar la igualdad de chances entre partidos y candidatos tiene que ver con la propaganda hecha por entidades y órganos públicos. En ese sentido, consta en el Código Electoral Argentino que “Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan; expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales” (art. 64). Según la ley peruana:

A partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado le está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, públicos o privados, efectuar propaganda política en favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza (y) También queda suspendida, desde la fecha de convocatoria de las elecciones, la realización de publicidad estatal en cualquier medio de comunicación público o privado, salvo el caso de impostergable necesidad o utilidad pública (Ley No. 26859, art. 192).

VI. Conclusión

La buena utilización de la propaganda busca el fortalecimiento y madurez de la *democracia* por medio de la difusión de ideas políticas y la aproximación entre *candidaturas* y votantes, a fin de que puedan

ejercer el derecho de *sufragio* de forma libre y consciente. Es necesario, sin embargo, que las leyes y los órganos electorales adopten mecanismos para conciliar los principios de libertad de expresión y comunicación con el equilibrio de las disputas electorales, el mantenimiento del orden social y los valores protegidos por el sistema constitucional de cada país.

Vocablos de referencia:

Campanñas electorales - Proceso electoral - Medios de comunicación y procesos electorales

Bibliografía:

- Cândido, J. J. (2006). *Direito eleitoral brasileiro*. Bauru: Edipro.
- Bernadi, D. P. S. (2014). *Curso didático de direito eleitoral*. Curitiba: Juruá.
- Braga, S. (2011). O uso da internet nas campanhas eleitorais: Balanço do debate e algumas evidências sobre o Brasil. *Revista USP*, (90). Recuperado de: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/34012>.
- Gomes, J. J. (2016). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- González Llaca, E. (1981). *Teoría y práctica de la propaganda*. México: Grijalbo.
- Ribeiro, F. (2000). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense.
- Rodrigues, M. A., e JORGE, F. C. (2014). *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Schmidt, R., Carneiro, L. P., y Kuschnir, K. (1999). Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, 42 (2). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200003>.

Luciana LOSSIO

Q

QUÓRUM

Expresión que se traduce en (I) la cantidad de miembros que deben estar presentes en un organismo (parlamento) o grupo para que éste pueda reunirse y tomar decisiones válidamente; (II) la cantidad o proporción de firmas/*votos*/votantes necesaria para la realización de un acto electoral o una votación, su validación, o el alcance de un resultado final efectivo.

I. Como expresión que obedece a un principio de orden en el funcionamiento de los cuerpos colegiados, conviene distinguir entre “*quórum*” y “*mayoría calificada*”. Si bien ambos términos constituyen un mecanismo de protección frente a *minorías* casuales, relativas o absolutas, no se debe confundir sus significados. En tanto que la *mayoría calificada* es una cantidad de *votos* emitidos necesaria para adoptar una decisión (por ejemplo dos tercios), el *quórum* se refiere a la cantidad de *votos* potencialmente expresables (de miembros), que están presentes en el momento en que el órgano toma la decisión (relación asistencia-número total de miembros del cuerpo). El *quórum*, por lo tanto, es condición de la *mayoría calificada*, sin perjuicio de que ambas cantidades coincidan.

II. El *quórum* también encuentra aplicación en *elecciones* y *votaciones* (consultas populares, referendos). En este sentido conviene distinguir entre *quórum* como requisito previo y *quórum* determinable sólo **ex post facto**.

En el caso de las consultas populares a iniciativa de grupos minoritarios de la sociedad, el *quórum* representa un requisito previo necesario para la realización de un referéndum. El *quórum* consiste aquí en la cantidad mínima necesaria de firmantes o firmas reunidas (cifra absoluta

o relativa) exigida para poner en marcha (convocatoria) el proceso de consulta popular. Si el quórum no es alcanzado, la votación no tiene lugar.

En el caso del *quórum* determinable sólo **ex post facto**, se puede distinguir entre “proporción de *votos*”, “*quórum* de representación” y “*quórum* de participación”. El primer significado se encuentra relacionado con el sistema de *mayoría* relativa. En este sentido, el *quórum* se refiere a la cantidad o proporción mínima de *votos* (porcentaje del total de *votos* emitidos) que un candidato o un partido debe haber obtenido para consagrarse como ganador y por ende ser considerado como electo. Así, en Costa Rica, en las *elecciones* presidenciales, más allá de la *mayoría* relativa, se requiere el 40% de los *votos* emitidos para ser elegido presidente en caso de no haber alcanzado la *mayoría* absoluta de *votos*. El “*quórum* de representación” coincide en su definición con el término “barrera legal de representación”, siendo por cierto este último más adecuado. Se trata de la cantidad o porcentaje mínimo de *votos* que un partido o una *lista* debe obtener en una *elección* a fin de lograr representación (escaños) en el parlamento o congreso. El “*quórum* de participación”, por último, se refiere a una cantidad mínima necesaria de *electores* que deben emitir su *voto* (participación electoral) para que el acto electoral llevado a cabo pueda ser considerado como válido. Este requisito es exigido por varias leyes electorales del Oriente de Europa y gobierna especialmente la consulta popular cuando se exige un porcentaje de participación para que la votación resulte válida. En Uruguay, el país con mayor tradición de consulta mediante referéndum en Latinoamérica, se pide un 35% de participación (votantes sobre *electores* inscritos), y desde 1917 unas doce veces, es decir, en casi la mitad de los referendos, la votación no sobrepasó este *quórum*. En Colombia, en 2003, el *quórum* fue de 25% de los *electores* inscritos, barrera para cada una de las quince preguntas planteadas. Este requisito fue cumplido sólo con relación a la primera cuestión (Nohlen, 2005).

En síntesis, en las tres últimas acepciones mencionadas, si bien el nivel del *quórum* es fijado de antemano, su cumplimiento puede determinarse sólo después de realizado el acto electoral (por eso **ex post facto**). Para los referendos, en cambio, el *quórum* puede constituir también un requisito previo. Recién una vez cumplido el mismo, puede tener lugar la votación.

Vocablos de referencia:

Barrera electoral - Democracia directa - Sistemas electorales

Bibliografía:

Nohlen, D. (2005) (ed.). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.

Dieter NOHLEN

R

RECINTO ELECTORAL

Recinto (del latín **recintus**: cercado) es, según el Diccionario de la Lengua Española, un “espacio, generalmente cerrado, comprendido dentro de ciertos límites” (RAE, 2014). En materia electoral se ha dicho que es el “local acondicionado para el ejercicio cabal del voto ciudadano” (Planas, 2000) o “el lugar donde el elector ejerce su derecho de sufragio” (Fleischhacker, 1998, pp. 555-566) y, en tanto tal, forma parte de las “instalaciones electorales” (Planas, 2000).

I. Definición y elementos conceptuales

En una más completa conceptualización, podríamos definirlo como el establecimiento (o espacio de un establecimiento) designado por la autoridad competente para que tengan lugar las operaciones inherentes al ejercicio del derecho al *sufragio*.

El término *recinto electoral* o de votación se utiliza en las *legislaciones electorales* de Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay; las normas de Brasil, Costa Rica, España, Perú, República Dominicana y Uruguay le denominan “local de votación”; en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela se le denomina “centro de votación”. En Argentina se utiliza indistintamente “establecimiento o local de votación”. En Brasil y Costa Rica se denomina recinto al espacio inmediato a la mesa electoral propiamente dicha.

II. Alcances

Las operaciones electorales directa o indirectamente vinculadas al *recinto electoral* abarcan el acondicionamiento y custodia de dichos espacios; la preparación de las mesas electorales (también denominadas *mesas de votación*, casillas, comisiones electorales o juntas receptoras de votos) y de las cámaras secretas (también llamadas cuarto oscuro o cabina electoral); la ubicación espacial de los dispositivos de votación (papeletas, urnas, sobres o dispositivos electrónicos); la identificación de *electores*; el acto efectivo del *sufragio*; el recuento de los *votos*; la confección de la documentación correspondiente a cada mesa electoral, y la entrega a la autoridad designada de materiales, urnas y documentación para su traslado ante los órganos electorales competentes.

Existen normas referidas a los *recintos electorales* –mayoritariamente concordantes– relacionadas con la ubicación, designación y señalización de los recintos; la seguridad y custodia electorales; la prohibición y limitación de la *propaganda política* en los alrededores y el interior de los recintos; la ubicación y organización de las mesas electorales y las cabinas de votación; los derechos de los representantes de las agrupaciones políticas.

Respecto de la ubicación de los recintos, la mayoría de las normas se inclinan por su instalación en establecimientos públicos (preferentemente escolares o instalaciones deportivas) o privados, aunque Perú, Guatemala, Ecuador y Colombia prohíben estos últimos.

Asimismo, la mayoría de los Estados prohíbe la utilización de instalaciones militares o policiales, partidarias o residencias de funcionarios públicos; en Argentina se prohíbe el funcionamiento de locales partidarios abiertos a menos de 80 metros del *recinto electoral*.

En general, las normas establecen la prohibición de actividad proselitista y fijación de publicidad electoral en el interior del recinto, y encargan a los responsables de la organización electoral la eliminación de la publicidad político-partidaria. Fuera del recinto suele haber una zona de restricción respecto de la actividad proselitista, que varía de país a país.

Los *recintos electorales* deben estar identificados externamente no sólo respecto de su denominación, sino también de las mesas electorales

que funcionan en su interior. Asimismo, en muchos casos, se fijan externamente o en la zona de la entrada, las listas de *electores* asignados a cada mesa y carteles con las listas de candidatos y *partidos políticos* que compiten en las *elecciones*. Internamente debe diseñarse un sistema de señalización que oriente al ciudadano para permitir una circulación eficaz que evite la congestión interna de los recintos, con los consecuentes riesgos de seguridad.

La designación de los locales electorales está a cargo de las autoridades electorales, las que, generalmente, en la organización electoral de cada Estado, se encargan de la ejecución de los aspectos logísticos locales (juntas electorales departamentales o distritales y similares).

En la legislación y la práctica electorales de la mayoría de los países de Iberoamérica existe, con distintas denominaciones, la figura de responsable de recinto o delegado de la autoridad electoral, quien tiene capacidades organizativas del recinto, de enlace con la autoridad electoral de la jurisdicción o en materia de comunicaciones, pero no está considerado autoridad electoral respecto de las *mesas de votación*, a cuyos mandos únicamente puede orientar o asistir.

III. Características especiales

Durante la jornada comicial y, en algunos casos, desde 24 o 48 horas previas a la misma, los recintos gozan de una consideración jurídica especial, quedando transitoriamente bajo la jurisdicción de la autoridad electoral y sujetos a la custodia policial o militar, según lo establezca la legislación de cada país. En el mismo sentido, sin perjuicio de la actividad originaria a que estuviera dedicado el establecimiento designado como *recinto electoral*, las actividades ordinarias se suspenden¹ y se procede a disponer lo necesario para la ubicación de las mesas electorales y las cabinas de votación.

Asimismo, los recintos deben contar con al menos un lugar cerrado donde se depositen materiales y documentación que se despliega con anterioridad al inicio de la *jornada electoral*.

1 Existen excepciones, como en España, donde en determinados establecimientos coexisten actividades habituales con los *recintos electorales*. Por ejemplo, en colegios religiosos coexisten la misa dominical con la instalación de *mesas de votación*.

Progresivamente, los órganos electorales deben prestar más atención a las condiciones estructurales de los recintos por dos razones: la accesibilidad electoral y la existencia de electricidad y conectividad para la utilización creciente de tecnología en distintos subprocesos relacionados con la *elección*.

En los últimos años, la mayoría de los países ha avanzado estandarizando prácticas o incorporando normas de accesibilidad electoral², entendida a los efectos restringidos del presente documento³, como la garantía del pleno e integral acceso de la población al ejercicio del derecho de *sufragio*.

En este sentido se despliega una nueva consciencia sobre la universalidad del derecho al *sufragio*, donde la dimensión física del recinto juega un papel, habida cuenta que debe tenderse a eliminar toda barrera arquitectónica que suponga una dificultad para personas con discapacidades. Siguiendo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo:

(...) las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 13/12/2006, art. 1 **in fine**).

En lo referido al núcleo de la temática, el artículo 29 establece textualmente:

2 Ver Perú, Directiva No. D01.0-2002-GFCE/ONPE, Facilidades para la Emisión del Voto de los Ciudadanos y Ciudadanas con Discapacidad y su Empadronamiento, aprobada por Resolución Jefatural No. 341-2002-J-ONPE, 2002; España, Real Decreto 422/2011 de 25 de marzo, Reglamento sobre las Condiciones Básicas para la Participación de las Personas con Discapacidad en la Vida Política y en los Procesos Electorales, art. 3; EE.UU., Acta de Accesibilidad al Voto para Ancianos y Personas con Discapacidades, 1984; Argentina, Recomendaciones sobre Accesibilidad Electoral, Cámara Nacional Electoral, 2015, recuperado de: http://www.electoral.gov.ar/publicaciones/2015/folleto_accesibilidad_justificado.pdf.

3 Una definición más completa de accesibilidad electoral refiere al conjunto de medidas a tener en cuenta a fin de garantizar el pleno e integral acceso de la población a los procesos políticos y electorales, detectando y resolviendo las barreras existentes tanto sean físicas como comunicacionales y socioculturales.

Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

- a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
 - 1) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
 - 2) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
 - 3) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar.

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

Finalmente, respecto de los requerimientos de infraestructura energética y de comunicaciones, la autoridad a cargo de la designación de los *recintos electorales* debe contar con información sobre la provisión de energía eléctrica e iluminación, las formas de conexión a la red eléctrica y la ubicación de las mismas, así como la cobertura de conectividad de

voz y/o datos para la eventual utilización de dispositivos tecnológicos de reconocimiento de *electores*, *escrutinio de votos* o *voto electrónico*.

Vocablos de referencia:

Mesas de votación

Bibliografía:

- Fleischhacker, H. (1998). Recinto y urnas. En: Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: FCE/ IIDH.
- Planas, P. (2000). Instalaciones electorales. En: IIDH CAPEL. *Diccionario electoral*, (2a. ed.). San José: IIDH.
- RAE (2014). *Diccionario de la Lengua Española*, (23 ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.

Alejandro TULLIO

REDES SOCIALES DIGITALES Y POLÍTICA

I. Breve génesis del concepto

Internet funciona desde hace más de dos décadas (1995) con las características que le conocemos en la actualidad: una gran red abierta e interconectada (Castells, 2001). Desde entonces, su difusión ha sido constante, aunque a distintas velocidades, afectando tanto a la economía como a los patrones de comunicación, a la producción cultural y a la misma manera de participar en la *política* e interactuar socialmente. Los cambios son cuantitativos y cualitativos, y son propulsados por la difusión de la red y por su propia transformación (Garret, 2006).

Las redes sociales digitales forman parte de la última ola de innovaciones, caracterizada por la rápida expansión de comunidades virtuales y la puesta a disposición del público de tecnologías y herramientas que facilitan la actividad **online** (Chadwick, 2012). Comparada con la primera fase de internet (identificada como **web 1.0**), en que los usuarios eran mayormente pasivos, en esta nueva etapa (**web 2.0**) se crean herramientas

que facilitan que los usuarios sean activos publicando y difundiendo información por múltiples canales.

II. Definición y elementos conceptuales

Las redes sociales digitales son plataformas de comunicación virtual que permiten la creación de contenidos a los propios usuarios a través de sencillas herramientas de edición, publicación e intercambio de información entre participantes. Estos medios digitales incluyen **blogs**, redes profesionales, de grupos de interés y foros, entre otros. Las redes sociales más difundidas globalmente son Facebook y Twitter, creadas en 2006 y 2007 respectivamente, aunque hay muchas otras. Ambas son de acceso gratuito y no son redes políticas por definición, pero sus potencialidades se vinculan con la expansión de la *democracia electrónica*.

Facebook presenta dos modelos, el perfil (con restricción al número de contactos y asociación vinculada al acuerdo mutuo entre miembros de la red) y la página (sin restricción al número de “seguidores”). Twitter es una red abierta por defecto (todas las publicaciones, denominadas **posts**, son visibles para cualquiera que las busque en la red) y tiene una restricción espacial, pues las publicaciones tienen un límite de 140 caracteres.

La enorme cantidad de usuarios con que cuentan estas redes ha permitido que se conviertan en espacios de discusión, intercambio de información y organización de actividades. Cabe destacar que la mayoría de la información que circula por la red no es política; sin embargo, algunos hechos recientes han mostrado su profunda incidencia al ampliar el ágora pública y facilitar la organización de campañas políticas, principalmente cuando son promovidas por la misma *ciudadanía* (Anduiza, Jensen y Jorba, 2012; Breuer y Welp, 2014). Una de las claves de esta difusión radica en la modificación sustancial de los patrones de comunicación. Los medios digitales se diferencian de los medios de comunicación de masas por los cambios en el rol atribuido a los usuarios (activos ante los medios digitales, pasivos ante los medios masivos) y la producción y puesta en circulación de contenidos (de muchos a muchos y con mayor horizontalidad en el ámbito de los medios digitales; de uno a muchos y con control jerárquico de la producción y difusión en el ámbito de los medios masivos) (Chadwick, 2012).

En síntesis, los componentes fundamentales de esta potencial incidencia de los medios digitales en el ámbito político provienen de:

- **El cambio en la producción y circulación de información.** De muchos a muchos y con posibilidades de llegar a una audiencia global (debe resaltarse la idea de “posibilidad”, ya que del tamaño de la red de cada individuo y de su posición dependerá la capacidad de difusión de un determinado usuario).
- **La facilidad de uso.** Con herramientas que no requieren de un nivel de especialización elevado, aunque sí de acceso a la infraestructura y conocimientos básicos.
- **El bajo coste.** Los medios digitales que han tenido mayor impacto político recientemente, como Twitter, son de acceso gratuito, lo que facilita el acceso y potencia las capacidades de llegada (nuevamente, se requiere del acceso a la infraestructura).
- **La instantaneidad.** La información es accesible de inmediato globalmente para quien cuente con un dispositivo (teléfono inteligente, tableta, computadora o aparato similar) y una conexión a internet. A su vez, la posibilidad de grabar vídeos o tomar fotos y subirlos a la red convierte a cualquier ciudadano en un potencial testigo y denunciante.

III. Actores y tendencias

A. Políticos y partidos

Algunos analistas consideran que los *partidos políticos* se encuentran en una fase de transición, viendo decrecer sus niveles de apoyo mientras la acción política se manifiesta a través de nuevas organizaciones y *movimientos sociales*. En este contexto, la difusión de medios digitales se ha identificado como una herramienta con potencial para superar la crisis, ya que permite a partidos y políticos establecer más y/o mejores lazos con la *ciudadanía*. Los partidos, y aún más los políticos individualmente, se muestran cada vez más activos en las redes sociales (Welp y Marzuca, 2016). Por otra parte, algunos escándalos políticos recientes también han tenido una profunda expresión en las redes sociales, como ocurrió, por

ejemplo, con el caso Nissman en Argentina (Calvo, 2015), mostrando que en ocasiones los políticos podrían preferir las redes sociales para comunicarse con la *ciudadanía*, sin intermediación de otros actores. Esto establece un complejo circuito de interacciones en que los medios masivos difunden posteriormente la información publicada en las redes, creando nuevas dinámicas en la formación de la *opinión pública* y la construcción de las noticias.

B. Organizaciones de la sociedad civil

El *acceso a la información* es una pieza fundamental para fortalecer la *democracia* representativa. La puesta a disposición de la *ciudadanía* de información detallada sobre programas, trayectorias profesionales y públicas de los representantes, y el debate de ideas y propuestas entre candidatos, es la base para una elección racional y para la exigencia de *rendición de cuentas*.

Las nuevas tecnologías pueden acompañar al proceso preelectoral en la medida en que facilitan la reunión y difusión de información. No es casual que los proyectos de seguimiento de *campañas electorales* hayan proliferado en los regímenes democráticos de distintos lugares del mundo, promovidos por universidades y/o *organizaciones de la sociedad civil*. Por ejemplo, los sistemas de orientación del voto (**voting advice application**) buscan proporcionar información sobre los candidatos que compiten electoralmente (*partido político*, ocupación, trayectoria) y pedir a estos candidatos que se definan sobre una serie de cuestiones identificadas como centrales para la *campaña electoral* y el futuro *gobierno*.

Otras iniciativas de rápida difusión son las de seguimiento de la actividad legislativa, que han encontrado en las tecnologías digitales un soporte ideal para facilitar el control sobre los representantes y dar mayor *transparencia* a los procesos legislativos (Congreso Visible en Colombia fue una de las pioneras). Todas estas iniciativas se difunden a través de internet y las redes sociales, aunque su éxito depende también del involucramiento de los medios tradicionales (Ortiz del Amo y Welp, 2013).

C. Ciudadanía

Las redes sociales están incrementando la capacidad de organización de la *ciudadanía*. Los estudios sobre el tema dan cuenta de cómo los activistas ya han incorporado estos instrumentos para la comunicación interpersonal y la organización de la acción colectiva (Harlow, 2014). Potencialmente, esto abre las puertas a nuevas formas de organización y protesta.

Pese a la diversidad de movimientos, que incluyen desde acciones ligadas a la denominada “primavera árabe” o protestas como la de “los indignados” en España (Martí i Puig, 2011), se pueden señalar algunos elementos comunes. Entre éstos, destacan unas estructuras organizativas más flexibles y descentralizadas que las que caracterizaron a instituciones surgidas durante la sociedad industrial, como los sindicatos (organizados en estructuras rígidas y jerárquicas, con objetivos concretos, asociados a grupos determinados, etc.) (ver *Movimiento social*).

Otro elemento destacado de los nuevos movimientos es su capacidad de articulación con otras organizaciones que funcionan más allá de sus fronteras, y la combinación de reclamos locales y luchas globales. Estas formas de protesta y lucha organizada también han puesto mayor énfasis en los valores, en los métodos de toma de decisión –con el asambleísmo como forma destacada– y recurren a la tecnología como una herramienta o instrumento central para organizarse y comunicarse de acuerdo con estos valores.

Vocablos de referencia:

Acceso a la información - Ciudadanía - Democracia directa - Democracia electrónica - Movimiento social - Participación política

Bibliografía:

- Anduiza, E., Jensen, M., y Jorba, L. (2012). *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Breuer, A., y Welp, Y. (eds.) (2014). *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America: Opportunities and Risks*. UK: Routledge.
- Calvo, E. (2015). *Anatomía política de twitter en Argentina. Tuiteando #Nisman*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Chadwick, A. (2012). Recent Shifts in the Relationship between the Internet and Democratic Engagement in Britain and the United States: Granularity, Informational Exuberance, and Political Learning. En: Anduiza, E., Jensen y Jorba (eds.). *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garrett, K. (2006). Protest in an Information Society: a Review of Literature on Social Movements and New ICTs. *Information, Communication & Society* 9 (2), 202-24.
- Harlow, S. (2014). Social Change and Social Media: Incorporating Social Networking Sites into Activism in Latin America. En: Breuer, A., y Welp, Y. *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America*, (pp. 127-145). Londres-Nueva York: Routledge.
- Martí i Puig, S. (2011). 15M: The Indignados. En: Bryne, J. (ed.). *The Occupy Handbook*, (pp. 209-217). Nueva York: Back Bay Bokss.
- Ortiz del Amo, M., y Welp, Y. (2013). *Sociedad Red. Estado, Economía y Sociedad en la era de la Información*. Editorial UOC.
- Welp, Y., y Marzuca, A. (2016). La política en la era de la información. Estudio de la presencia en internet de partidos políticos y representantes de Argentina, Paraguay y Uruguay. *Perfiles Latinoamericanos* 4, 199-224.

Yanina WELP

REELECCIÓN

I. Concepto

El vocablo *reelección* está compuesto por el término latín **electio**, del verbo **eligere**, elegir, y el prefijo **re-**. Significa volver a elegir (Capitant, 1978, p. 468).

La *reelección* es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo, una o más veces, para la misma posición. Por lo general se realiza mediante asambleas electorales en las cuales participan todos o una gran mayoría de los ciudadanos de un país por medio del *sufragio*, directo o indirecto. Se usa

principalmente para la designación de funcionarios que ocupan cargos políticos, administrativos o representativos. También se pueden reelegir cargos para otras funciones sujetas legalmente a tiempo limitado, como es frecuente en organismos judiciales y otros, por escogencia institucional y procedimientos de segundo grado.

En el lenguaje político común, el término *reelección* tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del *mandato* del titular del Poder Ejecutivo, es decir, la presidencia de la República.

Destacan dos sentidos de la palabra *reelección*: la continuidad y el continuismo. Ambas se relacionan con otro concepto también cubierto por la *reelección*: la alternancia en el *gobierno*.

Stepan (1997, citado por Barreto, 1998, p. 77), defensor del sentido de continuidad, indica que son tres los argumentos democráticos que fomentan la adopción de la práctica de la *reelección*:

- 1) la libertad de votar, vinculada a la opción del votante por traer de nuevo a la *representación política* que, a su juicio, reúne los atributos necesarios para mantenerse en el cargo;
- 2) la libertad de ser elegido, una vez que se cumplan las condiciones personales básicas establecidas por la ley;
- 3) la responsabilidad del supuesto candidato que somete a *escrutinio* público el juicio de los resultados de su *gobierno*.

Bajo la idea del continuismo –y de forma peyorativa–, Tocqueville argumenta que

La intriga y la corrupción son vicios naturales de los gobiernos electivos. Pero, cuando el jefe del Estado puede ser reelegido, esos vicios se extienden indefinidamente y comprometen la existencia misma del país. Cuando un simple ciudadano quiere ascender por medio de la intriga, sus maniobras no pueden ejercitarse sino sobre un espacio circunscrito. Cuando, al contrario, el jefe del Estado mismo se lanza a la liza, usurpa para su propio uso la fuerza del gobierno (1848, p. 149).

Desde ese punto de vista, la *reelección* dañaría los principios de conmutación en el *poder*, el plazo y la equidad en las condiciones de *competencia política*, ya que estos conceptos están vinculados al de *democracia* (Barreto, 2009, pp. 97-115).

II. Características

La *reelección* es autorizada constitucionalmente:

- 1) **Por omisión.** El texto constitucional no dice nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida la *reelección*, ella es permitida sin restricción alguna. Por ejemplo, el Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, 1952, sobre el Gobernador.
- 2) **Por disposición expresa.** El texto constitucional autoriza en su contenido la *reelección*. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos de América, Enmienda XXII, autoriza la *reelección* por una sola y única vez para el periodo inmediato. Antes de esta enmienda, el Presidente de la Unión podía reelegirse sin límites. Por ello, Franklin Delano Roosevelt pudo ser electo una vez y reelecto tres veces.

La *reelección* puede ser prohibida:

- 1) **Para un periodo inmediato.** Por lo general, las constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar, si aspira repetir, uno, dos o más periodos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución de Uruguay de 1967 prohíbe la *reelección* por el periodo siguiente; igualmente las constituciones de Haití, de 1987, y de Chile, de 1980.
- 2) **Para siempre y de manera definitiva.** Hay constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera definitiva y absoluta. Por ejemplo, la Constitución de Guatemala, de 1985, la de Colombia, de 1991, la de Paraguay, de 1993, y la de México, de 1917.

III. Historia

En América Latina la *reelección* ha sido y es utilizada por muchos *gobiernos*, principalmente debido a sus características socioeconómicas y ambientales, su tradición histórica y su sistema preponderantemente presidencialista.

En ocasiones, la *dictadura* utiliza la apariencia de evitar la *reelección* inmediata; en esos casos, el déspota busca sustitutos manejados por él, quienes resultan simples testaferros o títeres. Como ejemplos están Venezuela, en la época de Juan Vicente Gómez (1908-1935), República Dominicana, con Rafael L. Trujillo (1930-1961), y Nicaragua, con la familia Somoza (1935-1979). En esos periodos se celebraban supuestas *elecciones*, tales como votaciones obligadas, farsas electoreras u otras imposturas, en las cuales el tirano simulaba entregar el mando a otro individuo. En otras ocasiones, el dictador continuó su *mandato* sin interrupciones, como es el caso de Porfirio Díaz en México (1884-1911), José Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay (1814-1840), entre otros.

En la República de Haití, la *reelección* ha sido algunas veces consagrada de forma permanente y vitalicia. Así, la Constitución de 1816, en su artículo 142, dice textualmente: “La Presidencia de Haití es Vitalicia”. De esa manera gobernaron los presidentes Alexandre Pétion y Jean Pierre Boyer (1806-1843). En su artículo 164, la Constitución de 1964 eligió a Francisco Duvalier como Presidente Vitalicio, posición que heredó su hijo, Juan Claudio Duvalier (1957-1986).

En épocas recientes, aunque permanece en la mayoría de las constituciones del continente americano la prohibición o limitación de la *reelección*, hay casos en que se ha establecido legalmente por periodos consecutivos, como en Argentina y Venezuela. En Francia, país de gran incidencia en la formación de la legislación de América Latina, hoy regida por la Constitución de 1958, el presidente de la República es indefinidamente reelegible, lo cual para algunos tratadistas resulta una regla excepcional en el derecho comparado.

IV. Referencia

Como referencia ilustrativa sobre este tema, resulta oportuno reproducir los conceptos del ilustre constitucionalista de principios de siglo, Eugenio María de Hostos, nativo de Puerto Rico, en su libro “Lecciones de derecho constitucional”, cuando dice lo siguiente:

Todo, pues, lo que directamente puede preceptuarse con respecto a la duración de los funcionarios ejecutivos es que el tiempo de

sus funciones sea tan corto como conviene a su responsabilidad, tan largo como importa a la regularidad administrativa y tan frecuente como es necesario para que los funcionarios mantengan viva en la mente popular la idea de que el poder es de la Sociedad entera (1908, p. 415).

V. Constituciones americanas

La *reelección* actualmente es contemplada en varios países de América de la siguiente manera:

- **Argentina:** Constitución de 1853, restablecida en 1983 y reformada nuevamente el 22 de agosto de 1994. *Reelección* por un solo periodo consecutivo, siendo cada uno de 4 años; nueva elección con el intervalo de un periodo (art. 90).
- **Bolivia:** Constitución de 2009. El periodo de *mandato* es de 5 años y la *reelección* se aplica una sola vez de manera continua (art. 168).
- **Brasil:** Constitución de 1988. Se reconoce la posibilidad de *reelección* presidencial para un segundo *mandato* a partir de la modificación de la Constitución brasileña de febrero de 1997 (arts. 14, § 5 y 82).
- **Chile:** Constitución del 21 de octubre de 1980. El *mandato* dura 4 años y el presidente no puede ser reelegido para el periodo siguiente (art. 25).
- **Colombia:** Constitución de 1991, modificada en 2015. No podrá ser elegido presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la presidencia; esta prohibición no cobija al vicepresidente cuando la ha ejercido por menos de tres meses, en forma continua o discontinua, durante el cuatrienio (art. 197).
- **Costa Rica:** Constitución de 1949 permite la *reelección*. La sentencia 2771/2003 del Tribunal Constitucional anuló la reforma de 1969 que prohibía la *reelección* en forma absoluta.
- **Cuba:** Constitución del 24 de febrero de 1976, actualizada por la ley de reforma constitucional de 12 de julio de 1992. Presidente del Consejo de Estado y jefe de Estado y de *gobierno* elegido en forma

periódica por la Asamblea Nacional del Poder Popular, a su vez elegida por un término de 5 años, que sólo podrá extenderse por acuerdo de la propia Asamblea en caso de guerra o en virtud de otras circunstancias excepcionales que impidan la celebración normal de las *elecciones* y mientras subsistan tales circunstancias (arts. 72 y 74).

- **Ecuador:** Constitución del 2008. El presidente de la República tiene un *mandato* de 4 años y está apto para la *reelección* por una sola vez (art. 144).
- **El Salvador:** Constitución de 16 de diciembre de 1983, reformada en 1991. Prohibida la *reelección* presidencial consecutiva del que haya desempeñado la presidencia de la República por más de 6 meses, consecutivos o no; sin prohibición para el periodo no consecutivo, es decir, tras un nuevo periodo presidencial de 5 años (art. 152).
- **Estados Unidos de América:** Constitución del 7 de septiembre de 1787. Ninguna persona podrá ser electa más de dos veces para el cargo de presidente; tampoco podrá ser elegido más de una vez para este cargo quien lo haya desempeñado más de 2 años de un periodo para el cual otra persona fuera electa como presidente (Enmienda XXII, Sección 1).
- **Guatemala:** Constitución del 31 de mayo de 1985, con reforma de 1993. Prohibida la *reelección* o prolongación del periodo presidencial de manera definitiva (art. 187).
- **Haití:** Constitución del 10 de marzo de 1987. Prohibida la *reelección* para el periodo inmediato, al igual que el beneficio de la prolongación del *mandato*; es posible la asunción de un nuevo *mandato* tras haber transcurrido un intervalo de 5 años; en ningún caso se puede pretender un tercer *mandato* (arts. 134-3).
- **México:** Constitución del 5 de febrero de 1917, reformada y adicionada. Prohibida la *reelección* de manera definitiva (art. 83).
- **Nicaragua:** Constitución del 9 de enero de 1987, reformada en 2014. Con la reforma la Constitución pasó a silenciarse con respecto a la *reelección* presidencial. Antes de ella estaba permitida por una sola vez.

- **Panamá:** Constitución del 11 de octubre de 1972, reformada en 2004. El presidente y el vicepresidente de la República no pueden ser reelegidos para el mismo cargo en los dos periodos presidenciales inmediatamente siguientes (art. 178).
- **Paraguay:** Constitución del 20 de junio de 1992. Prohibida la *reelección* de manera definitiva (art. 229).
- **Perú:** Constitución del 31 de octubre de 1993, con reformas del 2000. No está permitida la *reelección* inmediata; transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular (art. 112).
- **República Dominicana:** Constitución del 13 de junio de 2015. El presidente de la República puede optar por un segundo periodo constitucional consecutivo y no puede postularse jamás al mismo cargo ni a la vicepresidencia de la República (art. 124).
- **Uruguay:** Constitución del 1967. Prohibida la *reelección* presidencial para el periodo constitucional siguiente; para volver a desempeñar las funciones se requerirá que hayan transcurrido 5 años desde la fecha de su cese (art. 152).
- **Venezuela:** Constitución del 17 de noviembre de 1999, con reformas del 2009. El periodo de *mandato* es de 6 años y se posibilita la *reelección* (art. 230).

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Democracia - Democratización - Derecho electoral - Elecciones

Bibliografía:

- Barreto, A. (2009). *Reeleição para o executivo municipal no Brasil (2000- 2008)*. *Debates* (UFRGS), 3, 97-115.
- Barreto, L. (1998). *Reeleição e continuísmo: Aspectos históricos, doutrinários, políticos e jurídicos da Emenda Constitucional No. 16*. Río de Janeiro: Lúmen Júris.
- De Hostos, E. M. (1908). *Lecciones de Derechos Constitucional*. París: Nueva Edición.
- Ferreira Pinto, J. C. (1978). *Derecho Constitucional*, (v. II). Buenos Aires.
- Guzmán, R. A. (1997). *Constituciones políticas de América Latina*. Santo Domingo.

Mariñas Otero, L. (1968). *Las constituciones de Haití*. Madrid.

Tocqueville, A. de (1848). *La democracia en América*, (12a. ed.). Recuperada de: <https://mrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>.

Julio Genaro CAMPILLO (+)

Torquato JARDIM

Lilian Claessen de Miranda BRANDÃO

REFORMA ELECTORAL

I. Concepto, alcances y fronteras porosas

Existen visiones distintas sobre las áreas que abarca la *reforma electoral*. La literatura clásica de las ciencias políticas, de impronta europea y norteamericana, la define como la variación de la *fórmula electoral*, el umbral, la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de las cámaras legislativas (Lijphart, 1995). Las concepciones en América Latina ofrecen una perspectiva más amplia. Incorporan aspectos como la *reelección*, la duración de los *mandatos*, la *cuota de género* y la selección de candidatos (Dosek y Freidenberg, 2016, pp. 30-32). Probablemente algunos de estos campos se superponen con la concepción clásica de las *reformas políticas*.

La *reforma electoral* es el cambio de reglas en el *sistema electoral*. Pertenecen a esta categoría, entre otros, las características de los *organismos electorales*, las reglas de la *competencia electoral*, las modalidades de *elección*, las características de la emisión del *sufragio*, los procedimientos y mecanismos de organización técnica y de administración de *justicia electoral*.

La *reforma política* y la *reforma electoral* tienen puentes de circulación, fronteras porosas, cabalgan temas comunes y, con frecuencia, las reformas constitucionales o de la legislación las abarcan simultáneamente

(Zovatto y Orozco, 2008). Por esa razón, *actores políticos*, investigadores, *organismos electorales* y medios de comunicación las tratan a menudo de manera indistinta, incluso como un concepto unificado.

Sin duda, es útil asumir que las *reformas políticas* y las electorales comparten áreas grises, admitir la dificultad de establecer una definición que trace límites claros, precisos y compartidos por la comunidad académica, y comprender que en el sentido común de los *actores políticos*, ambos conceptos son próximos, al menos en un aspecto: toda *reforma electoral* puede considerarse *política*, en tanto que la propuesta inversa no es necesariamente cierta.

Para esta voz, el concepto “reforma” posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma de la valoración positiva del lenguaje cotidiano; a la “contrarreforma” también se le asigna un sentido neutro, sin connotaciones negativas.

II. Mecanismos para la *reforma electoral*

La *reforma electoral* puede producirse por vías distintas. La de mayor envergadura es de rango constitucional, por decisión parlamentaria (normalmente supone *mayorías* calificadas o plazos especiales), referendo o, incluso, por la promulgación de una constitución elaborada por una asamblea constituyente. El esquema habitual es de orden legislativo: la aprobación de una ley orgánica u ordinaria en el parlamento.

Entre las vías heterodoxas destaca la judicial, cuando la máxima autoridad constitucional o judicial adopta resoluciones que, en la práctica, modifican las reglas del juego, como las características y requisitos para la magistratura electoral en El Salvador (FUSADES, 2015). Los *organismos electorales* han demostrado también capacidad reformadora mediante el uso de sus facultades reglamentarias o las sentencias, en el caso de los tribunales electorales.

Las *reformas electorales* comparten una inspiración común con las *reformas políticas*: ampliar la base de *legitimidad* y de participación en la *democracia*; aumentar la confianza en las reglas, las instituciones y los actores; construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales y garantizar procedimientos aceptados; asegurar *elecciones* íntegras,

momento privilegiado de construcción de la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático, y que ese impulso perdure entre *procesos electorales*.

III. Tendencias de la *reforma electoral* en América Latina

Las *reformas electorales* en América Latina se asemejan a una cantera abierta. Varios países no han celebrado dos *elecciones* consecutivas con el mismo marco normativo. Incluso, Panamá contempla la figura legal de un proceso de reforma después de cada *elección*.

Más allá de las particularidades nacionales, las *reformas electorales* siguen patrones comunes (Romero Ballivián, 2016, pp. 93-134). Ellas han contribuido a elevar el estándar de *calidad de las elecciones* (PNUD/OEA, 2011, p. 65), aunque permanece el reto de traducir el mejoramiento en una mayor confianza ciudadana en la limpieza de las competencias (Latinobarómetro, 2015, pp. 62-64).

Las principales líneas de la *reforma electoral* conciernen la composición y la estructura de los *organismos electorales*; la búsqueda de la equidad; la ampliación de la participación; la *transparencia* de los procesos; el uso de la tecnología.

A. Composición y estructura de los *organismos electorales* y el debate sobre la “última palabra”

América Latina hizo un aporte significativo al esquema mundial de organización de las *elecciones* con el *organismo electoral* permanente, centralizado, especializado y autónomo (Jaramillo, 2007, p. 372). Dentro de ese esquema, hay variantes en la composición y la estructura.

La composición puede ser partidista, es decir, asegurar la imparcialidad del árbitro mediante el control cruzado de los *actores políticos*, reservando las magistraturas para los partidos con mayor votación, o partir del principio contrario: colocar al árbitro encima o al margen de los jugadores, con una integración apartidista. El primer modelo predominó en la *transición a la democracia* y ha demostrado capacidad para resolver *elecciones* reñidas en contextos polarizados. Sin embargo, cede progresivamente el paso al segundo, considerado más idóneo para

garantizar la independencia e imparcialidad de la autoridad electoral. Si la evidencia empírica respalda tal supuesto (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009, pp. 15-40), el reto para los *sistemas políticos* que lo adoptan es conseguir la correspondencia entre la norma y la realidad.

La estructura puede ser unificada, con un organismo encargado de las tareas técnicas de la *elección* y de las jurisdiccionales; en Panamá o Paraguay, además administran el *registro civil* y el servicio de identificación. Desde finales del siglo XX gana terreno otro diseño, que divide las funciones entre el organismo dedicado a las tareas técnicas y otro a las jurisdiccionales (Orozco, 2013). Ambos modelos tienen tanto ventajas prácticas como teóricas, así como complejidades y riesgos. El dilema de los organismos unificados es asegurar el debido proceso, más si las sentencias son inapelables ante otra instancia, y eludir convertirse en “juez y parte”. Cuando las funciones se dividen, las prevenciones se sitúan más bien del lado de la práctica, en la delimitación de competencias que eviten superposiciones, vectores de crisis institucionales, y en la adecuada coordinación.

En cualquiera de los modelos las reformas comparten tendencias. La primera es la constante expansión de las atribuciones de los órganos electorales, ya sea de orden técnico o jurisdiccional. La segunda es la controversia sobre la atribución de la última palabra en materia electoral. Si la legislación fortalece el componente jurisdiccional de los *organismos electorales*, también prevé el recurso en asuntos de derechos constitucionales ante la corte suprema de justicia o el tribunal constitucional, un órgano frecuente en América Latina desde el final del siglo XX. La frontera entre asuntos electorales y constitucionales se vuelve difusa y contrapone al *organismo electoral* dispuesto a defender el campo “electoral” y la instancia judicial dispuesta a determinar el ámbito “constitucional”.

B. Las facetas de la equidad

Si una línea domina las *reformas electorales* del siglo XXI es la búsqueda de la equidad con, al menos, cuatro facetas. La primera es generar un piso mínimo de equidad en el financiamiento de la *política*, cuestión clave y compleja en las *democracias*, tanto más que el costo de

las *elecciones* aumenta progresivamente. Las reformas suelen enmarcar el financiamiento privado, otorgar una subvención pública a los partidos y dar a los *organismos electorales* la facultad de control y, eventualmente, de sanción.

La segunda es garantizar el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación, principal destinatario de los recursos de campaña. El principio se aplica fácilmente en los medios públicos, pero de audiencias modestas. En distintos grados, las reformas procuran controlar o limitar los recursos que se canalizan hacia los medios o, como en México, fijan la obligatoriedad para la televisión, de transmitir gratuitamente franjas publicitarias (Córdova, 2013, pp. 259-278). Hoy se abre una incipiente reflexión, aún con escasas reformas, sobre las redes virtuales en las campañas, de difícil abordaje por el carácter gratuito de la red (capaz incluso de compensar la desigual presencia en los medios masivos), la facilidad de acceso, la ausencia de regulaciones, el uso de características individuales del internet frente a la experiencia más colectiva y regulada de la televisión.

La tercera busca diversificar y lograr la equidad en la representación. El mecanismo privilegiado ha sido la *cuota de género* para fortalecer la presencia femenina en los espacios de decisión. América Latina destaca como la segunda región con más parlamentarias, sólo detrás de Escandinavia, aunque en la primera década del siglo XXI el promedio ronde el 25% (IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo, 2013). La paridad y alternancia de género en las listas aumenta el porcentaje. En el escenario local, donde las mujeres ocupan alrededor del 10% de las alcaldías, las *reformas electorales* han sido discretas (Torres, 2012, p. 29).

La preocupación más reciente es delimitar la campaña del presidente candidato a la *reelección* para que su ventaja natural no derive en un “ventajismo” tal que complique la perspectiva misma de la alternancia (Salamanca, 2014, pp. 155-176). Más allá, los retos son fijar reglas para el uso de los recursos públicos y la propaganda institucional en campaña, y asegurar que las transferencias condicionadas de recursos, el rostro de las políticas sociales en el inicio del siglo XXI, no presionen al *electorado*.

C. Ampliación de las bases de la *participación política* y electoral

En América Latina, región marcada por exclusiones estructurales, las reformas han procurado ampliar la *participación política*. En algunos casos, se trata del primer intento consistente por parte de los Estados, en la historia republicana, por generar una participación electoral con la base más ancha posible.

Así, se han aprobado normas para registrar a las personas indocumentadas, que benefician de manera prioritaria a la población rural, indígena, afrodescendiente, femenina o de escasos recursos. Se ha impulsado que los censos electorales incorporen a los sectores y grupos históricamente marginados de los espacios de decisión. Se han introducido designaciones mediante usos y costumbres en el ámbito local, o creado circunscripciones especiales legislativas, para afrodescendientes o indígenas. Para las personas con discapacidad el esfuerzo ha apuntado a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los *derechos políticos* en la mayor igualdad posible. Se ha reducido la edad mínima para ejercer el derecho al *voto* de 21 a 18 años, convirtiéndose en el estándar, e incluso a 16 años en Nicaragua, Brasil, Ecuador y Argentina. Esta última evolución tiene rasgos singulares a nivel mundial. Alrededor del cambio de siglo, la legislación ha contemplado progresivamente la votación de los ciudadanos residentes en el exterior, como una extensión de la frontera democrática y una respuesta a la globalización.

Empero, persisten categorías privadas del derecho al *voto*. Militares o policías activos paraguayos, dominicanos y hondureños están marginados del censo electoral. Los detenidos, en especial sin sentencia firme, enfrentan dificultades de derecho y de hecho para participar, en la mayoría de los países.

D. *Transparencia* y secreto del *voto*

El *proceso electoral* se mueve entre dos exigencias en apariencia contrarias: el secreto del *voto*, como expresión de la conciencia individual en la definición del destino colectivo, y la *transparencia* de las otras etapas del proceso, como garantía para el afianzamiento de la *legitimidad* de los resultados. Las reformas consolidan el secreto del *voto*. A veces

por la vía reglamentaria, los *organismos electorales* restringen el uso de cámaras fotográficas en los espacios de votación. Asimismo, extienden la *transparencia* y la posibilidad de observación de las diferentes fases.

Progresivamente, los países se abren a la presencia de misiones internacionales de observación, dirigidas por las *asociaciones de organismos electorales* (Protocolo de UNIORE, con la Secretaría Ejecutiva de CAPEL) y por organismos internacionales, en especial la Organización de los Estados Americanos (OEA), sobre todo desde la *elección* de Nicaragua en 1990, que marcó un punto de inflexión (OEA, 2012, p. 4-5). Excepcionalmente, la Unión Europea (UE) despliega misiones; la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no participa en estos ejercicios desde el final de las guerras civiles centroamericanas. Con el mismo impulso, se han reconocido y ampliado los espacios para las asociaciones locales. Algunas desarrollan metodologías de observación complejas e integrales para dar seguimiento al conteo de *votos* y monitorear zonas de riesgo, colocando a la región en la vanguardia mundial (Lean, 2013, pp. 142-147).

Aunque la tendencia de las reformas legales es nítida, algunas prácticas amenazan y vulneran estos dos principios esenciales. El *clientelismo* sigue teniendo vigencia, y aparecen nuevas formas de violencia y coacción contra los *electores* en regiones de escasa presencia estatal. Los márgenes de libertad disminuyen aún más en áreas con presencia del narcotráfico o de grupos criminales. En otro ámbito, en Venezuela o Nicaragua, disposiciones recientes o prácticas más allá de las normas, han reducido el espíritu y el alcance de las facilidades ofrecidas a la observación internacional y nacional (IIDH/CAPEL, 2016).

E. Incorporación, ventajas y paradojas de la modernización tecnológica

El papel de la tecnología en los *procesos electorales* aumenta consistentemente, y con mayor facilidad ya que los *organismos electorales* se encuentran en la vanguardia de la institucionalización y modernización del Estado en América Latina, y se inclinan por recurrir de manera frecuente a su potencial. Las *reformas electorales* buscan seguir el paso y se avienen a incorporarlas.

La tecnología electoral excede el registro biométrico, la votación electrónica e incluso el *voto* por internet, del cual Panamá fue país pionero para la *elección* de residentes en el exterior en 2014. La modernización tecnológica simplifica trámites y procedimientos; cubre etapas clave con mayor seguridad, agilidad y posibilidades de control, en especial en el manejo de grandes volúmenes de datos, como los padrones o la transmisión de los resultados; favorece el *acceso a la información* y la interacción con los ciudadanos. Los instrumentos disponibles son cada vez más numerosos y variados.

Los retos de la tecnología raras veces se vinculan con el marco normativo, ni siquiera con cuestiones técnicas, sino con la sensibilidad socio-política y cultural. Si la incorporación de las innovaciones tecnológicas no va de la mano de un amplio consenso y *transparencia*, a menudo genera desconfianza y enturbia las condiciones del *proceso electoral*.

Vocablos de referencia:

Cuota de género - Democracia - Elecciones - Organismos electorales - Reforma política

Bibliografía:

- Córdova, L. (2013). El modelo de comunicación político-electoral mexicano. *Revista de Derecho Electoral*, 16, 259-278.
- Dosek, T., y Freidenberg, F. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (p. 25-92). Washington: OEA.
- FUSADES (2015). *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. San Salvador: FUSADES.
- Hartley, J., McCoy J., y Mustillo T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15.40.
- IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: IDEA/Unión Interparlamentaria/Universidad de Estocolmo.
- IIDH/CAPEL (2016). *Misión de estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: Elecciones Asamblea Nacional 2015 Venezuela*. San José: IIDH.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D., et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (371-436). México: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2015). *Informe 1995-2015*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org>.

- Lean, S. (2013). *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. Nueva York: Palgrave.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD/OEA (2011). *Nuestra democracia*. México: PNUD/OEA.
- OEA (2012). *50 años observando elecciones en las Américas*. Washington, D.C.: OEA.
- Orozco, J. (autor principal) (2013). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. México: IDEA/UNAM/TEPJF.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (pp. 93-134). Washington, D.C.: OEA.
- Salamanca, L. (2014). Venezuela: El ventajismo electoral institucionalizado. En: Alfaro, F., y Vanolli, H. (eds.). *Campañas electorales: Ventajismo y reelección presidencial en América Latina*, (pp. 155-176). Caracas: Alfa/Centro Carter.
- Torres, I. (2012). Promoviendo la igualdad: Cuotas y paridad en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 27-41.
- Zovatto, D., y Orozco, J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IDEA/Universidad Nacional Autónoma de México.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

REFORMA POLÍTICA

I. Concepto

La *reforma política* es el cambio de reglas del *sistema político*. Detrás de esa fórmula sencilla existen visiones distintas sobre la delimitación de las áreas que engloba, aunque habitualmente comprende las reformas al tipo de régimen (monárquico o republicano; unitario o federal; presidencial o parlamentario) y a las instituciones políticas; la creación y articulación de niveles de *gobierno*; los mecanismos de participación y representación ciudadana (sistema de *elección* de autoridades y formas de *democracia directa*); el diseño del *sistema de partidos*.

Para esta voz, el concepto “reforma” posee la acepción neutra de cambio, desprovista en sí misma de la valoración positiva que le otorga el lenguaje cotidiano; a “contrarreforma” también se le asigna un sentido neutro, sin connotaciones negativas.

II. Mecanismos para la *reforma política*

La *reforma política* puede ejecutarse a través de distintas vías. La de mayor envergadura implica un cambio constitucional, por decisión parlamentaria (normalmente supone *mayorías* calificadas o plazos especiales), por referendo o incluso por la promulgación de una constitución elaborada por una asamblea constituyente. El esquema habitual es legislativo, es decir, la aprobación de una ley orgánica u ordinaria en el parlamento.

Entre las vías heterodoxas destaca la judicial, cuando la máxima autoridad constitucional o judicial adopta resoluciones que, en la práctica, modifican las reglas del juego político, como el sistema de *elecciones* de parlamentarios en El Salvador (FUSADES, 2015) o el financiamiento de la *política* en Estados Unidos, desprovisto ya de límites (Eisentadt, 2001, pp. 169-171).

Desde el retorno a la *democracia*, en América Latina las *reformas políticas* comparten una inspiración común: ampliar la base de *legitimidad* y de participación en la *democracia*; aumentar la confianza en las reglas, las instituciones y los actores; construir reglas equitativas; asegurar que las *elecciones* sean el momento privilegiado de construcción de la comunidad de ciudadanos y de fortalecimiento democrático, y conservar ese impulso entre *procesos electorales*.

El balance es dispar. Excepcionalmente, las reformas alcanzan plenamente su propósito. Habitualmente los resultados son contrastados: unas medidas consiguen efectos positivos, otras no producen las transformaciones deseadas o acarrear efectos imprevistos no deseados. En ciertos casos se desemboca en una situación peor: si las contrarreformas rara vez pretenden el retorno al punto de origen, suponen desandar la ruta y encontrar un punto medio aceptable. El ritmo acelerado del cambio de reglas políticas en la región hace que, en muchas ocasiones, se modi-

fiquen las disposiciones sin que hayan tenido oportunidad de asentar sus efectos. La consecuencia paradójica es el refugio de los actores en las pautas informales del juego político (Pachano, 2007, p. 90).

III. Tendencias de la *reforma política* en América Latina

En América Latina las *reformas políticas* son continuas, conciernen numerosos campos, pero no han tocado pilares básicos distintivos. Todos los países mantienen la forma republicana. Brasil, el único país donde se planteó el debate, descartó la adopción de una monarquía en un referéndum (1993). El presidencialismo se conserva incólume, más allá de ajustes que procuran, a menudo con éxito limitado, restringir los poderes del titular del Poder Ejecutivo. El parlamentarismo ha ganado adeptos en círculos académicos pero rara vez en el ámbito político (en el citado referéndum brasileño, los *electores* optaron por conservar el presidencialismo en lugar del parlamentarismo). Finalmente, los países guardan la estructura federal o unitaria vigente en la transición democrática. No se han producido evoluciones significativas.

Más allá de su diversidad, las *reformas políticas* en América Latina comparten rasgos y tendencias comunes. Por su importancia y su vinculación con los asuntos electorales, destacan cinco: la multiplicación de los *procesos electorales*; la *reelección* presidencial y un umbral mínimo para ganar la presidencia; la descentralización político-administrativa y la *elección* de autoridades locales; la reforma partidaria; la introducción de mecanismos de *democracia directa*.

A. La apertura de los abanicos electorales

Las *reformas políticas* han extendido la cantidad de *procesos electorales*. Frecuentemente, en el retorno a la *democracia* los países sólo contaban con una *jornada electoral*, destinada a elegir al presidente, los parlamentarios y, eventualmente, a los gobernadores o alcaldes. Esos modelos sencillos han dado paso a mosaicos complejos para aumentar el *poder* de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la *ciudadanía*, mejorar la representatividad y la *rendición de cuentas*.

Una primera línea se trabajó hacia el ámbito local. Hoy los votantes eligen directamente a las autoridades locales: alcaldes y concejales

en el nivel municipal, gobernadores en los estados. La segunda línea busca dotar a la *elección* de los parlamentarios de personalidad propia. Argentina, Colombia, El Salvador, República Dominicana y México, de manera parcial, han separado la fecha de la *elección* presidencial. Cuando los comicios son simultáneos, los ciudadanos eligen a los diputados y otras autoridades en boletas separadas. Con menor frecuencia eligen directamente a los representantes en otras instancias, como los parlamentos supranacionales (Andino, Centroamericano). Situación singular es la boliviana, que delegó en el *voto* universal la *elección* de las máximas autoridades del Poder Judicial.

Los *procesos electorales* se han vuelto cada vez más complejos en el sistema de *elección*. Por un lado, se ha impuesto la ruptura de la *lista* bloqueada y cerrada en los comicios legislativos, que aseguraba mayor cohesión y control a los niveles directivos del partido. Honduras, Ecuador y El Salvador han adoptado incluso la *lista* abierta. Por otro lado, crece el número de *elecciones* en circunscripciones uninominales para reforzar el poder de decisión del ciudadano, aunque a veces los efectos son complejos para los partidos y los *sistemas de partidos*.

B. Reelección presidencial y umbral mínimo

América Latina se caracteriza por el presidencialismo y una cultura caudillista que coloca regularmente la *reelección* presidencial en la agenda. Los países se han alejado de la prohibición de la *reelección* inmediata, habitual en la *transición a la democracia*. La evolución es nítida en América del sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela; Perú y Colombia introdujeron la *reelección* inmediata y luego la eliminaron). En general, se autoriza una *reelección*, aunque Nicaragua, Venezuela y Ecuador la contemplan sin restricciones. Salvo Hipólito Mejía en República Dominicana (2004), los presidentes lograron la *reelección*.

La reforma vino a través de asambleas constituyentes, promovidas por presidentes elegidos con una amplia base social y política, cambios constitucionales, referendos y también por la vía de sentencias de los máximos organismos de justicia (Costa Rica para la *reelección* alterna). En Nicaragua ella fue autorizada por la Corte Suprema de Justicia y luego introducida en la Constitución por la Asamblea Legislativa.

Los partidarios de la *reelección* presidencial destacan que ella permite una mejor *rendición de cuentas*, estimula la responsabilidad, favorece la ejecución de políticas de largo aliento. Sus críticos enfatizan la mala experiencia latinoamericana con la *reelección*, puerta entreabierta hacia el *autoritarismo*, y observan una degradación de las condiciones de la competencia política y la imparcialidad electoral que entraba la perspectiva de la alternancia (Hartley, McCoy y Mustillo, 2009, p. 35). Sin duda, los argumentos de ambos campos son válidos y la solución no es la misma para todos los países (Sartori, 1996, p. 191).

Simultáneamente, la mayoría de los países exigió que la *elección* presidencial se obtenga con un umbral mínimo, que varía desde porcentajes inferiores a 50%, con la condición de disponer de una ventaja de cierta cantidad de puntos sobre el segundo, hasta la exigencia del 50% + 1 de los *votos*. El diseño final refleja las estrategias y negociaciones de los actores en un proceso en el cual el consenso no es sencillo (Crespo y Garrido, 2008, pp. 87-118). Ese requisito supuso abandonar el mecanismo de la *mayoría* simple e incorporar la segunda vuelta. El propósito es reforzar la *legitimidad* del presidente y trasladar a la *mayoría* de la *ciudadanía* la responsabilidad de la *elección*.

C. Descentralización político-administrativa y elección de autoridades locales

Una de las principales *reformas políticas* latinoamericanas ha sido la descentralización político-administrativa que rompió el habitual centralismo. Se han transferido competencias y recursos del Estado central a las regiones y los municipios, por un doble impulso. Por un lado, las sociedades exigieron una profundización de la *democracia* y tomar en mano el destino de las comunidades locales. Por otro lado, el descrédito del Estado como planificador del desarrollo alentó la redistribución de fondos y atribuciones a los niveles subnacionales. El objetivo era enraizar la *democracia* y fortalecer la participación, lograr gestiones públicas más eficientes y atentas a las demandas de los ciudadanos, conseguir un desarrollo regional más equilibrado (Montecinos, 2005, pp. 73-88).

De manera paralela, y para dar consistencia política a la descentralización, hubo un vasto proceso de *elección* con *sufragio* universal

de autoridades ejecutivas locales, municipales o del nivel intermedio entre el *gobierno* central y los municipios (alcaldes o gobernadores). El movimiento se prolongó a los órganos legislativos (concejales o asambleístas). En general, se separó la fecha de los comicios locales de la presidencial, lo que reforzó la personalidad de los comicios locales y los convirtió en el segundo gran momento del *calendario electoral*.

La *política* local alcanzó una importancia sin precedentes, generó nuevas dinámicas de vinculación entre el *gobierno* central y los *gobiernos* locales, proyectó liderazgos regionales hacia el escenario nacional. La *política* latinoamericana es hoy inconcebible sin esta escala.

D. La reforma partidaria

Otra línea central de la *reforma política* desde finales del siglo XX se concentra en los *partidos políticos* (Zovatto, 2008), considerados simultáneamente jugadores clave de la *democracia* y actores con deficiencias y problemas. Inexistentes en la transición, hoy la mayoría de los países cuenta con leyes de partidos, separadas de la normativa electoral.

Se buscó democratizar las estructuras partidarias, exigiendo que los dirigentes, e incluso los candidatos, sean elegidos periódicamente con mecanismos democráticos y renovación periódica (Freidenberg, 2016, pp. 31-91). Argentina, Honduras y Uruguay instituyeron primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Se procuró que los partidos reforzaran su institucionalidad, se dotaran de reglas internas, tuvieran un funcionamiento permanente y no fueran únicamente maquinarias electorales, trabajaran de manera orgánica, produjeran una reflexión sobre el país plasmada en los proyectos de *gobierno*. Los *organismos electorales* se convirtieron en los árbitros de las disputas internas.

Por último, se procuró *transparencia* en el financiamiento (Gutiérrez y Zovatto, 2011). Se otorgaron subvenciones públicas directas e indirectas, se exigió a los partidos rendir cuentas sobre los aportes privados, a menudo se encuadraron los montos que podían recibir, las personas y grupos que podían entregar recursos, los fines a los cuales correspondía destinar los fondos (Centro Carter, 2015).

Ese proceso no ha estado exento de paradojas. La legislación destinada a fortalecerlos llegó en paralelo al declive de la confianza en los partidos y ha sido insuficiente para restaurarla. Asimismo, de manera simultánea se abrieron canales para la presentación de *candidaturas* al margen de los partidos. Esta competencia extrapartidaria puede provenir de agrupaciones ciudadanas, estructuras más flexibles, con menores requisitos y menos duraderas que los partidos, muchas de ellas exitosas en el plano local, o de las *candidaturas* individuales o independientes, cada vez más autorizadas a postular en todos los niveles. Así, Panamá, que tenía esta modalidad de antigua data, la extendió para la presidencia en 2009.

E. Ampliación de los mecanismos de *democracia directa*

Durante la transición, la *democracia directa* fue excepcional en la legislación y en la historia política latinoamericana. Hoy se encuentra en casi todas las constituciones, siendo el referéndum su símbolo (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008). La mayoría de los países ya lo ha usado, al menos una vez, para reforzar la voz ciudadana en la toma de decisiones y, en ciertas oportunidades, en señal de desconfianza a las instituciones representativas y las autoridades elegidas. En el inicio del siglo XXI se produjo un desplazamiento del foco inicial, Uruguay, hacia la región andina. Una variante singular es el referéndum revocatorio de *mandato*, difundido en el nivel local (Tuesta, 2014, pp. 45-66), incluso aplicado a la presidencia de la República en Venezuela y Bolivia.

De manera complementaria se incluyeron otros mecanismos de *democracia directa* sin implicaciones electorales: la iniciativa legislativa ciudadana, los espacios reservados para las organizaciones sociales en los concejos municipales, los cabildos abiertos, entre otros.

IV. Reformas políticas y construcción de consensos

Las *reformas políticas* son útiles para mejorar la *calidad de la democracia* y de las *elecciones*, pero insuficientes sin voluntad política para aplicarlas. Se vacían si los actores incumplen la letra y, sobre todo, el espíritu, algo más delicado y menos sencillo de demostrar, pero que provoca en la sociedad el sentimiento de la falsedad. El mejor momento

para adoptarlas suele ser a distancia de la próxima cita electoral, para reforzar la probabilidad de que los actores actúen bajo el imparcial principio del “velo de la ignorancia” (Rawls, 2006), desconocedores del lugar que ocuparán. Se fortalecen las oportunidades para que las decisiones valoren la historia, sopesen los retos del presente, imaginen los puertos de llegada, en un trabajo caracterizado por la ambición del bien común, la paciencia y el *pluralismo* en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones y el éxito en los resultados (Romero Ballivián, 2016, pp. 123-124).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Partidos políticos - Reelección - Reforma electoral - Sistema electoral

Bibliografía:

- Centro Carter (2015). *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*. Atlanta: Centro Carter.
- Crespo, I., y Garrido, A. (2008). *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones/Porrúa.
- Eisenstadt, T. (2001). Cómo la pobreza de las disposiciones del derecho electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto. En: *Sistemas de justicia electoral: Evaluación y perspectivas*, (pp. 155-174). México: IFE/PNUD/UNAM/IFES/IDEA/TEPJF.
- Freidenberg, F. (2016). La reina de las reformas: Las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B.(eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: PUCP.
- FUSADES (2015). *El impacto del voto cruzado en las elecciones legislativas de marzo de 2015*. San Salvador: FUSADES.
- Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: OEA/IDEA/UNAM.
- Hartley, J., McCoy, J., y Mustillo, T. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy* (51), 15-40.
- Lissidini, A., Welp Y., y Zovatto, D. (coords.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure XXXI* (939), 73-88.

- Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope*. Quito: FLACSO/IDEA/Ágora Democrática.
- PNUD/OEA (2011). *Nuestra democracia*. México: PNUD/OEA.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Romero Ballivián, S. (2016). Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI. En: OEA. *Reformas políticas en América Latina*, (pp. 93-134). Washington, D.C.: OEA.
- Sartori, G. (1996). *Ingeniería constitucional comparada*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta, F. (2014). Las revocatorias en el Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local. En: Tuesta, F. (ed.). *Una onda expansiva: Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, D. (coord.) (2008). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/UNAM.

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

REGÍMENES POLÍTICOS

El término régimen deriva del vocablo latín **regimen**, que denota la acción de dirigir o conducir. El *régimen político*, en tanto, hace referencia a la organización de un Estado, entendida como “marcos institucionales directos, dentro de los que se desenvuelve la vida política” (Duverger, 1972, p. 109).

Más específicamente, el *régimen político* está definido como “una serie definida de instituciones y ‘reglas de juego’ que regulen el acceso y el uso que se le dé a los cargos de la autoridad pública en una sociedad dada” (Whitehead, 1994, p. 327). Otros autores amplían esa definición añadiendo elementos adicionales, como “las características de los actores admitidos o excluidos de tal acceso, y las reglas que se siguen al tomar decisiones de coyuntura pública” (Schmitter y Karl, 1991, p. 76) o, como O’Donnell, incluyen en su definición la existencia de reglas no formales “que establecen las modalidades del reclutamiento y acceso a los cargos gubernamentales, así como el criterio de representación y los recursos

permisibles que conforman la base de las expectativas de acceso a tales cargos” (1988, p. 6).

Los elementos en común de estas definiciones permiten definir al *régimen político* como un concepto que describe las estructuras, tanto formales como informales, de *poder* en un país dado, incluyendo los mecanismos de acceso al *poder* y las relaciones entre los gobernantes y la sociedad en general. A partir de esta definición podemos distinguir tres elementos procedimentales, claves en el análisis de los *regímenes políticos*: 1) número y tipo de actores que pueden ejercer el *poder*, 2) métodos del acceso al *poder* y 3) reglas para la toma de decisiones.

Para algunos autores, como Skaaning, existen los factores de comportamiento social, referentes a “la aceptación estratégica de estas reglas por todos los actores políticos principales y la falta de rechazo normativo de estas reglas por cualquier actor político principal” (Munck, 2006, pp. 243-244). Así, Skaaning distingue cuatro elementos de la definición de un *régimen político*: 1) mecanismos de acceso al *poder* político, 2) la estructura de la interacción al interior del núcleo del *poder* y 3) con el resto de la sociedad, así como 4) carácter y comportamiento del grupo que ostenta el *poder* (Skaaning, 2006, pp. 13-14). Además, de acuerdo con Munck, los factores de comportamiento están relacionados con la estabilidad del régimen y, en el caso de los regímenes democráticos, con su consolidación (véase la voz *Democratización*).

Hay que tener en cuenta que la definición del *régimen político* tiene elementos cercanos y con frecuencia es difícil de distinguirla entre otros conceptos clave, como *sistema político* y *formas de gobierno*. Algunos autores utilizan de manera indistinta los términos *régimen político* y *sistema político*; otros, como Duverger (1972), hacen distinciones entre ellos, aunque, al mismo tiempo, acceden a su uso como sinónimos. Ambos términos provienen de diferentes perspectivas: el concepto de *régimen político* deriva del derecho público y la ciencia política francesa, mientras que el concepto de *sistema político* es propio de la tradición anglosajona (Vargas, 1998, p. 176).

El *sistema político*, definido por Easton, es “el sistema de conducta más inclusivo en una sociedad para la asignación autoritaria de valores” (2012, p. 88); incluye elementos más allá del propio *régimen político*,

como las estructuras económicas y sociales, los valores y el contexto cultural. Así, es necesario hacer la distinción, ya que:

(...) la noción de régimen político sirve para dar cuenta de la manera específica como son organizados los poderes públicos, es decir su modo de designación, sus competencias respectivas y las reglas jurídicas y políticas que gobiernan sus relaciones. Esta noción debe ser distinguida del concepto, más amplio, de sistema político que incluye no solamente la organización constitucional de los gobernantes, sino también otros actores y otros procesos tales como, por ejemplo, el régimen de partidos, las libertades públicas y los medios de comunicación, los mecanismos de socialización política de los ciudadanos, etc. (Hermet, Badie, Birnbaum y Braud, 1996, p. 238).

Resumiendo, el *régimen político* denota a un concepto más específico y delimitado. Según Duverger (1972), el *sistema político* es un término más amplio que el de régimen y abarca las relaciones entre el *régimen político* y otros elementos del sistema social: económicos, culturales, históricos, etcétera. Por otro lado, otro término relacionado, el de *formas de gobierno*, es aún más acotado y se refiere a un determinado entramado institucional que refleja la organización de un Estado.

I. La tipología

De la conceptualización del *régimen político* se desprenden dos tipologías de los regímenes: en función de las vías de acceso al *poder* y en función de los métodos del ejercicio del *poder*.

A. Tipología clásica

La tipología relativa a las vías de acceso responde fundamentalmente a la pregunta clásica de “¿quién gobierna?”. El análisis de esa pregunta lo podemos encontrar en trabajos clásicos, desde Heródoto en el siglo V a.C., con Platón y Aristóteles y sus grandes sistematizaciones en el siglo IV a.C. (Bobbio, 2014, pp. 15-8). Es interesante revisar brevemente la construcción teórica de esos tres filósofos para observar las continuidades y diferencias en sus perspectivas. Así, Heródoto, en las Historias, habla de

tres *formas de gobierno*: de uno, de pocos y de muchos, que corresponden, utilizando la terminología posterior, a la monarquía, la aristocracia y la *democracia*. Platón plantea en sus escritos, en primer lugar, una distinción entre los regímenes ideales (monarquía y aristocracia) y los regímenes reales, existentes, que clasifica entre la timocracia, oligarquía, *democracia* y tiranía, que considera formas viciadas, degeneradas de los tipos ideales. Posteriormente, Aristóteles establece su tipología añadiendo una segunda pregunta base, la de “¿cómo gobierna?” (bien o mal), con la que llega a establecer seis tipos de *régimen político*, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

		¿Cómo?	
		Bien	Mal
¿Quién?	Uno	Monarquía	Tiranía
	Pocos	Aristocracia	Oligarquía
	Muchos	Democracia	Oclocracia

Fuente: Bobbio, 2014, p. 18.

B. Tipología contemporánea

A pesar de existir todavía un debate acerca de la tipología de los *regímenes políticos*, que pretende definir si se trata de una variable categórica o continua, la distinción más frecuente en cuanto a los tipos de *regímenes políticos*, propuesta por Linz (2000), los divide en dos grandes familias: regímenes democráticos y no democráticos. Dentro de los últimos, Linz distingue entre los *autoritarismos* y *totalitarismos*, y para su tipología, toma como elemento distintivo la separación entre las esferas pública y privada al establecer que en los regímenes totalitarios esa diferenciación no existe, en los autoritarios está borrosa, pero en las *democracias* queda claramente delimitada. A partir de la tipología de Linz y tomando en cuenta los tres elementos que definen a los *regímenes políticos*, podemos destacar las diferencias entre tres tipos de regímenes, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Tipos de régimen		Atributos		
		Número y tipo de actores	Método de acceso al poder	Reglas para la toma de decisiones
Democráticos	Democracia	Muchos actores	Elecciones competidas, periódicas y libres	Sistema de pesos y contrapesos
No democráticos	Autoritarismo	Pocos actores	Decisiones dentro del grupo dominante	Arbitrariedad limitada
	Totalitarismo	Un actor	Decisiones dentro del grupo dominante	Arbitrariedad ilimitada

Fuente: Modificado de Munk, 2006, p. 250.

Dentro de cada familia se puede distinguir entre un número importante de regímenes específicos y *formas de gobierno*, muy diversos entre sí. Así, los regímenes no democráticos abarcan a un amplio espectro de *autoritarismos*, pero que comparten ciertas características: el *poder* está centralizado, no existe una ideología oficial ni canales mediante los cuales la oposición pueda competir legalmente por el *poder*, y este es arbitrario, aunque limitadamente. Esa categoría incluye los regímenes tradicionales, *dictaduras*, *sultanismos*, entre otros. *Totalitarismo*, a su vez, denota a un régimen en el cual existe una ideología oficial, el *poder* está centralizado e ilimitado, tanto en el ámbito público como en las esferas privadas de la vida de los ciudadanos, y el control social se mantiene mediante el uso de terror (Arendt, 1973).

Las *democracias* son regímenes que se basan en el reconocimiento de la *soberanía* de los ciudadanos, con los siguientes cinco elementos principales: 1) las *elecciones* libres y competidas como mecanismo básico de elección y sustitución de los gobernantes; 2) participación activa de los ciudadanos en la vida pública; 3) protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos; 4) *Estado de derecho*, en el cual las leyes se aplican por igual a todas las personas, y 5) *soberanía* popular, expresada mediante

el control ciudadano sobre las políticas públicas y los funcionarios que las elaboran (Diamond y Morlino, 2016). Existen muchos tipos y tipologías de la *democracia*, así como nuevas interpretaciones del concepto. Las más importantes tienen que ver con la distinción entre la *democracia directa* y la *democracia* representativa. Igualmente destacan las nuevas perspectivas sobre representación y deliberación como fundamentos de la *democracia* (Mansbridge, 1980), aunque algunos otros autores señalan las limitaciones y peligros del proceso deliberativo (Stokes, 1999) y las reinterpretaciones de la *ciudadanía* y *democracia* realizadas desde la perspectiva feminista (Pateman, 1995).

II. Nuevos conceptos

Los cambios políticos que surgieron alrededor del mundo en los últimos 35 años, y que se insertan en el fenómeno de la tercera ola de la *democratización*, generaron cambios importantes en los *regímenes políticos* de muchos países. Diversos índices reportaron que tanto el número de países considerados libres (democráticos), como los parcialmente libres (semidemocráticos), ha aumentado considerablemente. Sin embargo, entre esos regímenes, tanto los democráticos como los no democráticos, existen diferencias importantes, lo que plantea nuevos retos a la Ciencia Política y al análisis comparado de esos regímenes. De esa necesidad surgieron dos conceptos nuevos, con los que la academia pretende responder a los nuevos retos y que complementan la tipología de los *regímenes políticos*: *calidad de la democracia* y *autoritarismo* competitivo (también llamado anocracia o *democracia* iliberal).

A. Calidad de la democracia

En 2013, el reporte de Freedom House señalaba que, entre los 195 países del mundo, 118 eran “democracias electivas”, es decir, cumplían con el requisito mínimo e indispensable para ser consideradas *democracias*. Entre esos países existían, por supuesto, diferencias importantes en cuanto a su funcionamiento, calidad de las *elecciones*, grado de protección de los derechos y libertades de las personas, efectividad del *Estado de derecho*, entre otros. El concepto de *calidad de la democracia*

pretende permitir el análisis comparado y distinguir entre los diversos tipos/grados de *democracia* existentes en el mundo.

Como otros conceptos, la *calidad de la democracia* recibe diferentes definiciones, pudiendo ser descrita como el grado de acercamiento a la *democracia* perfecta (Lijphart, 1999, p. 276), o “el grado en el que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía” (Vargas Cullell, Villareal y Gutiérrez, 2001, p. 26). Recientemente, algunos autores empezaron a estudiar las diferencias subnacionales en los niveles de la *calidad de la democracia*, señalando que en los países post-autoritarios frecuentemente existen diferencias importantes entre el desarrollo democrático a nivel central y en los Estados (Behrend, 2011).

B. Autoritarismo competitivo

No todas las democratizaciones de finales de los años 80 y de la década de los 90 resultaron exitosas, en el sentido de producir una *democracia* consolidada. En muchos países de África y de la ex Unión Soviética aparecieron regímenes híbridos, de nuevo tipo, que conjugaban algunos elementos democráticos (usualmente la celebración de *elecciones*), así como de los autoritarios (*manipulación* electoral, abuso de recursos y del *poder* público, entre otros). Inicialmente se pensaba que esas formas de régimen no eran más que el resultado de transiciones inacabadas y que en algún momento iban a seguir el desarrollo democrático, aunque su estabilidad y persistencia obligaron a cambiar el enfoque y admitir el surgimiento de un nuevo tipo de *régimen político* (Levitsky y Way, 2010, pp. 3-5). Así nació el concepto de *autoritarismo* competitivo, que denota a

(...) un régimen civil, en el cual existen instituciones democráticas formales (*elecciones*) y éstas son vistas como rutas primarias de acceso al poder, pero en las cuales los titulares del poder abusan de recursos públicos que les coloca en una ventaja importante frente a la oposición. Esos regímenes son competitivos, en el sentido de que la oposición utiliza las instituciones democráticas para competir seriamente por el poder, pero no son democráticos, porque la contienda está sesgada a favor de los titulares del poder.

La competitividad existe, pero no es justa (Levitsky y Way, 2010, p. 5).

De esta manera, la distinción entre una *democracia* y un *autoritarismo* competitivo radica en que este último abusa del *poder* estatal violando al menos uno de los fundamentos de la *democracia*: 1) *elecciones* libres, 2) amplia protección de las libertades civiles y 3) razonable equidad en la contienda. Al mismo tiempo, la diferencia frente a un régimen autoritario se basa en la existencia de canales constitucionales a través de los cuales la oposición puede competir por el *poder* (Levitsky y Way, 2010, pp. 6-7).

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Calidad de la democracia - Consolidación de la democracia - Democracia - Dictadura - Formas de gobierno - Sistemas políticos - Sultanismo - Totalitarismo - Transición a la democracia

Bibliografía:

- Arendt, H. (1973). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Bobbio, N. (2014). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diamond, L., y Morlino, L. (2016). The Quality of Democracy. En: Diamond, L. *In Search of Democracy*, (pp. 33-45). London: Routledge.
- Duverger, M. (1972). *Sociología política*. Barcelona: Ariel.
- Easton, D. (2012). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Freedom House. (2013). *Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance*. Recuperado de: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet_0.pdf.
- Hermet, G., Badie, B., Birnbaum, P., y Braud, P. (1996). *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Paris: Arman Colin Editeur.
- Levitsky, S., y Way, L.A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynn Rienner Publishers.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: Chicago University Press.

- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. *American Political Science Review*, 97 (4), 515-528.
- Munck, G. (2006). Desagregando al régimen político: Aspectos conceptuales en el estudio de la democratización. En: Alarcón Olguín, V. (ed.). *Metodologías para el análisis político: Enfoques, procesos e instituciones*, (pp. 237-278). México: UAM y Plaza y Valdés Editores.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- O'Donnell, G. (1988). *Beaurocratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Madrid: Editorial Anthropos.
- Schmitter, P. C., y Karl, T. L. (1991). What Democracy Is... and Is Not. *Journal of Democracy*, 2 (3), 75-88.
- Skaaning, S. (2006). Political Regimes and Their Changes: A Conceptual Framework. *CDDRL Working Papers*, Freeman Spogli Institute for International Studies (Stanford University), 55.
- Stokes, S. (1999). Pathologies of Deliberation. En: Elster, J. (ed.). *Deliberative Democracy*, (pp. 123-139). Cambridge: Cambridge University Press.
- Vargas Cullell, J., Villareal, E., y Gutiérrez Saxe, M. (2001). *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
- Whitehead, L. (1994). Prospects for a "Transition" from Authoritarian Rule in Mexico. En: Cook, M. L., Middlebrook, K., y Molinar Horcasitas, J. (eds.). *The Politics of Economic Restructuring in Mexico: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, (pp. 327-346). San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego.

Karolina GILAS

REGISTRO CIVIL

I. Introducción

En la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) se reconoce la personalidad jurídica como un derecho inherente al ser humano, razón

por la que también está como un derecho fundamental en el ordenamiento interno de cada Estado latinoamericano.

Resulta entonces que la personalidad jurídica es la existencia legal, política, económica y social de la persona como sujeto de derecho, que envuelve un conjunto de condiciones jurídicas, conocidas como atributos de la personalidad.

Estas condiciones jurídicas son características propias de toda persona (Etcheverry et al., 1991), que la catalogan como un sujeto de derechos y obligaciones. Entre esos derechos y obligaciones se encuentran los civiles y los políticos, íntimamente relacionados por los mismos atributos de la personalidad, que son: el nombre, el estado civil, la nacionalidad, la capacidad y el domicilio, encontrándose varios de ellos en el *registro civil*.

Por esta razón, a través de este escrito, se presenta la importante finalidad del *registro civil* y su relación con e influencia sobre el ejercicio de los *derechos políticos* y el mismo *proceso electoral*.

II. Estado civil

Para una mayor comprensión, antes de iniciar el estudio del *registro civil* es menester referirse previamente al estado civil. Como se advirtió, éste es uno de los elementos de los atributos de la personalidad, que goza de importante consecuencia en el *registro civil* pues constituye la plena prueba del mismo y tiene inmersos los demás elementos de los atributos de la personalidad.

Como lo define el artículo 1 del Decreto Ley 1260 de Colombia, el *registro civil* es la situación jurídica de una persona en la familia y la sociedad, que determina su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones; esta norma incluye las características del estado civil, a saber: “es indivisible, indisponible e imprescriptible, y su asignación corresponde a la ley”.

Importa recordar que la Corte Constitucional de Colombia (1995) expresó que el estado civil “lo constituyen entonces un conjunto de condiciones jurídicas inherentes a la persona, que la identifican y dife-

rencian de las demás, y que la hacen sujeto de determinados derechos y obligaciones”.

Precisamente, dada la necesidad de mantener un registro de esos atributos de la personalidad de las personas físicas, cada Estado ha dispuesto y diseñado un sistema para inscribir tales condiciones y poder brindar el servicio de información sobre los registros allí incorporados. Así, en ese registro especial, referente a cada una de las personas nacionales, se consignarán todos los hechos y actos jurídicos que afectan su estado civil. En algunas naciones el registro es administrado por una dependencia del Poder Ejecutivo (como es el caso de Argentina); en otras latitudes, el registro ha sido asignado a entidades especializadas, como por ejemplo en Perú¹ (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC), e incluso ha sido encargado a entidades autónomas también con funciones electorales, como es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia. En Panamá se tiene que:

(...) las inscripciones que realiza la Dirección Nacional del Registro Civil estarán orientadas a garantizar y salvaguardar la nacionalidad panameña, así como los derechos humanos relativos al estado civil, reconocidos en las convenciones internacionales y en otros instrumentos de igual naturaleza, los cuales la República de Panamá ha ratificado mediante ley (Ley de Registro Civil, 2007, art. 2).

En la República de Ecuador se creó la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, que es una dependencia del Ministerio de Gobierno y tiene como organismos el Departamento de Registro Civil, el Departamento de Cedulación, el Departamento Técnico Administrativo, el Departamento Jurídico y Jefaturas de Registro Civil, Identificación y Cedulación (Decreto Supremo 278, arts. 1, 2 y 3).

Si bien la administración, vigilancia y control están a cargo de una entidad pública, el servicio y la función de registrar no sólo la desempeñan

1 La Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497, crea el RENIEC, que es un organismo autónomo, con personería jurídica de derecho público interno, que tiene funciones, en materia registral, de “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil” (Art. 2).

funcionarios públicos, como sucede en Costa Rica, donde la Dirección General de Registro Civil puede investir con carácter de registradores auxiliares a personas particulares que deseen hacerlo **ad honorem**. En Colombia, por ejemplo, están las notarías, encargadas de la fe pública y cuyas funciones originan de la ley, entre las cuales está registrar en el *registro civil* todos los hechos y actos jurídicos que afectan al estado civil; así mismo, deben llevar un archivo físico de las inscripciones realizadas.

III. *Registro civil*

Con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho a gozar de una personalidad jurídica, los Estados latinos crearon un asiento, conocido como *registro civil* –uno para cada persona– conformado, por lo general, por tres registros, referentes al nacimiento, al matrimonio y a la defunción, respectivamente. Si bien la moderna institución del *registro civil* nació como una figura derivada de la Revolución Francesa, precisamente como desarrollo de la importancia de la persona, es verdad que, como lo recordaba Fustel de Coulanges (1974), sus orígenes se encuentran en la Grecia antigua, en donde cada fratría manejaba el registro de sus miembros. En el derecho romano se encuentran diferentes instituciones dispuestas desde el reinado de Servio Tulio, como lo recordaba María del Pilar Fernández (2007).

Con el paso de los años, con la necesidad de brindar garantías respecto de los diferentes instantes de la vida de un ser humano y con el propósito de otorgar información sobre los cambios de su estado civil, los países han venido organizando un registro sistematizado en donde se pueda validar este tipo de información y recibir masivamente la información de los centros urbanos y rurales.

Las disposiciones legales regulan cómo se debe asentar el *registro civil*. En el ordenamiento chileno, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 4.808, se inscribirán en el *registro civil* los nacimientos, matrimonios, defunciones y demás actos y contratos relativos al estado civil de las personas. Así mismo, en la República de Panamá la Ley de Registro Civil de 2007 dispone que es la prueba de la existencia de las personas. En la República de Ecuador el Decreto Supremo 278 se refiere a la realización

de inscripciones de datos relativos a los hechos y actos que constituyan o modifiquen el estado civil.

De manera similar, para la República de Colombia el *registro civil* tiene carácter declarativo puesto, que “da cuenta del estado civil de las personas en la realidad, por medio de inscripciones y anotaciones que permiten su actualización y correcciones” (Vidal, Echavarría, Cadena y Ballén, 2015). Tales inscripciones se realizan en formularios, de papel o digitales, que no son más que actas, definidas, por ejemplo, en el Reglamento Interior del Registro Civil del Estado de México (2015) como:

Documento público debidamente autorizado por el/la Directora General o el/la Oficial de Registro Civil, en la que se hace constar un hecho o acto jurídico del estado civil, en los formatos autorizados por la Dirección General, con firma autógrafa, electrónica, autógrafa digitalizada y sello físico o digital (Numeral 1, art. 3).

Así, se puede definir que el *registro civil* en Latinoamérica es el asiento de todas aquellas inscripciones de los hechos y actos jurídicos que afectan el estado civil de las personas físicas y que, conforme a los modos y formalidades legales, son pruebas del estado civil que garantizan la plena identificación de las personas en sus actos jurídicos, como cuando ejercen su derecho al *sufragio*.

IV. El registro civil y los derechos políticos

Es latente el compromiso de cada Estado frente a la comunidad de los Estados americanos en pro de los derechos humanos. Por ejemplo, en Colombia desde hace 15 años se han realizado campañas de identificación y *registro civil* en las poblaciones de las regiones más apartadas del país –inclusive en zonas fronterizas, como Paraguachón, donde en septiembre de 2015 se identificaron 707 colombianos deportados de la República Bolivariana de Venezuela–, y jornadas como la binacional Colombia-Ecuador, realizada en agosto de 2015.

Todo esto se ha realizado a través de la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV), perteneciente a la Registraduría Nacional del Estado Civil, que cuenta con herramientas y datos estadísticos para facilitar su labor de identificación y registro. También cuenta con el

apoyo o cooperación de organizaciones internacionales, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), y de entidades nacionales, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Acción Social.

Consecuente con lo anterior, la Coordinación Grupo UDAPV tiene oficinas móviles de identificación y registro para llegar a esa población en especial situación de vulnerabilidad, contando con un protocolo para la fase de planificación y la ejecución de las jornadas. Fue así que para el 2013, se realizó una publicación sobre el fortalecimiento de la Registraduría Nacional en la atención a población en riesgo o situación de desplazamiento, participando la Registraduría Nacional y Opción Legal, con el apoyo de ACNUR.

De todas las labores de registro e identificación que adelantan los Estados latinoamericanos se evidencia el esfuerzo por garantizar los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos. Esto último se advierte porque a través del *registro civil* de nacimiento se demuestra, por ejemplo, el haber cumplido 18 años de edad para ser ciudadano mexicano (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 34) o ciudadano colombiano (Decreto 2241 de 1986, art. 3).

Siguiendo el ejemplo, en el caso colombiano la calidad de ciudadano se acredita con un documento de identificación llamado Cédula de Ciudadanía (Decreto 2241 de 1986, art. 62), que se expide a todos los colombianos que han alcanzado o pasado los 18 años. Esto se acredita con el *registro civil* de nacimiento o la Tarjeta de Identidad (entregada a menores de 18 y mayores de 7 años, y es elaborada con base en el *registro civil* de nacimiento).

En Colombia, tanto la Cédula de Ciudadanía como la Tarjeta de Identidad tienen un Número Único de Identificación Personal (NUIP), asignado previamente en el *registro civil* de nacimiento, con el cual se identificará la persona durante su vida y, por tanto, estará presente en su *participación política* como ciudadano, ya sea al asociarse o al elegir o ser elegido.

Pero no sólo es el *registro civil* de nacimiento el que se relaciona con los *derechos políticos* y, por ende, con el *proceso electoral*, ya que la plena prueba de cesación de los *derechos políticos* por causa de muerte de una persona es el *registro civil* de defunción, el cual también servirá para depurar el censo electoral cuando se cancele la Cédula de Ciudadanía por causa de muerte, como sucede en Colombia (Decreto 2241 de 1986, art. 69).

Vocablos de referencia:

Ciudadanía - Derechos políticos - Identificación electoral

Bibliografía:

Corte Constitucional (1995). Sentencia T-090. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Colombia.

De Coulanges, F. (1974). *La ciudad antigua*. México: Porrúa.

Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas, Decreto 1260. Presidencia de la República de Colombia, 27 de julio de 1970. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8256>.

Etcheverry y otros (1991). *Familia y persona*. Chile: Editorial Jurídica de Chile.

Fernández Ruiz, M. del P. (2007). *El registro civil*. México: Porrúa.

Ley 4.808, que reforma la Ley sobre el Registro Civil. República de Chile, 10 de febrero de 1930.

Ley de Registro Civil. Gaceta Oficial Digital No. 25902, República de Panamá, 19 de octubre de 2007.

Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, Decreto Supremo 278. República del Ecuador, 2013.

Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497. República del Perú, 1995.

Registraduría Nacional del Estado Civil, Colombia. Recuperado de: <http://www.registraduria.gov.co/>.

Registro civil, Registro Nacional de Costa Rica. Recuperado de: http://registronacional.com/costarica/registro_civil.htm.

Reglamento del registro del estado civil No. 06. Gaceta No. 94, República de Costa Rica, 17 de mayo de 2011.

Reglamento interior del registro civil del Estado de México. Periódico Oficial del Gobierno, Gaceta No. 26, 2015.

Vidal, J., Echavarría, C., Cadena, F., y Ballén, F. (2015). *El registro civil en Colombia. Doctrina, jurisprudencia y normatividad. Aspectos prácticos relevantes*. Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Juan Carlos GALINDO VÁCHA

Juan Pablo VIDAL KLING

Fernando CADENA GUEVARA

REGISTRO ELECTORAL

I. Importancia

En los sistemas de *gobierno* democráticos, la escogencia de los representantes populares se fundamenta en la emisión del *voto* libre, igualitario, universal y secreto de todos los ciudadanos que gozan del pleno ejercicio de sus *derechos políticos*, esto es, del derecho a elegir y ser electos. Para ello, cada país debe establecer de manera precisa quiénes son los ciudadanos que tienen el derecho y el deber de elegir sus representantes, de ahí la necesidad de conformar un registro de *electores* que establezca con plena confiabilidad la cantidad de ciudadanos que componen el *colegio electoral*, así como su identificación y domicilio; es decir, el registro debe indicar cuántos son, quiénes son y donde votan.

II. Definición

Marta León-Röesch define al *registro electoral* como “el conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio” (1989, p. 75); Carlos Urruty lo define como el “conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar” (2007, p. 468). Como puede inferirse, es el *registro electoral* el encargado de señalar quienes son los ciudadanos habilitados para votar y, por consiguiente, quienes no pueden hacerlo, por lo que su conformación reviste una importancia fundamental en todo sistema democrático. Carlos Murillo lo señala como “el pilar fundamental para brindar pureza,

transparencia y credibilidad a los procesos electorales” (2009, p. 52), ya que su integridad, seguridad y consistencia lo convierten en la columna vertebral de la pureza de esos procesos. Para Raudiel Peña el “registro de electores debe convertirse en uno de los pilares fundacionales del ideal democrático” (2015, p. 201) por cinco factores: 1) cobertura, que se refiere a la universalización del derecho; 2) realización, que materializa el derecho al *sufragio*; 3) autenticidad, que garantiza que cada *elector* pueda sufragar y asegura que lo haga una sola vez; 4) *transparencia*: publicidad para verificar su contenido; 5) legalidad, para que quien considere que sus *derechos políticos* fueron afectados, tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse.

El *registro electoral* debe acreditar los datos necesarios para la identificación de los ciudadanos habilitados para votar, desde su nombre, número de identificación y domicilio, hasta su fotografía y huellas dactilares. Este último factor biométrico, de alta confiabilidad técnica, es fundamental para asegurar que la persona es quien dice ser.

Debe existir una relación permanente con el *registro civil*, ya que la inscripción de hechos vitales es fundamental para la conformación del *registro electoral*. Al respecto manifiesta Sobrado que “el Registro Civil dispone de primera mano de la información civil necesaria para constatar el cumplimiento de los requisitos para ser elector”, en razón de lo cual –agrega– “las tareas de inscripción, actualización y depuración del registro electoral se realizan diariamente y de modo permanente” (2007, p. 31). Urruty (2007) señala la “necesidad de asegurar una fluida relación entre ambos registros en los casos en que son administrados por distintas entidades estatales”.

III. Productos

El principal producto del *registro electoral* son los padrones, *listas* o nóminas de *electores*, que se emiten con miras a un acto electoral y son imprescindibles para determinar quiénes y dónde pueden votar. “A partir del ordenamiento de los datos de los electores a la fecha de cierre, se elaboran las listas de electores o padrón electoral” (Murillo, 2009, p. 53). Esos listados tienen la información necesaria para controlar la identidad del *elector* (nombre, número de identificación, domicilio, fotografía), dejar

constancia de su participación y establecer la distribución geográfica del *electorado*. León-Röesch indica que el *padrón electoral* está contenido en el *registro electoral* pero existen diferencias técnicas entre ambos:

a) (...) en el padrón electoral (...) se transcriben menos datos (...), solo aquellos necesarios y suficientes para controlar la identidad del elector al momento de votar; b) al Registro Electoral se comunican todos aquellos hechos que provoquen una exclusión del elector ya inscrito (1998, pp. 250-253).

El padrón debe publicitarse ampliamente para que los ciudadanos puedan verificar su inscripción y brindar un plazo para escuchar reclamaciones y realizar los ajustes pertinentes. Luego debe cerrarse para que exista la absoluta certeza sobre quiénes pueden votar y dónde deben hacerlo, procurando que la *mesa de votación* esté lo más cercana posible al domicilio reportado, que es primordial para toda la logística del proceso. Además, permite medir el nivel de *abstencionismo*, con detalles demográficos de género y edad.

IV. Conformación

Existen tres procedimientos para la conformación de los *registros electorales*:

- 1) **Automático.** “(E)s aquel en el cual, sin mediar solicitud del interesado, se le ingresa al registro de electores o se actualiza su inscripción en el mismo, cuando solicite por primera vez su cédula de identidad, o toda vez que requiera su renovación o un duplicado” (Sobrado, 2007, p. 31).
- 2) **No automático.** “(E)l ciudadano debe concurrir, por lo general, provisto ya del documento de identidad u otro documento que acredite los requisitos de nacionalidad y edad, a solicitar su inclusión en el registro electoral ante la respectiva autoridad electoral. Mediante la solicitud de inscripción el ciudadano insta a la verificación de los requisitos exigidos para ser elector” (León-Röesch, 1998, p. 252).
- 3) **Ad hoc.** “(L)a conformación del registro electoral se lleva a cabo mediante un llamado a la población o de un censo electoral” (Murillo, 2009, p. 54).

El primero generalmente se asocia a la expedición del documento de identidad y lo vemos en países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá. Dentro de sus ventajas cabe resaltar que brinda rapidez y eficiencia al registro de *electores* y aporta confiabilidad al *padrón electoral* (Sobrado, 2007, p. 32.), ya que al ser cada vez más frecuente la utilización de tecnologías biométricas, acredita la identidad de las personas y además facilita los procesos de actualización y depuración del *registro electoral*. En el segundo, la persona debe solicitar en forma expresa su inclusión y generalmente lo hace con fundamento en el documento de identidad u otro que acredite su edad y nacionalidad. Este procedimiento lo vemos en países como Bolivia, Guatemala y México. Para León-Röesch,

(...) teniendo en cuenta que en la mayoría de los países con procedimiento no automático la cédula de identidad es el único documento válido para solicitar la inscripción y para emitir el voto, aparece como más conveniente unificar, en un solo acto, la solicitud de cédula de identidad y de verificación de los requisitos para ser elector (1998, p. 301).

Aquí resulta fundamental, no sólo para la integridad y confiabilidad del *registro electoral*, sino para la rapidez y eficiencia de su actualización y depuración, que el órgano administrativo que expide el documento de identidad esté bajo la tutela del *organismo electoral*, como sucede en países como Panamá, Costa Rica y México. En este último, aun cuando no tiene un sistema de inscripción automático, es el *organismo electoral* el que expide la credencial que habilita al ciudadano para votar y le sirve de identificación; sin embargo, hay países en que la institución que expide el documento de identidad no está bajo la dependencia del *organismo electoral*, como sucede en Argentina, Bolivia y Chile.

La incorporación de factores biométricos en los procesos de solicitud y expedición del documento de identidad dan mayor seguridad de que la persona es quien dice ser y han permitido la depuración de los *registros electorales*. En Bolivia, por ejemplo, fue necesario desarrollar una herramienta denominada “padrón biométrico” para depurar el *registro electoral*. De acuerdo con Peña,

(...) la experiencia boliviana en el uso de patrones biométricos permitió purgar alrededor de 3000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009. La exactitud superior, la confiabilidad y la flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares) y del reconocimiento facial (...) dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos y generar un entusiasmo significativo para el proyecto (2015, p. 203).

V. Tareas

Todo *registro electoral* debe realizar tres tareas básicas:

- 1) **Inscripción**, que puede ser automática, no automática o **ad hoc**.
- 2) **Actualización** permanente de los cambios de domicilio o cualquier otro que incida en la identificación de la persona. Por ejemplo, actualmente en la mayoría de los países los padrones contienen la fotografía de los *electores*, lo que brinda mayor seguridad y confianza al sistema, imágenes que se actualizan en el registro cada vez que se expide un nuevo documento de identidad.
- 3) **Depuración**, que es la eliminación oportuna de quienes no están habilitados para votar, como los fallecidos o a quienes una sentencia les suspende sus *derechos políticos*; también al verificarse un registro duplicado o improcedente, entre otros.

En Costa Rica automáticamente se excluye del padrón a la persona cuya cédula de identidad caduca por vencimiento de su plazo de vigencia¹, lo que permite una depuración de aquellos casos de personas fallecidas en el extranjero o que por cualquier otro motivo, ese hecho vital no se haya reportado al *registro civil*.

VI. Modalidades

Entre las modalidades de *registro electoral* están:

1 Ver Acta No. 10791 de Sesión TSE Costa Rica de 08:30 horas del 22 de noviembre de 1995.

- 1) **Permanente.** Cuando es continuo y administrado por una institución que diariamente realiza las tareas supra mencionadas. El ciudadano se registra sólo una vez y permanece en el registro hasta su fallecimiento o hasta que ocurra otra causa de exclusión.
- 2) **Centralizados.** Cuando su administración la realiza una autoridad a nivel nacional.
- 3) **Descentralizados.** Cuando su administración está delegada en autoridades regionales o locales (Murillo, 2009, p. 54).

Muchos Estados de la región, como Argentina, Colombia, Costa Rica y Panamá, se han decantado por registros permanentes, automáticos y centralizados, ya que brindan mayores garantías de integridad y seguridad para la prevención del *fraude electoral* (Urruty, 2007, pp. 474-476) .

Vocablos de referencia:

Censo de población - Fraude electoral - Padrón electoral - Registro civil

Bibliografía:

- Amado, C. (2000). Registro electoral. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, (2a. ed.) (pp. 1085-1098). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Kimberling, W. (1991). *A Rational Approach to Evaluating Voter Registration*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/vr/vr.htm>.
- León-Röesch, M. (1989). El registro electoral: los modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica. En: Jaramillo, J. *Poder y consolidación democrática: estudios sobre la organización Electoral América Latina* (pp. 71-86). Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- León-Röesch, M. (1998). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 250-307). México: Fondo de Cultura Económica.
- Murillo, C. A. (2009). Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral*, 8, pp. 51-66.
- Nohlen, D. (1989). *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Peña, R. (2015). El principio de confiabilidad en el registro electoral: la experiencia cubana. *Revista de Derecho Electoral*, 19, pp. 199-214.
- Resolución No. 6310-E3-2010. Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, 7 de octubre de 2010.

- Resolución No. 1290-EI-2014. Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, 4 de abril de 2014.
- Sobrado, L. A. (2007). La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, 4, pp. 27-36.
- Thompson, J. (2006). *Registro electoral. Función y desafíos en la realidad electoral latinoamericana*. Recuperado de: http://www.ine.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/seminario_padron_DERFE/estaticos_seminario/Jose_Thompson_Registro_electoral_Funcion_desafios.pdf.
- Urruty, C. A. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral*, 3, pp. 5-21.
- Urruty, C. A. (2007). Los registros electorales. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 463-486). México: Fondo de Cultura Económica.

Héctor FERNÁNDEZ

RENDICIÓN DE CUENTAS

I. Concepto

El vocablo *rendición de cuentas* constituye la traducción al español que mayor proximidad guarda con el término proveniente del idioma inglés **accountability**. Conceptualmente tiene dos dimensiones básicas: la primera es la obligación de los funcionarios de informar sobre sus decisiones y ofrecer las justificaciones que las fundamentan; la segunda, es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso que hayan violado sus deberes públicos (Schedler, 2008, p. 12). Ambas ideas serían, respectivamente, una aproximación al significado que pretenden transmitir los términos **answerability** y **enforcement**, provenientes también del referido idioma.

La *rendición de cuentas* es un concepto relacional puesto que implica, por un lado, el deber de los funcionarios de informar y justificar sus acciones, así como de acatar las sanciones que deriven del mal cumplimiento de sus funciones y, por otro, el derecho de la *ciudadanía* en

general o de las instituciones, organismos, agencias, etc., de exigir que esas autoridades informen y justifiquen sus actos y se les sancione ante su incumplimiento.

Finalmente, este concepto tiene la característica de ser radial (Shedler, 2008, p. 22), es decir, que puede acuñarse una forma prototípica de *rendición de cuentas* que incluya las tres actividades de informar, justificar y sancionar. Sin embargo, en los distintos modelos de *rendición de cuentas* que pueden configurarse en la práctica institucional, cabe la posibilidad que se acentúe la importancia de uno o la combinación de dos de las actividades antes descritas, e, incluso, es posible que se advierta la ausencia de alguna de ellas, sin que por esa razón pueda afirmarse que se trata de modelos deficientes o incompletos.

En definitiva, los elementos de información, justificación y sanción no son atributos necesarios sino contingentes del concepto de *rendición de cuentas*.

II. Tipología

Dentro de los diversos planteamientos doctrinarios existentes sobre la *rendición de cuentas*, ha sido la tipología planteada por O'Donnell (1998) la que mayor receptividad ha tenido. A través de la utilización de una metáfora espacial, dicho autor establece que la *rendición de cuentas* puede clasificarse como vertical y horizontal.

A. Rendición de cuentas vertical

La *rendición de cuentas* vertical se articula a partir de los controles que la *ciudadanía* puede aplicar a los representantes estatales. Por ello se afirma que esta modalidad se basa en la posibilidad, por una parte, de participar en *elecciones* periódicas y libres y, por otra, de organizarse para expresar libremente las demandas y opiniones.

Sin embargo, la principal faceta de la *rendición de cuentas* vertical está constituida por las *elecciones* (O'Donnell, 1998, p. 11). A través de ellas, los ciudadanos pueden medir el desempeño de sus representantes y, en caso que éste no resulte satisfactorio, aplicar una sanción mediante el ejercicio del *sufragio*: la no *reelección*. En definitiva, se persigue que el

elector sea el vigilante último en la representación democrática (Ugalde, 2002, p. 32).

A pesar de ello, se señala por parte de la doctrina que este tipo de *rendición de cuentas* es limitado. Así, se afirma que aspectos tales como el hecho que las *elecciones* se celebren cada cierto tiempo (O'Donnell, 1998), la complejidad del proceso de votación y la intervención de diversas variables que dificultan la lectura e interpretación de los resultados en términos de premio o castigo, y la existencia de prácticas clientelares respecto del ejercicio del *voto*, debilitan esta forma de control.

B. Rendición de cuentas horizontal

Esta idea se basa en la necesaria intervención del Estado para la eficacia de las sanciones de los actos que son expuestos a través del ejercicio de la libertad de expresión e información de la *ciudadanía*, a partir de los límites que acusaría la *rendición de cuentas* vertical. Según O'Donnell (1998), está constituida por

(...) la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (p. 26).

De acuerdo con la doctrina, este tipo de *rendición de cuentas* también acusa cierto grado de debilidad. Ello se debe, entre otros aspectos, a la percepción de la *ciudadanía* sobre las agencias especializadas como simples extensiones de la actividad del *gobierno*.

III. Institucionalización de la *rendición de cuentas* en el ámbito político-electoral latinoamericano

La transparencia en la relación dinero-política no sólo aporta al elector elementos de juicio cuando decide su voto, sino que brinda información útil al tiempo de juzgar la gestión de gobierno. Asimismo la transparencia, que se logra con mecanismos de rendición de cuentas, publicidad y acceso a la información, actúa

como antídoto contra la corrupción porque aumenta los costos y riesgos de las conductas corruptas (Ferreira Rubio, 2012, p. 8).

La opacidad del financiamiento de los partidos implica una diversidad de riesgos (Casas y Zovatto, 2011) que pueden llegar incluso a la denominada cooptación del Estado (CICIG, 2016).

La rendición de cuentas de los partidos no debe ser considerada y regulada como una mera formalidad burocrática de registro, más o menos detallada, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuentas y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política. La obligación de rendir cuentas debe alcanzar a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento, es decir: partidos, candidatos, organismos públicos que distribuyen o administran los aportes estatales, los medios –en cuanto a las tarifas a aplicar– y, también, a las fundaciones políticas u organizaciones no gubernamentales que recaudan o canalizan fondos para los partidos y candidatos (Ferreira Rubio, 2012, pp. 8-9).

En este ámbito, una de las áreas de mayor actualidad en Latinoamérica es la *rendición de cuentas* que atañe a los *partidos políticos* –especialmente respecto del financiamiento– como principales instrumentos de mediación en la representación democrática. Un ejemplo sobre la relevancia de mejorar la *rendición de cuentas* sobre el financiamiento de la política es el caso guatemalteco, en el que se han identificado “entramados de corrupción, estructuras criminales que a partir de posiciones políticas saquean el erario público para el financiamiento de las campañas electorales y para el enriquecimiento personal de sus integrantes” (CICIG, 2015, p. 44).

Con la incorporación de normas sobre *rendición de cuentas* en esta materia en Uruguay y El Salvador –en este último caso los parámetros que debía contener la legislación se establecieron a través del control de constitucionalidad (cfr. Proceso de Inconstitucionalidad 43-2013. Sentencia definitiva del 22 de agosto de 2014 y resolución de incumplimiento del 6 de febrero de 2015)–, puede afirmarse que todos los

países latinoamericanos poseen regulación al respecto (Ferreira Rubio, 2008, p. 381).

Delimitada en este contexto, la *rendición de cuentas* implica la interacción de las agencias especializadas encargadas de ejercer el control, los *partidos políticos* y candidatos, y finalmente el *electorado* como destinatario de esta información financiera con la que, mediante su conocimiento, puede ejercer una decisión informada el día de la *elección* (Zovatto, 2007, p. 778).

A. Agencias especializadas para la *rendición de cuentas*

En el ámbito estatal, las agencias especializadas para esta actividad se estructuran dentro de un modelo de *rendición de cuentas* horizontal. Los tribunales, consejos o institutos electorales disponen, en la mayoría de casos, de competencias legales para exigir el detalle de la información financiera a los institutos políticos (**answerability**) y, además, de imponer sanciones ante su incumplimiento (**enforcement**).

Tal como lo afirma Ferreira Rubio (2004), la capacidad que tengan estos órganos para ejercer sus funciones constituye un elemento fundamental para el ejercicio de un control eficiente en esta materia.

Respecto del financiamiento de los *partidos políticos*, se estructura además la posibilidad de una *rendición de cuentas* vertical, ya que la regulación sobre *transparencia* y *acceso a la información* pública, en casi la totalidad de leyes que regulan este derecho, permite a los ciudadanos exigir determinada data a los *partidos políticos* (**answerability**) y a partir de su análisis y comparación, solicitar la respectiva aplicación de sanciones en caso de incumplimiento (**enforcement**). Esto facilita a la vez, el desarrollo de agencias especializadas (ONG, movimientos, asociaciones, etc.) provenientes de la *ciudadanía*, interesadas en ejercer este tipo de fiscalización (*rendición de cuentas* sociales).

B. *Partidos políticos*

Desde luego, el punto de mayor sensibilidad de los *partidos políticos* es el relativo al financiamiento. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por Zovatto (2007, p. 778), la ley puede establecer que los *partidos políticos* presenten los balances y estados contables en un formato fijado

con antelación, lo cual permitiría la comparación de la información. En el caso del financiamiento privado se exige, en buena parte de las legislaciones que la regulan, que se informe en detalle el nombre de los donantes y el monto aportado por ellos.

Con relación al *financiamiento público* se afirma la necesidad de conocer el monto que el Estado aporta a cada *partido político* en cada *campana electoral*, así como el desglose de la información, a fin de distinguir gastos ordinarios y gastos de la *campana electoral*.

C. Candidatos

Se argumenta que la posibilidad de conocer quiénes financian una *candidatura* en particular permite tomar una decisión informada en una determinada *elección* a cargos públicos. Ello supone, desde luego, que esta información sea provista de forma previa a la realización de esa *elección*, tal como sucede en los casos de Argentina, Brasil y Costa Rica, aunque en algunos casos se exija de forma parcial.

Como lo afirma Ferreira Rubio (2008, p. 380), es imprescindible que la *ciudadanía* conozca quienes son las personas que financian a los candidatos para posibilitar el *voto* informado y verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de *gobierno*, en caso de resultar electo.

Sin embargo, en este punto todavía es necesario avanzar hacia una mejor regulación, pues, con excepción de algunos ordenamientos jurídicos, la obligación de rendir cuentas está determinada únicamente para los *partidos políticos* y no para los candidatos individualmente considerados. Este es un punto de importancia para fortalecer la *rendición de cuentas* vertical en las *elecciones*, ya que en la medida que el ciudadano disponga de la mayor cantidad de información sobre el *partido político* y, sobre todo, sobre los candidatos, podrá ejercer de mejor manera este tipo de control a través de su *voto*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Acceso a la información - Democracia - Elecciones - Financiamiento político - Partidos políticos - Transparencia

Bibliografía:

- Casas, K., y Zovatto, D. (2004). Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En: *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, (pp. 17-67). México D.F., México: IDEA/OEA/IIJ-UNAM.
- Grinner, S., y Zovatto, D. (coords.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: OEA/IDEA.
- CICIG (Comisión internacional contra la corrupción en Guatemala) (2016). *Caso cooptación del Estado*. Recuperado de: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=723&cntnt01returnid=338>.
- CICIG (2015). *Financiamiento de la Política en Guatemala*. Recuperado de: http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf.
- Ferreira Rubio, D. (2012). Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias. *Boletín de Estudios Políticos de FUSADES*, 10.
- Ferreira Rubio, D. (2008). Financiamiento de los partidos políticos: rendición de cuentas y control. En: Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, G., y Walker, I. (eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*, (pp. 377-391). Santiago, Chile: PNUD/CEP/Libertad y Desarrollo/Proyectamérica/CIEPLAN.
- Ferreira Rubio, D. (2004). Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación. En: Griner, S., y Zovatto, D. (coords.). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, (pp. 77-106). San José, Costa Rica: OEA/IDEA.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Estudios Políticos*, septiembre-diciembre, pp. 9-46.
- Shedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México D.F., México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Ugalde, L.C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México D.F., México: IFE.
- Zovatto, D. (2007). El financiamiento electoral: subvenciones y gastos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (pp. 774-794). México D.F., México: FCE/IIIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE.

Luis Mario RODRÍGUEZ
Eduardo CUÉLLAR

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes. Así, la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del *gobierno*.

El significado originario de *representación política* es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera.

En la actualidad el término *representación política* contiene varias condiciones y presupuestos:

- 1) Es una relación de muchos, decenas, miles, millones, con uno, que es su representante.
- 2) Los representados ceden su confianza –mediante el *voto* libre y voluntario– a la acción y la competencia del representante.
- 3) El representante actúa en nombre de otros y lo hace a condición de trabajar en interés de los representados.
- 5) Sociológicamente, la *representación política* también supone ciertas afinidades, características comunes, entre ambas partes: el elegido es “representativo” de una comunidad, comparte intereses, visiones, tradiciones o proyectos. En otras palabras, el representante es el portador de rasgos ideológicos, políticos y culturales que prevalecen en su comunidad.
- 6) La representación también alude a una relación numérica (que es uno de los aspectos más estudiados por los politólogos): se dice que una comunidad o un partido está sobre o subrepresentado de acuerdo a

su cantidad o influencia; esto es, la representación ha de procurar que el peso y las opiniones de una comunidad estén bien reflejados en las decisiones que elabora o en las posiciones que conforman a un órgano de *gobierno*. Así se ha fraguado una definición fuertemente prescriptiva: que los *votos* se traduzcan en una representación justa y equitativa de los escaños.

- 7) Finalmente, la representación tiene un contenido cualitativo extraordinariamente importante (y por desgracia suele ser también el más descuidado): su valor selectivo. El acto de elegir representante incluye la selección, pues en condiciones democráticas, la comunidad o el *electorado* tiene frente a sí varias opciones, candidatos o partidos que ofrecen representar de mejor manera a sus intereses. Quien subrayó primero este rasgo de la *representación política* fue Marsilio de Padua, en la temprana fecha de 1324: los **major pars** (los muchos) debían elegir al **valentior pars** (el más capaz) (Marsilio de Padua, citado en Ory, 1992), para los asuntos comunes, los asuntos que atañen a la comunidad.

La *representación política* constituye un tema clásico de la *política*, y de la Ciencia Política. Históricamente, la representación se desarrolló al hacer frente a un dilema esencial: ¿representante de qué y de quiénes? (Vallés y Bosch, 1997). Y las respuestas fueron múltiples: de intereses dinásticos, empresariales, oligárquicos; de opiniones, de grupos sociales, territoriales, de clase, de grupos étnicos, religiosos, de gremios profesionales. Todo ello ha entrado en el debate de la *representación política*.

La idea de la *representación política*, en efecto, no fue un invento de los demócratas ni de la Ilustración, comenzó como una institución medieval de los *gobiernos* monárquicos y aristocráticos. Inglaterra y Suecia fueron escenario de las primeras asambleas convocadas por los nobles para tratar las más cruciales decisiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras y aun, en casos críticos, las sucesiones en el trono.

Originalmente, las cortes, los consejos reales, los estados generales, resultaban ser órganos representativos “orgánicos”, es decir, estamentales, reflejo de la sociedad feudal: una parte representaba a la nobleza, a la iglesia, a los poseedores de tierra, y otra a los artesanos y mercaderes.

Era un tipo de representación típicamente corporativa y que asumía, en el fondo, que no todos los hombres eran iguales y que su peso relativo en el órgano representativo tendría que ser claramente diferenciado, dada su pertenencia a una clase o estamento.

La transformación social y económica de las sociedades europeas en los siglos XVII y XVIII cambió también la idea de la representación para hacerla más abarcadora, como planteaba el manifiesto de los Whigs ingleses, una representación

(...) más completa de los intereses del pueblo (...) de los terratenientes, de las clases mercantiles y profesionales del país (...) de la Corona, de los privilegios de la nobleza, de los intereses de las clases inferiores, de las colonias, de las Indias orientales, occidentales, de las grandes corporaciones (Vallés y Bosch, 1997, pp. 17-18).

Esas presiones y esas nuevas concepciones cambiaron también la idea de la *representación política* y, por tanto, obligaron a pensar de mejor manera la composición de las asambleas, los parlamentos y de todo el *sistema electoral*. Así, los políticos ingleses de los siglos XVII y XVIII fueron los primeros en hacerse cargo, teórica pero sobre todo prácticamente, de las cuestiones fundamentales de la operación de la *democracia* y de la *república*. Los llamados “niveladores”, al elaborar sus exigencias de la ampliación del *sufragio* a todo el pueblo y de la necesaria sensibilidad del *gobierno* ante las necesidades de un *electorado* más amplio, fueron los primeros en prefigurar el desarrollo de la idea democrática de la *representación política*. En palabras de Robert Dahl, la *representación política* es un “invento” que vino al rescate de la democracia (Dahl, 1992): le dio los instrumentos para ampliarse, arraigarse y poder sobrevivir.

Ese “invento” tuvo que desplegarse luego de arduos debates y no obstante la oposición de célebres detractores. En el Contrato Social (1762), Rousseau ataca fuertemente la idea de la representación por considerar que “expropia” la voluntad del pueblo: “hay un abismo entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos les hagan sus leyes” (Manin, 1998). Montesquieu, sin embargo, aseguraba en el Espíritu de las Leyes (1748) que en un Estado

de gran tamaño, como el inglés, resultaba imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era indispensable “escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos”.

La *política* misma resolvió el debate a favor de Montesquieu: bastó una generación para que la idea de la *representación política* fuera ampliamente aceptada por demócratas y republicanos como una solución que convertía a la *democracia* de una doctrina apropiada para ciudades-Estados relativamente pequeños, en una realidad política practicable en grandes naciones, propias de la edad moderna.

Para muchos de los grandes políticos de la época, la amalgama entre representación y *democracia* les pareció un invento maravilloso. Para Destutt de Tracy (un autor muy influyente, lo mismo para Jefferson que para Madison), “(l)a representación, o gobierno representativo, debe ser considerada un nuevo invento (...) es la democracia que se ha vuelto practicable durante un largo periodo y un vasto territorio” (Manin, 1998, pp. 41).

John Stuart Mill (en 1861) fue todavía más entusiasta: “el sistema es el gran descubrimiento de los tiempos modernos, donde podemos encontrar las soluciones a las dificultades especulativas y prácticas de la democracia” (Mill, 1985). Las generaciones de políticos liberales y demócratas del siglo XIX (desde Mill y Sieyes hasta Madison y Jefferson) habían llegado a una conclusión radical: resultaba obvio que la *democracia* no podía cobrar otra forma que la de *democracia* representativa.

Otro quiebre histórico se había escenificado en Inglaterra en 1774, en el famoso alegato en contra del “mandato imperativo”, que era defendido fuertemente por los intereses de los terratenientes en el parlamento. Edmund Burke (citado por Pitkin, 1972) combate la idea de representantes que recogían y planteaban los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos (la llamada representación orgánica), combate la concepción según la cual el representante elegido es un mero agente sujeto a las instrucciones precisas e inamovibles de sus representados, e impele a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la nación.

Burke es el personaje pionero de ese cambio en la noción de la representación; en su discurso a los *electores* de Bristol afirmó que:

El Parlamento no es un Congreso de embajadores de intereses diversos y hostiles que cada uno debe sostener como agente y abogado contra otros agentes y abogados. El Parlamento es la asamblea deliberativa de una única nación, con un solo interés, el de la comunidad (...) en ella no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general (p. 147).

Así entendida, la representación no se debe a un grupo en particular sino que se debe a la nación; para esta idea clásica, liberal, la representación emana de individuos “libres e iguales”: en el *proceso electoral*, en el proceso de selección del representante, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino. Las *elecciones* son un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, no refuerzan las divisiones sino que las atenúan y las compensan.

Este planteamiento resultó extraordinariamente importante para la expansión y la profundización de la vida democrática. La *representación política* dejó de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares. La representación se convirtió también en un instrumento de construcción de la *ciudadanía* política (Ronanelli, 1997). El Estado se transforma en un instrumento unificador frente a una sociedad dividida, porque el Estado reconoce únicamente a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, racial, social o religiosa.

Las leyes electorales y los sistemas de representación ya no se propusieron reflejar, en un cuerpo deliberante, a la realidad social, reproduciendo simplemente su división interna. La *representación política* se propuso negar esa división, igualando políticamente a los representados y a los representantes, y dando vida a algo completamente nuevo: la *representación política* que emana de la *ciudadanía*. De tal suerte que el individuo y la nación se convierten en los valores fundamentales del proceso: los representados ya no son los estamentos o las corporaciones, sino individuos, iguales entre sí, con intereses particulares, pero ligados todos por un interés compartido, el de la nación.

Como escribió Hobsbawm (1998), “históricamente, la evolución de las sociedades modernas, de sus instituciones y hábitos, tuvo como su

vehículo a los procesos electorales y a la construcción de la representación política”. Su expansión y “naturalización” ha sido uno de los factores principales de la modernización social europea –y luego mundial– al menos desde la mitad del siglo XVII.

Basta con mirar uno de los presupuestos clave: el reconocimiento, ampliación y respeto al sufragio entre ciudadanos con iguales derechos, para constatar que en torno a él se ha jugado buena parte de la evolución política moderna en todo el mundo (p. 43).

Por eso, la *representación política* está asociada también al desarrollo del Estado-nación: la celebración de *procesos electorales* a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fue un instrumento importante de unificación política. “La primera Constitución escrita de la democracia moderna” –como la llama Huntington (1994)– el Fundamento de Orders en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos mediante la celebración de *elecciones* que conformaban un cuerpo representativo común.

Recapitulando: la *representación política* tiene sus raíces más fuertes en la revolución norteamericana y en la francesa; no obstante, la aparición de instituciones y de procedimientos democráticos operables es un fenómeno propio del siglo XIX. Huntington (1994) ha propuesto el año de 1828 como el de la instauración de las primeras instituciones democráticas, el año de inicio de la “primera ola democratizadora”, es decir, el año en el que por primera vez se cumple, regular y establemente, una de las condiciones democráticas esenciales: un Poder Ejecutivo responsable que debe mantener el apoyo de la *mayoría* en un parlamento representativo elegido mediante *elecciones* populares periódicas.

A esa “primera ola democratizadora” (extensa, de 1828 a 1926, y en la cual descansa toda la tradición moderna), según el propio Huntington (1994), han seguido dos más: la de 1943-62 y la de 1974 hasta nuestros días. En esos procesos de tránsito y de construcción de instituciones aparecen siempre, como constante inexcusable, los *procesos electorales*, las *elecciones* periódicas, la libertad de decidir y los mecanismos de *representación política*.

La conexión política entre la esfera del *gobierno* y de la sociedad produce un *gobierno* representativo, es decir, un *gobierno* electo; al elegir, la sociedad delega también la capacidad de decidir sobre los asuntos públicos. Por eso es que Sartori (1991) señala que la importancia del *gobierno* representativo es “consecuencia de dos presupuestos de la teoría liberal: la distinción entre sociedad y Estado y la afirmación sobre el carácter delegado de la autoridad política” (p. 363).

Pero la teoría de la *representación política* fue más allá. No solamente se consideró una solución técnicamente necesaria ante la imposibilidad física de reunir a los ciudadanos para deliberar y decidir los asuntos públicos; al contrario, la teoría democrática vio al *gobierno* representativo como un *sistema político* esencialmente superior a la *democracia directa* de Rousseau.

En El Federalista, Madison afirma que la representación tiene como efecto

(...) refinar y ampliar las visiones públicas pasándolas por un medio, un órgano elegido de ciudadanos, cuya sabiduría los capacita a discernir mejor los verdaderos intereses de su país (...) haciendo menos probable sacrificar las decisiones a los humores temporales o a consideraciones parciales (Manin, 1998, p. 12).

Sieyes subraya otro aspecto ineludible: la cantidad y la complejidad de los mismos asuntos públicos reclaman especialización, capacidades y destrezas propias. La representación se ha ganado un lugar dentro de la división social del trabajo, “en las condiciones de las sociedades comerciales modernas”. En el tipo ideal de la *democracia* roussoniana los ciudadanos gozan de los conocimientos, del tiempo y de la disposición para asistir a las asambleas de deliberación de los asuntos públicos; pero en la visión práctica, histórica, de Sieyes, eso no puede ocurrir: los representantes son al mismo tiempo los más interesados en intervenir en la deliberación de los asuntos comunes. Decía Sieyes: “El interés común, la mejora misma del estado de la sociedad clama que hagamos del *gobierno* una profesión especializada”; para esta visión el *gobierno* representativo no es un mal menor al que debemos resignarnos, sino una forma superior de la *democracia*, más funcional, de mayor calidad y que, por ello, la hace más duradera.

Para la segunda mitad del siglo pasado, el *gobierno* representativo ya no fue una opción, una preferencia teórica, un deber ser, sino un arreglo obligado para todo sistema democrático. Desde entonces, éste no pudo prescindir de las instituciones de la *representación política*, todas las *democracias* tuvieron que echar mano de esos arreglos para poder durar.

¿Cuáles son los arreglos esenciales de la *representación política*? Según Bernard Manin, desde que la idea se difundió y se puso en marcha, cuatro elementos se han convertido en sus principios institucionales, universales y constantes:

- 1) Quienes gobiernan y quienes resultan representantes son nombrados por *elección* periódica, con intervalos regulares.
- 2) La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto a los deseos del *electorado*.
- 3) Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de quienes los gobiernan.
- 4) Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (Manin, 1998, p. 17).

La institución central de la *democracia* representativa es precisamente la *elección*, el *proceso electoral*, el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y merced al cual el *poder* y el *gobierno* emergen desde el pueblo, con la decisión de los *electores*.

La progresiva eliminación de las corporaciones y los estamentos como universos de los cuales emana la representación, trajo otro cambio de gran envergadura: los Estados, los *sistemas políticos*, necesitaban nuevos canales mediante los cuales se pudiera organizar, por un lado, la participación y la representación territorial, y por el otro, la discusión y la decisión parlamentaria. Es decir, las nuevas condiciones del *gobierno* representativo trajeron la necesidad de los *partidos políticos*.

Las recurrentes *elecciones* y el necesario juego parlamentario impusieron la necesidad de integrar partidos: para que los *electores* pudieran contar con referentes conocidos, estables, y para que la deliberación en los parlamentos adquiriera también un orden y un horizonte nacional. Los *partidos políticos* y su legalización se convirtieron así en un complemento

indispensable, “un mecanismo de integración política y de mediación social característico del principio de representación” (Blanco Valdés, 1997).

Estados Unidos fue el primer país que reconoció legalmente a los *partidos políticos*, en 1866. Los estados de California y Nueva York dispusieron leyes especiales para normar el procedimiento que los partidos debían seguir en la *elección* de los candidatos y en la designación de candidatos.

Fue así como surgió un modelo de representación totalmente distinto al que imaginó la democracia liberal en el siglo XVIII: los candidatos asisten al *proceso electoral* con un programa y gracias a la empatía con la organización que lo sustenta. Conforme al ideal de la *representación política* moderna, las organizaciones partidistas deben estar situadas encima de las personalidades y de los grupos de interés, deben elaborar programas globales, deben agregar intereses y ver no sólo por sus representados directos sino por la sociedad en su conjunto (Held, 1992).

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos de representación *electorales* y se vincularon orgánicamente a ellos, en todas partes y prácticamente sin excepción histórica. Vallés y Bosch (1997) afirman incluso que “no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores. Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurren a las mismas” (p. 19).

El tipo de representación típica que producen los *procesos electorales* hoy, en todo el mundo, está ligada a la pertenencia partidista y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la *elección* se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, esta es la forma en que se posibilita la igualación de los ciudadanos en el *proceso electoral* y, por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

Las opciones que acuden a la *competencia electoral* alcanzan un cierto grado de apoyo, obtienen o forman una *mayoría* en el órgano representativo y, por lo tanto, el derecho a ser *gobierno*, a tomar las decisiones propias del Estado; Sartori (1991) llama a este proceso “concentración de

apoyo”; las *elecciones* expresan la confianza de la sociedad en una cierta postura política y, a través de su resultado, cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los *gobiernos* tengan un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la *mayoría* social.

Originalmente, los *procesos electorales* no determinaban la orientación del *gobierno*, en tanto su función era la de elegir cuerpos que controlaran las decisiones financieras de las monarquías. Progresivamente, una tras otra, las facultades decisorias fueron trasladadas a las autoridades electas, sobre todo en materia fiscal; la consigna maestra de la Revolución norteamericana “no taxation without representation” (no habrá pago de impuestos mientras no exista la *representación política* correspondiente), expresa la demanda por trasladar a los órganos electos decisiones clave para la vida de la comunidad. En la medida en que la participación democrática se afianzó, el *gobierno*, la capacidad de tomar decisiones, se depositó cada vez más en los órganos representativos, ganados mediante los *procesos electorales*.

Hoy en día no hay país democrático que no recurra al *gobierno* representativo. El jefe del *gobierno*, el presidente o el congreso, es elegido y se convierte así en representante de la nación, depositario de las facultades propias de los poderes. No hay presidencia que no tenga como su correlato indispensable un congreso, un órgano colegiado electo, representativo de la pluralidad política del país. Puede decirse que en las *democracias* modernas no hay presidente sin congreso y que todo presidente es, a su vez, un representante. De la misma manera en los *gobiernos* parlamentarios, el *gobierno* surge del órgano representativo (el parlamento) que ha construido una *mayoría*; cuando esta *mayoría* ya no puede mantenerse y se rompe, el *gobierno* también es disuelto con ella.

De esa manera, llegamos finalmente a la última ventaja, una de las más importantes, del *gobierno* representativo: erige un mecanismo de control del *poder*, de los actos y de la gestión del *gobierno*. Es Stuart Mill (1985) quien vuelve a argumentar: la *forma de gobierno* “ideal” es aquella que posibilita que el “pueblo ejerza, a través de sus diputados periódicamente elegidos por él, el poder de control último”.

El diseño del *gobierno* representativo permite la función esencial de establecer contrapesos al *poder* gubernamental, propiciar que las

minorías, representadas en el parlamento, puedan incidir en la vigilancia del *poder* y en la elaboración de las decisiones.

Un sistema representativo, junto con la libertad de expresión, de prensa y de reunión, tiene ventajas especiales: proporciona un mecanismo mediante el cual los poderes centrales pueden ser observados y controlados; establece un foro que actúa como espacio para ventilar, apoyar o controvertir las decisiones del *gobierno*. En pocas palabras: la representación y sus instituciones hacen posible la limitación del *poder*, y esa es una virtud radical de la *democracia* representativa, una que la *democracia directa* no posee.

En su desarrollo, la *representación política* ha tenido que resolver varios dilemas, uno de los más estudiados es de tipo cuantitativo y sólo aparentemente técnico: bajo qué reglas se designa a aquellos ciudadanos a los que la comunidad encomienda responsabilidades de *gobierno*, las reglas de la representatividad.

Es un debate que se remonta al siglo XIX (y aun, al siglo XVIII, cuando Mirabeu, Borda y Condorcet, en la asamblea francesa, se plantearon el problema del recuento matemático de los *votos*). Dos grandes vertientes se han abierto desde entonces: la representación mayoritaria y la representación proporcional, ambas son los criterios inspiradores de todas las fórmulas vigentes hasta el día de hoy. La primera, que intenta rescatar la lógica del *mandato* de la *mayoría*, y la otra, que intenta colocar todas las posiciones y los intereses, de acuerdo a su arraigo social, en los órganos de representación. La polémica más célebre acerca de las ventajas y desventajas de una y de otra fue protagonizada por Walter Bagehot y John Stuart Mill, en Inglaterra, a mediados del siglo XIX.

No obstante sus múltiples debates implícitos y su sinuoso desarrollo teórico y práctico, la *representación política* es ya parte de la tradición democrática del mundo. En palabras de Giovanni Sartori (1991), la *representación política* es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar” (p. 342).

Vocablos de referencia:

Democracia - Elecciones - Partidos políticos - Política - Proceso electoral

Bibliografía:

Blanco Valdés, R. (1997). *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Universidad.

Hobsbawm, E. (1998). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. España: Paidós.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.

Mill, J. S. (1985). *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.

Ory, P. (1992). *Nueva historia de las ideas políticas*. Madrid: Biblioteca Mondadori.

Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. EEUU: University of California Press.

Ronanelli, R. (1997). Sistemas electorales y estructuras sociales. El siglo XIX europeo. En: Forner, S. (coord.). *Democracia, elecciones y modernización en Europa*. Madrid: Cátedra.

Sartori, G. (1991). *Teoría de la democracia*, (t. II). México: Alianza Universidad.

Vallés, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

José WOLDENBERG

Ricardo BECERRA

REPÚBLICA

I. Etimología y concepto

República es un término que deriva de la conjunción de dos voces latinas, **res** (cosa, materia o asunto) y **publica** (relativo o perteneciente al público o pueblo). Designa una forma de comunidad o asociación política, una *forma de gobierno* y un tipo de régimen o Estado. Se utiliza con frecuencia de modo intercambiable con los términos *democracia* y Estado, pero aquí intentaremos enfocar sus usos más específicos y evitar su asimilación a otras voces.

II. Génesis

El origen de este vocablo radica en su utilización por los antiguos romanos para identificar al régimen que siguió a la expulsión del último monarca de Roma, Lucio Tarquino el Soberbio, en el 509 a.C. Hacia el siglo IV a.C. el nuevo régimen había desarrollado novedosas instituciones jurídicas y políticas que hicieron de Roma una ciudad próspera y exitosa, tanto en el establecimiento de alianzas y redes comerciales con pueblos vecinos, como en la construcción de una fuerza militar, que eventualmente la convertiría en un *poder* hegemónico en el Mediterráneo. Las instituciones de la *república* romana organizaron la participación de los ciudadanos en un plano de igualdad, a través de consejos y magistraturas electivas y de corta rotación, pero con el tiempo fueron incapaces de frenar la corrupción y la guerra civil. La introducción de poderes autocráticos en beneficio de Octavio Augusto en el 27 A.D. tuvo la intención de salvar la *república* romana, y el nombre subsistió por algún tiempo, aunque vaciado de contenido.

III. Evolución moderna

La forma de organización de la *república* fue retomada en la Alta Edad Media por algunas ciudades-Estado italianas, mucho después de que el Imperio Romano había dejado de existir. Venecia, Florencia, Génova, reestablecieron instituciones de participación de los ciudadanos y eligieron a sus autoridades por medio de asambleas y consejos. Los humanistas italianos entendían que la *república* garantizaba la autonomía de las ciudades y las convertía en Estados libres. Con el surgimiento de los Estados absolutistas en España y Francia se liquidó la autonomía de las *repúblicas* italianas.

El primer Estado moderno que puso en práctica un régimen general de respeto de las libertades civiles surgió con la independencia de las Provincias Unidas de los Países Bajos, en 1579. En un clima favorable para el ejercicio de las libertades de comercio, culto, prensa y expresión, a mediados del siglo XVII Ámsterdam se convirtió en la ciudad más libre y próspera de Europa. Muy importante también, aunque de corta duración, fue el régimen fundado por Oliver Cromwell, que cambió la denominación de Inglaterra de reino (Kingdom) a *república* (Commonwealth). Luego

de la intempestiva muerte de Cromwell en 1658, el parlamento accedió a la restauración de la monarquía en 1660. No obstante, con la Revolución Gloriosa de 1688, Inglaterra recuperó y preservó instituciones y valores republicanos en el marco de una monarquía constitucional, que sirvió de modelo para la reforma de las monarquías europeas en los próximos siglos.

Las experiencias de las *repúblicas* holandesa e inglesa trascendieron sus territorios y contribuyeron en buena parte a generar la *cultura política* que subyace a la Revolución Americana y a su Constitución. Cuando las trece colonias se declararon independientes sellaron un compromiso de rechazo de la forma monárquica de *gobierno*, a la que consideraban una especie de tiranía. El constitucionalismo americano hizo de la doctrina de la separación de poderes, con su sistema de frenos y contrapesos, la fórmula más eficaz para contener la arbitrariedad y el despotismo.

La Revolución Francesa también tuvo como resultado el eventual establecimiento de una *república*, aunque ni la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ni la primera Constitución de 1791 se propusieron abolir la monarquía. Fue en 1792, con la radicalización de los líderes revolucionarios, que se decretó su abolición, y la Constitución de 1793 fue la primera en establecer la *república* como *forma de gobierno*. Este periodo es también conocido como la *república* del terror. Pasada la fase del Termidor, esta primera *república* francesa fue sustituida por el Imperio Francés de 1804, que le entregó a Napoleón Bonaparte poderes autocráticos. Aunque las revoluciones liberales del siglo XIX persiguieron la fundación de una *república*, los movimientos nacionalistas no pocas veces pactaron el restablecimiento de las monarquías, siendo Italia un caso ejemplar.

IV. Experiencia en América Latina

La práctica republicana tiene perfiles propios en Latinoamérica. La ola emancipadora que irrumpió a comienzos del siglo XIX estuvo influenciada por las experiencias revolucionarias de Estados Unidos y Francia. Con las excepciones de Haití, México y Brasil, que, en determinados periodos, tuvieron regímenes monárquicos, los nuevos Estados latinoamericanos se constituyeron como *repúblicas*. Generalmente, las

constituciones latinoamericanas consagraron un catálogo de derechos y establecieron instituciones de *representación política*, limitadas por periodos de *gobierno*.

La implantación de la *república* como forma generalizada de organizar la comunidad política observa, desde un inicio, un desfase respecto de su práctica, pues la vida de las *repúblicas* latinoamericanas seguirá un proceso que amalgama las clásicas revoluciones de corte liberal y su lucha por las libertades, con las periódicas revueltas populares de los desposeídos y sus reclamos de igualdad nunca satisfechos, más los golpes de Estado de los clanes oligárquicos con los que se pretende reestablecer un orden político. A dichos procesos subyacen visiones utópicas en búsqueda de una elusiva fórmula de autogobierno, negada en la práctica por luchas intestinas, el *fraude electoral*, los desmanes de los caudillos y los estrechos intereses y las visiones cortoplacistas de las plutocracias locales. Una de las debilidades fundamentales de las nuevas *repúblicas* latinoamericanas radica en que la cultura de la legalidad, así como la dinámica de frenos y contrapesos en el ejercicio del *poder* del Estado, carece de una base social de apoyo.

Hacia fines del siglo XX los Estados latinoamericanos lograron avances significativos en dimensiones específicas del régimen republicano. En el transcurso de dos décadas, América Latina pasó de estar mayormente gobernada por *dictaduras* militares a una mayoría de *gobiernos* elegidos mediante *elecciones* libres. Los procesos democráticos contribuyeron de forma positiva a cimentar la *república* latinoamericana en el sentido de que los *procesos electorales* aportaron gobernantes legítimos y cuerpos representativos del espectro político. Otro elemento que caracterizó la nueva fase es el respeto a las reglas en la transición del *poder*, de modo que los periodos para los cuales las autoridades fueron elegidas generalmente se cumplieron. Comparativamente, menos avances se han registrado en lo que concierne al sistema de frenos y contrapesos que debe caracterizar la separación de poderes, la judicatura independiente y el *Estado de derecho*.

V. Distinciones analíticas

La evolución histórica y el análisis comparado del uso del término *república* sugieren una serie de distinciones analíticas que contribuyen a esclarecer su concepto:

- 1) La *república* se opone a la tiranía en el sentido de que el *gobierno* ejercido de forma arbitraria por una persona es sinónimo de opresión, mientras que en la *república* el *poder* se ejerce siempre en el marco de las instituciones ordenadas de acuerdo a la constitución y las leyes. El jefe de *gobierno* en una *república* es un “mandatario”. La contraposición entre *república* y *dictadura* nos remite a un plano práctico, pues si los poderes reales del Ejecutivo absorben, obstaculizan o anulan la legislación, la *representación política* y la fiscalización de la administración por parte de órganos independientes o ejercicios ciudadanos, la *república* queda vaciada de contenido. Estos fenómenos van usualmente acompañados del uso de un adjetivo para intentar calificar un nuevo tipo de *república*, como, por ejemplo, *república* popular, *república* soviética o *república* islámica.

No ocurre lo mismo con la monarquía, pues dicho término suscita una ambigüedad en lo que se refiere a las monarquías constitucionales existentes en Estados europeos (como Gran Bretaña, España, Suecia, Noruega, Holanda, Bélgica y Dinamarca) en la que sus constituciones redujeron la corona a la función de la representación simbólica del Estado, entregaron el ejercicio del *gobierno* a los parlamentos, y éstos construyeron un *sistema político* que se caracteriza por el respeto a los derechos, el ejercicio limitado de la autoridad, la supremacía de la ley, *elecciones* libres y amplia deliberación de cuestiones públicas por parte de los ciudadanos. Actualmente subsisten también monarquías absolutas que se asimilan a una tiranía para todo efecto práctico.

- 2) La *república* hoy supone una constitución que garantice, al menos, lo siguiente: a) el respeto a los derechos y las libertades de los ciudadanos; b) un *gobierno* limitado por las normas constitucionales y las leyes; c) los órganos representativos del Estado integrados mediante *elecciones* libres y periódicas; d) la supremacía de la ley y el *Estado de derecho* garantizados por una judicatura independiente y con el poder de ejecutar sus decisiones; e) una gestión pública regida por los

principios de legalidad, transparencia y *rendición de cuentas*; f) una amplia esfera pública de participación en asuntos civiles y políticos, mediante la deliberación, la formación de consensos y el ejercicio del derecho a disentir y la protesta. Por tanto, no toda constitución instituye una *república* y en el constitucionalismo latinoamericano son numerosos los casos de normas constitucionales que atentan contra los principios y reglas de la *república*.

Siguiendo su estrecha dependencia respecto del andamiaje constitucional, cabe distinguir entre las causas de la extinción de la *república* y las de su debilitamiento. La *república* se extingue de forma automática con el establecimiento del régimen **de facto** o del *gobierno* basado en la fuerza; se inicia su proceso de extinción con el ejercicio abusivo de los poderes constitucionales, la proscripción de libertades y derechos, la persecución o acoso a los ciudadanos, la supresión de la oposición, el *fraude electoral* o la suspensión arbitraria de las *elecciones*; finalmente, se debilita con la corrupción y la impunidad, la censura y las medidas contra la libertad de expresión y los medios de comunicación, así como con el abandono del ejercicio de *derechos políticos*.

- 3) La *república* requiere de la práctica de *elecciones* libres y periódicas, aunque los regímenes parlamentarios presentan modalidades muy diferentes a los regímenes presidencialistas. En América Latina, dominada por el presidencialismo, la norma es el periodo de *gobierno* de 4 años y en algunos casos se contempla la *reelección* presidencial inmediata por una sola vez. No obstante, en las *repúblicas* centralistas y con un bajo nivel de institucionalidad, la *reelección* presidencial inmediata parece ser una opción desaconsejable y muy combatida, pues la rotación en el ejercicio de la primera magistratura y los periodos cortos de no más de 4 o 5 años tienden a fortalecer la *cultura política* de la *república*, al igual que la diversidad de la oferta electoral y la alternancia de los partidos en el *poder*. Además de los torneos electorales, los ejercicios de decisión ciudadana, ya sea en la forma débil de la consulta o plebiscito, o bien en su modalidad fuerte de referéndum, son expresiones que fomentan la cultura de *participación política*, siempre y cuando se enmarquen en las vías

o los procedimientos establecidos en la constitución. Los cargos vitalicios o hereditarios, en cualquier órgano de *gobierno*, van a contramano de la dinámica de la *república*, al igual que los espacios de representación electoral sustraídos a los resultados de las urnas.

- 4) La *república* es neutral con relación a la identidad nacional. Históricamente, los movimientos nacionalistas se decantaron tanto por *repúblicas* como por monarquías, y varias naciones consolidaron una *república*, o bien la nación se dividió en varias *repúblicas*. En la actualidad una nación puede estar dispersa en varias *repúblicas* y una *república* puede estar integrada por varias naciones. Cabe reconocer que ambas situaciones generan tensiones. Un ejemplo del primer caso fueron las dos Alemanias que surgieron a raíz de los Acuerdos de Yalta al término de la Segunda Guerra Mundial; un ejemplo del segundo fue la República Yugoslava que surgió tras la desintegración de los imperios Otomano y Austro-Húngaro, al cabo de la Primera Guerra Mundial. Mientras que hoy la República Federal Alemana absorbió los estados (*lande*) de la República Democrática Alemana, Yugoslavia se encuentra dividida en seis *repúblicas*. Por el contrario, ejemplos que gozan de estabilidad pueden encontrarse hoy en la nación árabe, dividida en varias *repúblicas*, y en la Confederación Helvética, que reúne a varias nacionalidades.
- 5) La *república* mantiene una relación asimétrica con la religión. Por un lado, no se puede afirmar que la *república* excluya toda justificación trascendente. De hecho, los diversos movimientos de la reforma protestante (luteranismo, calvinismo) impulsaron una noción de *república* cristiana que cimentó buena parte de la cultura del Estado laico. Lo mismo no se puede decir del catolicismo, que durante siglos justificó la monarquía. Por otra parte, la revolución islámica en Irán y los movimientos integristas islámicos que le han seguido, no contribuyen necesariamente a la fundación de una *república* con los elementos indicados antes, de allí que sea frecuente señalar que en algunos casos dichas *repúblicas* han sido sustituidas en la práctica, o están próximas a serlo, por una tiranía teocrática. La ventaja de una fundamentación inmanente de la *república* consiste en que así se reconfigura la profesión de fe religiosa como una libertad protegida.

No obstante, ello no impide que grupos religiosos intenten acceder y controlar las instituciones de la *república* para imponer sus creencias, en detrimento de los valores de tolerancia y respeto a las libertades.

- 6) La *república* tiene su reto más complejo en los reclamos de la igualdad. La *república* moderna, no menos que la antigua, unció los principios de libertad e igualdad en una misma fundamentación. Por esta razón, el reclamo contemporáneo de la igualdad no debe apreciarse como una exigencia externa al concepto de *república*. El problema radica en la apreciación que se haga de la historia económica: la *república* capitalista ha sido interpretada como generadora de igualdad y el dinero como el medio más eficaz de disolver las diferencias sociales, pero también existe amplia evidencia de que la *república* por sí sola es incapaz de eliminar la desigualdad social y el dinero es instrumento de acumulación de riqueza y *poder* que, eventualmente, menoscaba la práctica de las instituciones republicanas. Tampoco está exenta de dobleces la *república* socialista, que en varias ocasiones se obtuvo como resultado de la demanda de igualdad, pero que en otros tantos casos devino en una tiranía por su alejamiento de las reglas de la *república*.

La complejidad consiste, entonces, en la necesidad de preservar la forma de la *república* en la dinámica de la producción y distribución de la riqueza. Las crisis recurrentes de las economías neoliberales evidencian las debilidades institucionales de la *república*, lo que genera descontento, frustración e impotencia en la sociedad. Las llamadas economías posneoliberales aún están pendientes de demostrar que sus esfuerzos redistributivos son soluciones sostenibles, sin caer en la proverbial tiranía en nombre de las *mayorías*. A comienzos del siglo XXI, un nuevo desequilibrio entre *democracia* y *república* se planteó con mucha fuerza en América del Sur. Una sucesión de proyectos democráticos con fines redistributivos se iniciaron en Venezuela (1999), Brasil (2002), Argentina (2003), Bolivia (2005), Uruguay (2005) y Ecuador (2006), pero sus actuaciones dentro del marco de la *república* fueron comparativamente muy desiguales. Mientras que dichos procesos han sido interrumpidos en Argentina (2015) por vía electoral y en Brasil (2016) por vía de la destitución

del Ejecutivo, Ecuador, Bolivia y Uruguay tienden a una relativa estabilidad. Venezuela en cambio está sumida en una crisis política y económica profunda.

Vocablos de referencia:

Democracia - Estado - Régimen político - Sistema político

Bibliografía:

- Arendt, H. (1963). *On Revolution*. New York: Penguin Classics.
- Beard, M. (2016). *SPQR: A history of Ancient Rome*. London: Profile Books.
- Bobbio, N., y Viroli, M. (2003). *The Idea of the Republic*. Cambridge: Polity Press.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Waldhuter.
- Israel, J. (1995). *The Dutch Republic: Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806*. Oxford: Clarendon Press.
- Krauze, E. (2011). *Redentores. Ideas y poder en América Latina*. México: Vintage Español.
- Lane, M. (2014). *The Birth of Politics. Eight Greek and Roman Political Ideas and Why They Matter*. Princeton: Princeton University Press.
- Portillo Valdés, J. (2016). *El constitucionalismo en América Latina*. México.
- Rojas, R. (2009). *Las repúblicas de aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*. México: Taurus.

Jorge GIANNAREAS

RESULTADOS ELECTORALES

I. Concepto

Los *resultados electorales* constituyen la información oficial presentada por las autoridades competentes, sobre la cantidad de *votos* obtenidos por los *partidos políticos* y sus candidatos en los comicios realizados para la designación de los funcionarios de *elección* popular. Esta información también comprende el total de *votos* emitidos, desglosados en *votos* válidos y *votos nulos*, y también *votos en blanco* y *votos* observados, en

los casos en que estas modalidades estuvieran contempladas, así como el número de *mesas de votación* a que corresponden dichos *votos* y los índices de participación y abstención correspondientes, calculados sobre la base del *padrón electoral* utilizado.

Los *resultados electorales* definitivos, obtenidos una vez hayan transcurrido los plazos y procedimientos contenciosos, contienen, además del cómputo general de los *votos*, la declaración formal de los ganadores para cada una de las posiciones en disputa, que se calculan tomando en cuenta las normas legales sobre asignación de escaños, distritos y umbrales electorales y reglas decisorias que sean aplicables en cada caso.

En cuanto a las consultas populares, plebiscitos o referéndum, los resultados del proceso comportan la cantidad de *votos* obtenidos por cada una de las opciones posibles, con declaratoria de cuál de éstas ha sido ganadora, así como sobre la validez de la consulta, condicionada regularmente por un mínimo de participación de *electores* que suele estar previsto en la legislación.

La presentación de los *resultados electorales* se encuentra precedida de las labores propias de la *jornada electoral*, que incluyen la votación, el *escrutinio*, la redacción y transmisión de las actas de las *mesas de votación*, el cómputo de *votos* y la elaboración de boletines informativos. El nivel de complejidad del *escrutinio*, determinado por el tipo de *sistema electoral* y la existencia o no de *voto preferencial*, suele tener un impacto directo sobre el retraso o no de los *resultados electorales*.

II. Diferentes tipos de resultados

A. Parciales y totales

Los *resultados electorales* pueden ofrecerse de manera parcial o total. Son parciales cuando representan solamente una parte del total de *votos* emitidos; son totales cuando incluyen todos los *sufragios*. Cuando la emisión de los *resultados electorales* no se encuentra centralizada es frecuente que los *organismos electorales* regionales y municipales puedan ofrecer los resultados correspondientes a su jurisdicción, que, por sólo representar una parte de la votación, no reflejan los resultados totales y definitivos. También los *organismos electorales* supremos emiten resul-

tados parciales, que contienen los datos que se van incorporando a su centro de cómputos. Del mismo modo, es parcial el resultado aislado de una *mesa de votación* y que, en la mayoría de los países de Iberoamérica, se hace público inmediatamente después de terminado el *escrutinio* en esa mesa.

B. Provisionales y definitivos

Los *resultados electorales* también pueden ser provisionales o definitivos. Como dice Valverde “la provisionalidad del resultado, incluso una vez concluido el escrutinio y teniendo el 100% de los votos contados, está determinada usualmente por la necesidad de resolver impugnaciones planteadas por algunos de los contendientes” (2007, p. 1136).

Los *resultados electorales* definitivos son elaborados cuando han transcurrido los plazos de impugnación o se han fallado los recursos interpuestos ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes. En caso que se decidiera la anulación de las *elecciones* en una o varias *mesas de votación* y se ordenare la realización de nuevas *elecciones*, la presentación de este resultado definitivo se pospondría hasta que se realizarán estos comicios extraordinarios.

En algunas legislaciones se contempla la emisión de *resultados electorales* provisionales, que deben ser puestos a disposición del público. En el caso de México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 305 el Programa de Resultados Electorales Preliminares como

(...) el mecanismo de información electoral previsto en la ley encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, de carácter estrictamente informativo a través de la captura, digitalización y publicación de los datos plasmados en las actas de escrutinio y cómputo de las mesas de votación que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos autorizados por el Instituto.

La ley electoral dominicana, por su parte, dispone la elaboración de una “relación provisional de los resultados de los comicios” por cada municipio y de una “relación provisional total” (art. 139). En Argentina,

es la Dirección Nacional Electoral la que ha emitido las normas relativas al recuento provisional de resultados

(...) como un elemento fundamental del proceso electoral ya que informa al ciudadano respecto de los resultados de la contienda electoral, dejando a salvo las cuestiones irresueltas que son competencia del órgano encargado del escrutinio definitivo, y asiste a los partidos políticos para orientarlos en el control electoral.

III. Publicación de *resultados electorales*

La publicación de los *resultados electorales* es una de las principales atribuciones de los órganos electorales supremos. En algunos países incluso se prohíbe que los candidatos, partidos, empresas o medios de comunicación, difundan cualquier tipo de resultado hasta tanto el órgano electoral no haya emitido los boletines oficiales correspondientes. Es el caso de Venezuela que, en su Ley Orgánica de Procesos Electorales, artículo 83, prohíbe la difusión de *resultados electorales* antes del primer boletín, o de Canadá que en el 2006 prohibió que los blogueros difundieran *resultados electorales*. Mientras en algunos países, aunque no existe este tipo de legislación, la práctica política es aguardar a los *resultados electorales* oficiales antes de aventurarse a utilizar las encuestas a boca de urna, conteos rápidos o los resultados derivados de los centros de cómputo de los *partidos políticos*, hay otros en los cuales son los resultados no oficiales los que se divulgan primeramente en los medios de comunicación.

Si el órgano electoral es el emisor exclusivo de los *resultados electorales* se le plantea una verdadera tensión entre la rapidez con que pueda ofrecerlos y la necesidad de que sean absolutamente fiables en tanto marcan tendencias irreversibles. La enorme influencia de los medios de comunicación, junto a la actual prevalencia de las redes sociales, ejercen una gran presión para que se ofrezcan *resultados electorales* rápidos y confiables.

Se ha planteado que

(...) es casi imperativo para los organismos electorales la realización de esfuerzos por cumplir tanto con los plazos y normas

formales establecidas para la generación y publicación oficial de resultados, como la puesta en práctica de sistemas rápidos, seguros y eficientes de transmisión preliminar de datos (Valverde, 2007, p. 1110).

Disponer de *resultados electorales* preliminares de manera rápida y oportuna se considera un importante signo de fortaleza del *sistema electoral*. Sin embargo, hay órganos electorales que prefieren “no emitir boletines hasta tener escrutado un porcentaje muy alto de los votos, de modo que reflejen una tendencia definitiva” (Molina, 2008, p. 16). Incluso, en la Enciclopedia Electoral ACE, que ha sistematizado buenas prácticas electorales de todo el mundo, se plantea que “si la situación política del país es inestable, el organismo electoral podría tomar la decisión de no publicar los resultados preliminares para evitar confusión y prevenir la exacerbación de un conflicto”, aunque “en términos generales, es preferible que, siempre que sea posible se anuncien los resultados preliminares para aumentar la transparencia en el proceso electoral”.

Algunos países han optado por implementar una infraestructura informática que agiliza la transmisión de los resultados del *escrutinio* desde los recintos de votación a los centros de cómputo, lo que ha permitido presentar más rápidamente los *resultados electorales*. En Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, entre otros, se han utilizado escáneres que capturan las imágenes de las relaciones de votación y las transmiten al centro de cómputo del órgano electoral, que mediante un sistema de reconocimiento inteligente de caracteres (ICR), traduce esas imágenes a un formato matemático para su digitación y totalización (OEA-IFE, 2012). España, a partir del año 2011, incorporó dispositivos móviles de transmisión telemática (PDA, Personal Digital Assistant) y el sistema de Mesas Administradas Electrónicamente (MAE), consistente en dotar a cada mesa electoral de una computadora con módem e impresora. Otros países han incluido tecnologías de *escrutinio* electrónico que, además, transmiten los resultados desde cada mesa o *colegio electoral*, las cuales, sin embargo, han tenido un desigual desempeño, por ejemplo, en Puerto Rico y República Dominicana. Del mismo modo, el uso del *voto electrónico* no siempre tiene como consecuencia la rápida provisión de *resultados electorales*, como lo demuestra el caso de Venezuela, por

la decisión del órgano electoral de sólo dar *resultados electorales* cuando reflejen una tendencia que no puede modificarse.

Otro mecanismo que ha sido utilizado por algunos órganos electorales de América Latina, como fórmula para ofrecer rápidos *resultados electorales* provisionales, ha sido el del conteo rápido (**quick count**), consistente en tomar una muestra representativa de los resultados emitidos por las mesas electorales para elaborar una proyección provisional de los resultados. Sin embargo, en los dos casos registrados, México y Ecuador, “estos conteos no generaron el sosiego esperado y por el contrario terminaron generando o alimentando la desconfianza en el resultado del proceso electoral” (Molina, 2008, p. 15).

Finalmente, vale resaltar el rol de las denominadas encuestas a boca de urna (**exit poll**), que se encuentran permitidas en la mayoría de los países de la región, y que suelen ser utilizadas tanto por los *partidos políticos* como por los medios de comunicación y sectores de la sociedad civil. Sin embargo, los fallos que estas encuestas han arrojado en diversos *procesos electorales* en Iberoamérica –el último caso fue el de las *elecciones* generales de España, del 26 de junio del 2016–, les ha restado credibilidad en la población como mecanismo alternativo para el conocimiento de los *resultados electorales*.

IV. Transparencia del sistema de divulgación de resultados

El papel central que juegan los órganos supremos electorales en la provisión de los *resultados electorales* les obliga a involucrar más activamente a los *partidos políticos* en todo el proceso de *escrutinio*, cómputo y elaboración de resultados, de manera que estos actores arrojen una mayor confianza al sistema de transmisión y divulgación de resultados. Es necesario que estos sistemas sean objeto de auditorías integrales por entidades calificadas e independientes, y que el órgano electoral realice todas las pruebas y simulacros previos que permitan disipar las dudas sobre la idoneidad y fiabilidad de estos mecanismos.

Hay que destacar que la mayoría de los órganos electorales en América Latina ha modernizado los programas de divulgación de *resultados electorales*, pues no solamente los difunden a través de

los medios de comunicación tradicionales, sino que también utilizan masivamente las plataformas informáticas y las redes sociales. En muchos casos, las actas o relaciones de votación son colocadas en las páginas **web** de los entes electorales, se promueven aplicaciones informativas para teléfonos móviles y toda la información básica se hace acompañar de un conjunto de infografías, mapas electorales y datos estadísticos, que permiten un conocimiento transparente, integral, especializado y en tiempo real de los *resultados electorales*.

Vocablos de referencia:

Escrutinio - Transmisión y difusión de resultados

Bibliografía:

- Dirección Nacional Electoral (DINE) (s/f). *Contenidos mínimos de una página web de difusión de recuento provisional de resultados*. (Documento) Recuperado de: http://www.elecciones.gov.ar/resultados/recuento_provisional.pdf
- Gobierno de España (2012). *Elecciones Generales 2011. La Modernización de la Gestión electoral*. España: Ministerio del Interior. Recuperado de: <http://www.infoelectoral.mir.es/documents/10184/18279/ModernizacionGestionElectoral2011.pdf/6515f162-e51e-47c1-8389-74d86812f686>.
- Molina, J. (2008). Elecciones en América Latina (2005-2006): Desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales. En: IIDH-CAPEL. *Resultados electorales ajustados: Experiencias y lecciones aprendidas*. San José, Costa Rica: IIDH.
- OEA/IFE (2012). *Fortaleciendo los procesos electorales en el Hemisferio. Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales*. México: OEA/IFE. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2012/IVJornada_s.pdf
- Red de Conocimientos Electorales (ACE Project) (s/f). Publicación de resultados. *Enciclopedia*. Recuperado de: <https://aceproject.org/ace-es/topics/vc/vcf/vcf08>.
- Valverde, R. (2007). La publicación de los resultados electorales y la proclamación de los candidatos electos. En: Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

José Ángel AQUINO

REVOCATORIA DE MANDATO

I. Etimología y breve génesis del concepto

El término revocar tiene su origen en el latín **revocare** y se refiere al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado según el Diccionario de la Real Academia Española es: “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”. Por *mandato* entiende el propio Diccionario el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.” (IIDH/CAPEL, 2000). En el ámbito constitucional, el *mandato* se configura como un instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos (IIDH/CAPEL, 2000). La revocación es un procedimiento a través del cual los *electores* de manera directa pueden destituir a un funcionario electo con anterioridad a la culminación de su *mandato*.

II. Definición y elementos conceptuales

La *revocatoria de mandato* es una figura propia de la *democracia directa*. Incluye dos grandes fases: la activación, en la que la *ciudadanía* mediante sus firmas, solicita la puesta en marcha del procedimiento, y la aprobación, en la que se consulta al *electorado* mediante un referendo su disposición a revocar al funcionario electo. La revocatoria puede aplicarse a funcionarios que ocupan cargos en las ramas ejecutiva o legislativa, en los ámbitos nacional, regional, estatal, provincial o municipal.

La *revocatoria de mandato* debe diferenciarse del **impeachment** o *juicio político*, figura que también se utiliza para promover la destitución de un funcionario electo antes de la finalización de su *mandato*. En el **impeachment** la remoción del funcionario se produce por iniciativa y decisión de alguna rama de los poderes públicos, como el Poder Legislativo o Judicial, y requiere una justificación legal referida a la comisión de algún tipo de delito por parte del funcionario.

También se debe distinguir entre *revocatorias de mandato* completa y mixta. La revocatoria completa (**full recall**) ocurre cuando la participación de los *electores* tiene lugar tanto en la fase de la activación como en la

aprobación. En la revocatoria mixta (**mixed recall**) la *ciudadanía* sólo participa en una de las fases y en la otra interviene alguna autoridad pública (IDEA International, 2008, p. 114). La *revocatoria de mandato* adquiere la condición de instrumento de la *democracia directa* cuando la *ciudadanía* participa en ambas fases.

Otra distinción es la *revocatoria de mandato* aplicada a funcionarios electos y a funcionarios designados. En muchos de los diecinueve estados de los Estados Unidos en los que se consagra la revocatoria se la puede utilizar tanto para destituir funcionarios electos como designados, tales como jueces, tesoreros y fiscales del estado (ver National Conference of State Legislators, <http://www.ncsl.org>). En contraste, la constitución del Perú (art. 31) distingue entre remoción y revocación de autoridades, y reserva la segunda acepción sólo para funcionarios designados.

II. La revocatoria de mandato en América Latina

La *revocatoria de mandato* adquirió relevancia en América Latina a partir de la década de los 90, cuando Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998, 2008), Venezuela (1999) y Bolivia (2009) la consagraron en sus constituciones. Con anterioridad sólo existía en algunas constituciones provinciales de Argentina (Arques, 2014). Las revocatorias en éstas corresponden a la modalidad completa. En Colombia y Perú se consagra la revocatoria sólo para autoridades regionales y locales; en Ecuador, Venezuela y Bolivia para todos los funcionarios electos.

Colombia inició en América Latina la consagración constitucional de la revocatoria (arts. 40, 103 y 259) (Franco-Cuervo, 2014). A partir de las nociones de *voto programático* y de *mandato imperativo* (art. 259), se interpretó que la revocatoria sólo se aplica a los gobernadores y alcaldes, derivada de su obligación a presentar un programa de *gobierno*. También se estableció que la misma debe ser justificada con base en el incumplimiento del programa o por la insatisfacción general de la *ciudadanía* (Corte Constitucional, 1994; Ley 131/94). La revocatoria quedó regulada a través de la Ley 134, con requisitos muy exigentes.

Estos requisitos dificultaron la utilización de la revocatoria. Entre 1994 y 2002, de las 34 iniciativas presentadas sólo once llegaron a la

etapa de votación, y ninguna logró ser aprobada al no alcanzar el umbral mínimo de participación (Franco-Cuervo, 2014, p. 104).

La Ley 741 de 2002 (ahora vigente) reformó algunos aspectos. Eliminó el requisito de los cinco por mil de ciudadanos adherentes de la solicitud y redujo los porcentajes de firmas necesarias para la activación y aprobación de la revocatoria. La revocatoria procede (art. 2) al aprobarse en el referendo popular por la mitad más uno de los *electores* que participen en la votación, siempre que el número de *sufragios* no sea inferior al 55% de la votación válida de la *elección* del respectivo mandatario.

Si no prospera la revocatoria, no podrá volver a intentarse en lo que resta del período. Si se aprueba, deberá convocarse a *elecciones* para escoger al sucesor dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se certifica la votación. No podrá inscribirse como candidato el mandatario que ha renunciado o el que ha sido revocado.

Entre los años 2002 y 2013 se presentaron 96 iniciativas de revocatoria de las cuales 21 lograron superar la etapa de la recolección de firmas, y de éstas, ninguna prosperó en la etapa de la votación al no alcanzar el umbral mínimo de participación exigido (Franco-Cuervo, 2014, p. 105).

En Perú la *revocatoria de mandato* está consagrada en la Constitución de 1993 (art. 31) (Tuesta Soldevilla, 2014). La revocatoria quedó regulada mediante la Ley 26300 de 1994, circunscrita a alcaldes y regidores, autoridades regionales y magistrados que provengan de la *elección* popular (art 20). La revocatoria no procede en el primer y el último año del *mandato*, salvo en los casos de los magistrados. La revocatoria se refiere a una autoridad en particular (no a un cuerpo entero), es fundamentada y no requiere ser probada (art 21).

La Ley 23600 fue modificada en 2004, 2009 y 2015. La Ley 29313 de 2009 (arts. 20 al 24) precisó que los funcionarios revocables son los presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales y jueces de paz que provengan de *elección* popular. Estableció que la consulta de revocatoria sólo procede una vez en el período y que para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los *votos* válidos.

También aclara cómo deberán ser reemplazadas las autoridades cuyo *mandato* ha sido revocado.

El Perú posee el récord de mayor número de *revocatorias de mandato* en América Latina y el mundo. Entre 1997 y 2013 se activaron 5.303 revocatorias, que dieron lugar al desplazamiento de 302 alcaldes y 1.435 regidores (Tuesta Soldevilla, 2014, pp. 54 y 56). En marzo de 2013 se intentó sin éxito revocar el *mandato* de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán (Vásquez Oruna, 2014). La evaluación de los efectos perniciosos de la revocatoria llevó a una reforma más profunda, que quedó plasmada en la Ley 30315.

Según la vigente Ley 30315 (art. 21), “la aprobación de todos los revocatorios que se activen se realiza el segundo domingo de junio del tercer año del mandato para todas las autoridades, salvo en el caso de los jueces de paz que se rige por la ley específica”. Se mantiene que la solicitud debe estar fundamentada y no requiere ser probada, pero se establece que “las causales de vacancia o suspensión y los delitos no pueden ser invocados para sustentar los pedidos de revocatoria”. Se determina que “la adquisición de los kits electorales¹ sólo se podrá efectuar a partir de junio del segundo año de mandato de las autoridades” y que los fundamentos de la revocatoria deben ser hechos públicos por los promotores y las autoridades electorales.

El artículo 22 consagra que “la consulta se lleva adelante en cada circunscripción electoral si la solicitud está acompañada del veinticinco por ciento (25%) de las firmas de los electores de cada circunscripción y ha sido admitida”, lo que homogeniza el requisito a todas las circunscripciones. La ley elimina las *elecciones* para sustituir a los regidores revocados, los cuales son reemplazados por el “correspondiente accesorio de su lista” (art. 24) y establece que “quienes reemplazan a los revocados completan el período para el que fueron elegidos éstos. En ningún caso hay nuevas elecciones” (art. 25). Se estipula que “la autoridad revocada no puede postular a ningún cargo en la entidad de la que ha

1 Paquete de formatos para la recolección de las firmas para la activación de la revocatoria que puede ser adquirido en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Previamente, los **kits** podían ser adquiridos en cualquier momento, incluso apenas ocurrida la toma de posesión.

sido revocada en la elección regional o municipal siguiente” (art. 29). Agrega un requisito de *rendición de cuentas* de los ingresos y egresos, tanto de los promotores de la revocatoria como de la autoridad sometida a revocación (art. 29-A).

Inicialmente, Ecuador consagró la revocatoria en la Constitución de 1998 (arts. 26 y 109). El antecedente fue la consulta popular de mayo de 1997 para convocar una Asamblea Constitucional, en la cual se aprobó una pregunta relativa a la consagración de la revocatoria en la constitución resultante. Ninguna *revocatoria de mandato* fue activada con estas reglas (Castellanos, 2014; Ramírez Gallegos, 2014)².

En 2008 Ecuador promulgó una nueva constitución. En la misma quedó consagrada la *revocatoria de mandato*, esta vez para todos los cargos de *elección* popular (arts. 105 y 106). La solicitud de *revocatoria del mandato* podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del período para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el período de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de *revocatoria del mandato*. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al 10% de personas inscritas en el *registro electoral* correspondiente. Para el caso de la presidenta o presidente de la *República* se requerirá el respaldo de un número no inferior al 15% de inscritos en el *registro electoral*. Las leyes respectivas desarrollaron los artículos constitucionales (2009 y 2010).

Con las nuevas disposiciones, la *ciudadanía* utilizó con intensidad la revocatoria. A finales de 2010 las peticiones de recolección de firmas alcanzaron 730 (Castellanos Santamaría, 2014, p. 94) y entre los años 2010 y 2011 se realizaron 78 procesos revocatorios en el ámbito local, que derivaron en la revocatoria de 21 autoridades (Castellanos Santamaría, 2014, pp. 99-103; Ramírez Gallegos, 2014, p. 145).

Este activismo generó reacciones críticas, entre otras de parte de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, que promovieron la revisión de la revocatoria y sus reglas (Castellanos Santamaría, 2014, p. 95; Ramírez Gallegos, 2014, p. 148). La Corte Constitucional ordenó la suspensión de las revocatorias en marcha y autorizó la revisión de

2 Se argumenta que la severidad de los requisitos impidió las revocatorias.

las normas (Corte Constitucional del Ecuador, 2011). Ello dio lugar a la promulgación en 2011 de la ley reformativa de las leyes correspondientes, actualmente vigente.

Con la reforma se exigió una mayor fundamentación político-legal de la motivación de la solicitud de la revocatoria, se amplió la intervención del órgano electoral en la revisión de la motivación de la revocatoria y se posibilitó la impugnación de la solicitud por parte de la autoridad sujeta a la revocatoria. Se estableció que “la solicitud de revocatoria deberá tener un respaldo proporcional al número de electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción” (art. 26), según un esquema donde mientras menor el número de votantes en la circunscripción, mayor el porcentaje de firmas requeridas para la solicitud y menor el lapso para su recolección (art. 27). Se mantiene el requisito del 10% de las firmas requeridas para las circunscripciones de más de 300.000 *electores* inscritos, con un plazo de 180 días para recogerlas.

En Venezuela se consagró por primera vez en América Latina la revocatoria para todos los cargos de *elección* popular (Kornblith, 2014a y 2014b). La Constitución de 1999 establece que el *gobierno* de Venezuela “es de mandatos revocables” (arts. 6 y 72).

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieran votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Se agregó por vía de interpretación constitucional que los *votos* a favor de la revocatoria debían superar los *votos* en contra.

Los efectos de la *revocatoria de mandato* varían dependiendo del funcionario afectado y del momento en que ocurre la revocatoria. En el caso del presidente de la República, si tiene lugar antes de finalizar el cuarto año de *gobierno*, se asimila a la falta absoluta (art. 233) y se convoca un *proceso electoral* en 30 días. Si la revocatoria ocurre después del cuarto año, el presidente es sustituido por el vicepresidente ejecutivo. El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) no ha respondido si el presidente revocado puede presentarse como candidato en la *elección* para sustituirse, pero sí establece que puede aspirar a un nuevo período presidencial (Sala Constitucional, 2004). Los diputados nacionales y los consejos legislativos de los estados, concejales y miembros de juntas parroquiales revocados, son sustituidos por sus respectivos suplentes.

En Venezuela ha habido dos procesos revocatorios. El intentado en contra del presidente Chávez entre setiembre de 2003 y agosto de 2004, que culminó con un referendo el 15 de agosto de 2004 y la ratificación del presidente, y las revocatorias de ámbito regional y local del 2007. De 167 solicitudes aceptadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), se activaron mediante firmas diez procesos, que culminaron en la revocatoria de cinco autoridades. A partir de abril de 2016 se puso en marcha un intento de revocatoria contra el presidente Maduro. Venezuela carece de una ley que regule la revocatoria y para cada proceso han habido diferentes normas. La normativa ha procedido del CNE, apoyado en sentencias del TSJ.

El CNE aprobó dos reglamentos, 46 resoluciones y dos instructivos de procedimientos a propósito de la revocatoria presidencial de 2003-4. Dada la inexistencia de reglas previas, se le concedieron amplias potestades normativas al CNE y la regulación se hizo a medida que avanzaba el proceso, lo cual generó dudas acerca de la imparcialidad e idoneidad del mismo. Una vez cumplida la mitad del período de las autoridades regionales y locales electas en octubre de 2004, a inicios del 2007 el CNE revisó la normativa existente y produjo nuevas reglas que derogaron las anteriores (CNE, 2007a y 2007b). A su vez, éstas fueron revisadas en septiembre de 2007, anulando las anteriores y convirtiéndose en las

vigentes (CNE, 2007c). Las normas incrementaron los amplios márgenes de intervención al CNE en todas las fases del proceso.

Las normas vigentes agregan requisitos y fases a la etapa de la solicitud de la revocatoria y la legitimación de los solicitantes. Una vez transcurrida la mitad del periodo, los *electores* interesados en activar revocatorias deben organizarse en agrupaciones de ciudadanos para tal fin (1% o más *electores* de la circunscripción respectiva; el CNE utilizará el dispositivo biométrico para constatar su identidad)³. El mismo procedimiento rige para las organizaciones con fines políticos (*partidos políticos*) que soliciten revocatorias.

Si se declara la procedencia de la solicitud, ocurre la fase de la recolección del 20% de las firmas. El CNE define los centros de votación en los que se recogerán las firmas y fija un máximo de tres días continuos para ello; nuevamente se identifica al *elector* mediante dispositivos biométricos. Efectuada la verificación de las firmas recabadas, si su número es igual o mayor al 20% exigido en cada caso, el CNE aprueba la solicitud y procede dentro de los tres días siguientes a convocar el referendo, el cual tendrá lugar dentro de los 90 días continuos siguientes.

Bolivia consagró la *revocatoria de mandato* de todos los cargos de *elección* popular en la Constitución de 2009 (art. 240). La figura quedó regulada en la Ley 026 (2010). No se ha utilizado en ninguna oportunidad. Sin embargo, antes de su consagración constitucional, tuvo lugar un proceso revocatorio mixto (**mixed recall**) en contra del presidente Evo Morales, el vicepresidente y los prefectos de los nueve departamentos. La iniciativa surgió del presidente Morales, quien presentó un proyecto de ley que fue discutido y aprobado por el congreso. La activación correspondió al Poder Legislativo mediante la promulgación de una ley, mientras que la aprobación correspondió a la *ciudadanía*. El referendo tuvo lugar en agosto de 2008 y fueron revocados los prefectos de La Paz y de Cochabamba (Verdugo, 2014).

3 Entre los considerandos se establece que el CNE “debe incorporar la tecnología de identificación biométrica en la fase de recolección de manifestaciones de voluntad”, y añade: “en la fase de constitución de la agrupación de ciudadanas y ciudadanos” (art. 9). El *proceso electoral* venezolano está altamente tecnificado y se ha generalizado (de manera polémica) el uso de los dispositivos biométricos para propósitos de identificación.

La Constitución y la Ley 2010 difieren respecto al porcentaje de firmas requerido para la activación. Mientras que la Constitución consagra al menos el 15% de las firmas de los *electores* de una circunscripción, el artículo 26 de la Ley lo eleva al 25% de *electores* inscritos en el padrón nacional, departamental o municipal, cuando se trate de una revocatoria de autoridades nacionales, departamentales y regionales respectivamente, y al 30% para autoridades municipales. Adicionalmente, en el caso de autoridades nacionales y departamentales el 25% debe incluir al menos el 20% del padrón de cada departamento y de cada provincia, respectivamente.

Respecto de la aprobación, los artículos 31 y 32 establecen que los resultados de la *revocatoria de mandato* serán válidos si votaron por lo menos el 50% más uno de los ciudadanos inscritos en la circunscripción respectiva, y que se aprobará la *revocatoria de mandato* si el número de *votos* válidos a favor de la revocatoria es superior al número de *votos* válidos en contra, y si el número y porcentaje de *votos* válidos a favor de la revocatoria es superior al número y porcentaje de *votos* válidos con los que fue elegida la autoridad. Se define que en todos los casos la convocatoria será realizada mediante una ley del Estado Plurinacional aprobada por la *mayoría* absoluta de sus miembros (art. 28), lo cual consagra la intervención del Poder Legislativo. También establece que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fijará un calendario único para la realización simultánea de todas las revocatorias que hubieran superado la etapa de recolección de firmas. Hasta 2013, el TSE había recibido 124 solicitudes de revocatoria, aceptó 79, y sólo tres lograron recabar firmas suficientes; sin embargo, luego de su revisión exhaustiva, ninguna prosperó (Verdugo, 2014, pp. 199-200).

Vocablos de referencia:

Democracia directa - Democracia participativa - Mandato

Bibliografía:

- Arques, F. (2014). Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.
- Castellanos Santamaría, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998-2013). En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.). *La dosis hace el veneno*.

Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007a). Resolución 070207-036.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007b). Resolución No. 070207-047.

Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela (2007c). Resolución No. 070906-2770.

Corte Constitucional de la República de Colombia (1994). Sentencia No. C-180/94.

Corte Constitucional del Ecuador (2011). Sentencia No. 001-11-SIO-CC.

Franco-Cuervo, A. B. (2014). La revocatoria en Colombia: a propósito de la iniciativa de revocatoria del alcalde mayor de Bogotá. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

IDEA International (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Estocolo: IDEA International.

IIDH/CAPEL (2000). *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Kornblith, M. (2004 a). Venezuela: polarización, revocatoria y después. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Kornblith, M. (2014 b). Revocatoria de mandato en Venezuela: examen de los procesos presidencial, regional y local. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Ley 131/94 sobre voto programático. Diario Oficial No. 41.351 de la República de Colombia, 9 de mayo de 1994.

Ley 134/94. Diario Oficial 41.373 de la República de Colombia, 31 de mayo de 1994.

Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Congreso de la República del Perú, 18 de abril de 1994.

Ley 29313, Ley que modifica la Ley 26300. El Peruano, Diario Oficial de la República del Perú, 7 de enero de 2009.

Ley 30315, Ley que modifica la Ley 26300. El Peruano, Diario Oficial de la República del Perú, 7 de abril de 2015.

Ley 741. Diario Oficial No. 44.823 de la República de Colombia, 4 de junio de 2002.

Ley del Régimen Electoral. Gaceta Oficial de Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio de 2010.

- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial Suplemento 175, República del Ecuador, 20 de abril de 2010.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578, República del Ecuador, 27 de abril de 2009.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que Regulan la Revocatoria del Mandato. Registro Oficial Suplemento 445, República del Ecuador, 11 de mayo de 2011.
- Lissidini, A., Welp, Y., y Zovatto, D. (eds.) (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ramírez Gallegos, F. (2014). Del vértigo al estancamiento: los procesos revocatorios locales en el Ecuador. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela (2004). Sentencia 1173 de la Sala Constitucional.
- Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Vásquez Osuna, E. M. (2014). Cuando los vientos revocadores azotaron Lima. En: Welp, Y., y Serdult, U. (coords.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral
- Verdugo, J. (2014). La inauguración fallida de la revocatoria en Bolivia: una delimitación conceptual. En: Tuesta Soldevilla, F. (ed.) (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Welp, Y. y Serdult, U. (coords.) (2014). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral.

Miriam KORNBLITH

RIESGOS ELECTORALES

La realización de toda contienda electoral tiene implícitos riesgos insoslayables que pueden afectar su organización o sus resultados, y que de este modo ponen en riesgo el derecho fundamental de toda persona a participar en el ejercicio del *poder* público (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21). El contexto dentro del que se desenvuelve

una *elección*, la confluencia de intereses variados y poderosos en su alrededor, así como el hecho mismo que representa la movilización masiva de los ciudadanos el día de la *jornada electoral*, implican riesgos de múltiples naturalezas que pueden ser tanto inherentes al *proceso electoral* o exógenos, es decir, relativos a condiciones externas a la organización electoral.

Es responsabilidad primigenia de la autoridad electoral estar consciente de los diferentes riesgos que afronta cada uno de los *procesos electorales* a su cargo y, en ese sentido, desarrollar la capacidad e instrumentos necesarios tanto para identificarlos y clasificarlos según su importancia o gravedad, como para responder a ellos con medidas para su prevención, mitigación o control.

En todo caso, y por la naturaleza y complejidad de los *procesos electorales*, es deseable involucrar de manera armónica y coordinada en todo el proceso de definición de riesgos y acciones preventivas a los diversos actores interesados o relacionados con el buen desarrollo de las *elecciones*, tales como los *gobiernos* nacionales y locales, las entidades de control estatal, la fuerza policiaca y de orden público del Estado, los medios de comunicación, las organizaciones políticas y la sociedad civil, entre otros.

I. El concepto de riesgo

El riesgo es la contingencia o proximidad de un daño (DRAE, s/f), es la combinación de la probabilidad entre un evento y sus efectos negativos (UNISDR, s/f). Así, el *riesgo electoral* se define como la probabilidad de que se den sucesos cuyas consecuencias negativas resulten en la afectación de la organización del *proceso electoral*, la interrupción del normal desarrollo de la *jornada electoral*, el impedimento del ejercicio del *voto* informado y libre de la *ciudadanía* o la alteración del resultado de una *elección*.

II. Detección y clasificación de los *riesgos electorales*

Los factores que ponen en riesgo el ejercicio electoral son distintos según el contexto geográfico y social de cada país, pues las dinámicas

que inciden sobre el funcionamiento de la *democracia* son diferentes en cada sociedad. Por lo tanto, un primer ejercicio para la detección y clasificación del *riesgo electoral* es determinar los factores endógenos y exógenos presentes en cada *proceso electoral*, que pueden afectar su correcto desarrollo.

Desde una perspectiva organizacional, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) ha clasificado los *riesgos electorales* en dos grandes categorías (2013, p. 7): 1) riesgos internos, o endógenos al *proceso electoral*, son aquellos propios de la gestión administrativa electoral; 2) riesgos externos, o exógenos al *proceso electoral*, son los relativos a las condiciones políticas, sociales, geográficas, culturales y económicas que enmarcan el desarrollo de los comicios.

En el siguiente cuadro se desagregan algunos de los factores que se pueden incluir en estas categorías.

Cuadro 1: Factores de riesgo internos y externos al proceso electoral

Factores internos	Factores externos
▪ Debilidad, impertinencia o ilegitimidad del marco legal electoral. ▪ Fallas en la planeación y la implementación de las actividades electorales. ▪ Fallas en el entrenamiento y la información de los actores involucrados en las <i>elecciones</i>. ▪ Problemas en el registro y la acreditación de <i>electores</i>, candidatos y observadores. ▪ Inequidad y conflictividad en la <i>campaña electoral</i>. ▪ Problemas en el proceso de votación y <i>escrutinio</i>. ▪ Problemas en el manejo y la <i>legitimidad</i> de los <i>resultados electorales</i>.	▪ Pobres condiciones socioeconómicas. ▪ Exclusión política y social. ▪ Conflictos relacionados con dinámicas políticas. ▪ Violencia y discriminación de género. ▪ Presencia de actores armados no estatales. ▪ Presencia de grupos de crimen organizado. ▪ Genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. ▪ Violaciones a los derechos humanos. ▪ Amenazas ambientales. ▪ Uso poco ético de los medios de comunicación.

Fuente: IDEA, 2013, p. 8.

Los riesgos internos pueden ser detectados y previstos por las autoridades electorales, aunque en su identificación y atención otras agencias del Estado encargadas del control estatal podrían jugar un rol importante sobre el funcionamiento de la organización electoral y el comportamiento de sus funcionarios. Igualmente, podrían ser relevantes otros actores externos que llegan a cumplir funciones dentro del *proceso electoral* en el marco de los comicios, tales como los ciudadanos que son nombrados oficiales de las *mesas de votación* y/o *escrutinio*, los representantes o personeros de partidos y candidatos, o los observadores electorales nacionales o internacionales.

La detección y atención de los riesgos externos implica un enfoque más integral. En los casos en que este análisis es liderado por la autoridad electoral, es usual el involucramiento de diversas agencias del Estado, entre ellas las responsables de los aspectos relacionados con la seguridad y el orden público. Cuando este tipo de análisis emana de la sociedad civil, es recurrente encontrar alianzas entre distintos centros académicos y de pensamiento especializados en aspectos que impactan sobre la *democracia* y, de manera particular, los *procesos electorales*.

Una vez identificados los factores endógenos y exógenos de riesgo para un determinado *proceso electoral*, en el contexto de una sociedad en particular, es necesario llevar a cabo la operacionalización de los factores de riesgo, para lo cual se requiere determinar las variables a ser consideradas por cada uno y los respectivos indicadores de medición.

III. Indicadores de medición de *riesgos electorales* de acuerdo a los tipos de vulnerabilidad del *sistema electoral*

A. De acuerdo al tipo de vulnerabilidad o capacidades de los actores del *proceso electoral*

Las vulnerabilidades o capacidades se encuentran en los actores e instituciones involucrados en el *sistema electoral*, y dependen de sus posibilidades para resistir a las amenazas. En este sentido, las vulnerabilidades se pueden clasificar según el nivel en el que se analizan los riesgos:

- A nivel de las instituciones del Estado se evalúa qué tan capaces son, en su conjunto, en lo nacional o local, para combatir amenazas tales como la presencia de actores armados ilegales y de organizaciones criminales. También se debe verificar qué tan fuerte es el sistema judicial para perseguir y procesar a quienes cometen *delitos electorales*.
- A nivel de la organización electoral se estima qué tan vulnerable es como para permitir (o qué tan capaz es de impedir) la infiltración de agentes corruptos en la organización de los comicios o la alteración de los *resultados electorales*.
- A nivel de los *partidos políticos* se valora qué tan capaces son para impedir la infiltración de actores criminales en sus filas, o para controlar que el comportamiento de sus candidatos se mantenga dentro del margen de la legalidad.
- A nivel de la *ciudadanía* se evalúa qué tan vulnerable es la población civil ante la presión o los actos violentos de quienes quieren afectar el libre ejercicio democrático, o qué tan capaz es la población para resistir a los candidatos que quieren corromperla mediante prácticas como la compra de *votos*.

El análisis de vulnerabilidades puede hacerse a través de indicadores de desempeño de las instituciones estatales, indicadores de *transparencia* de las entidades públicas (Transparencia por Colombia, s/f) o indicadores socioeconómicos que den idea de la vulnerabilidad de la sociedad civil (MOE, 2015, pp. 47-53).

B. Según la probabilidad de ocurrencia y gravedad

Desde enfoques de la administración, los *riesgos electorales* también pueden clasificarse de acuerdo a la probabilidad del suceso y la gravedad de sus consecuencias. Esta clasificación tiene una finalidad estratégica y operativa, pues permite conocer la proximidad y la magnitud de un posible daño a los comicios, de manera que se facilita la implementación de medidas de prevención y control.

Cuando se califica qué tan probable es que suceda un evento considerado como *riesgo electoral*, se sigue una escala con tres indicadores:

- Probabilidad baja es cuando hay menos del 10% de posibilidades de que un evento suceda.
- Probabilidad media es cuando se considera que hay entre 10% y 50% de probabilidades de que el evento suceda.
- Probabilidad alta es cuando el evento tiene más de 50% de probabilidades de ocurrir.

Para evaluar la magnitud del impacto en los comicios, también se emplea una escala con tres indicadores:

- Marginal, si el evento no tiene un efecto permanente o significativo.
- Importante, cuando el evento puede afectar el ejercicio del derecho ciudadano al *voto*, pero es posible controlar las consecuencias de esa afectación a través de un procedimiento existente.
- Crítico, cuando el evento puede ocasionar una afectación severa al ejercicio del derecho ciudadano al *voto* y se hace necesario implementar una estrategia de atención específica.

A partir de la consideración de estos elementos se puede componer una matriz para priorizar los factores de *riesgo electoral* (ver Gráfica 1).

C. Según su convergencia geográfica

Otra metodología útil para clasificar los *riesgos electorales*, complementaria a los métodos anteriores, es la de los mapas de *riesgo electoral* que mediante el uso de la cartografía permiten detectar los ámbitos geográficos en los que converge un mayor número de factores de *riesgo electoral*. Estos mapas pueden realizarse a distintos niveles de análisis (el estado o departamento, el municipio, la localidad o comuna, el puesto de votación), según la calidad de la información disponible. Niveles de análisis más locales y pequeños permiten la elaboración de mapas más precisos.

La utilidad de los mapas de riesgo es la posibilidad de priorizar la atención al confinar las medidas preventivas a ámbitos geográficos específicos, para así hacer un uso eficiente de los recursos. En contextos como el latinoamericano, donde el número de municipios puede ir desde varias decenas o centenas hasta superar el millar (como en los casos de

Gráfica 1: Matriz de riesgos

Impacto	3 Crítico	3 Crítico y probabilidad baja	6 Crítico y probabilidad media	9 Crítico y probabilidad alta
	2 Importante	2 Importante y probabilidad baja	4 Importante y probabilidad media	8 Importante y probabilidad alta
	1 Marginal	1 Marginal y probabilidad baja	2 Marginal y probabilidad media	3 Marginal y probabilidad alta
		1 Baja	2 Media	3 Alta

Probabilidad

Fuente: Basada en la matriz que utiliza el Instituto Nacional Electoral y los parámetros definidos por la Comisión Electoral del Reino Unido (<http://www.electoralcommission.org.uk/>)

Colombia, Argentina, México y Brasil), los mapas de *riesgo electoral* son herramientas fundamentales para concentrar geográficamente los esfuerzos de las autoridades y la atención de los medios de comunicación y la sociedad civil, a través de medidas contundentes para detectar tempranamente el riesgo y desplegar acciones que permitan su mitigación o neutralización.

IV. Estrategias para prevenir y disminuir los *riesgos electorales*

La finalidad de la detección de riesgos es la implementación oportuna de medidas preventivas o correctivas que disminuyan o neutralicen el efecto de un determinado evento —o factor de riesgo— en el desarrollo

de los comicios. Existen medidas de diversa índole para detectar *riesgos electorales* y responder a ellos, relacionadas con los distintos actores involucrados con el *proceso electoral*. A continuación se presenta una síntesis de estas medidas.

A. Un marco jurídico sólido

Un primer grupo de medidas preventivas y correctivas proviene de las herramientas jurídicas que las leyes electorales otorgan a las autoridades administrativas y estatales, a la *ciudadanía* y a los *partidos políticos* para encauzar los *procesos electorales* y evitar desviaciones de la legalidad.

Esta clase de medidas está dirigida a producir certeza a lo largo del *proceso electoral* estableciendo cauces para adoptar decisiones que permitan detectar irregularidades, imponer sanciones y aplicar justicia, preferiblemente en tribunales especializados en los asuntos electorales, a modo de alcanzar la resolución definitiva de las controversias y el juzgamiento de las irregularidades.

Así, el abordaje de los *riesgos electorales* y la prevención o corrección de sus efectos, puede desplegarse en el campo de la gestión administrativa o de la función jurisdiccional.

B. Acción integral de las autoridades estatales

Un segundo plano en la prevención y disminución de *riesgos electorales* es la adopción de medidas operativas estratégicas que incluyan la acción integral de distintas autoridades. Lograr esta acción coordinada es un paso útil para detectar y reaccionar ante los *riesgos electorales*. Crear espacios de coordinación, como comisiones de seguimiento electoral, durante la preparación de las *elecciones* y luego de realizarlas, a las que además de la autoridad electoral asistan autoridades de policía y orden público, *gobiernos* nacional y locales, entidades de control, *partidos políticos* y representantes de la sociedad civil, es una medida que favorece la toma de decisiones más eficaces.

C. Articulación con la ciudadanía

Integrar el trabajo de las autoridades electorales y estatales con el de la sociedad civil es otra medida eficaz para atender los *riesgos electorales*.

Iniciativas estatales, tales como la plataforma de reporte de denuncias ciudadanas o de la sociedad civil, son acciones que han demostrado su eficacia al poner vías de comunicación directa (personales, telefónicas, virtuales) con las autoridades (electorales, policiales, judiciales), a disposición de la *ciudadanía*. Así, la población civil puede informar directa y oportunamente a las autoridades sobre las irregularidades que se están presentando, de tal forma que éstas puedan reaccionar con prontitud ante la materialización de los riesgos.

D. Auditorías externas y simulacros

La realización de auditorías externas a procedimientos específicos o etapas de los *procesos electorales* es una medida que permite la construcción de confianza entre los diferentes actores involucrados e interesados en los comicios. En tal sentido, es recomendable que las autoridades de control, las organizaciones políticas y de *observación electoral* puedan auditar los *padrones electorales*, los sistemas de selección de jurados de votación, los códigos fuente de los procesos de *escrutinio* y transmisión de resultados, entre otros.

En ese sentido, la realización de simulacros en torno a los procedimientos de *escrutinios* y transmisión de *resultados electorales* en los que se invite a terceros interesados en el buen desarrollo del certamen electoral permite, además de la adopción de correctivos para facilitar el flujo de información, un mejor y mayor conocimiento de los procedimientos internos implementados por las autoridades electorales.

E. Presencia de observadores electorales nacionales e internacionales

La presencia debidamente acreditada de organizaciones de *observación electoral* nacionales e internacionales, con reconocida independencia y credibilidad, es un factor que genera confianza a los candidatos, las organizaciones políticas, los medios de comunicación, la comunidad internacional y la *ciudadanía* en general. Los informes preelectorales y poselectorales, elaborados y presentados con total independencia, son factores que ayudan a rodear los *resultados electorales* de credibilidad y *legitimidad*.

V. Colofón

El fin último de la detección de *riesgos electorales* por parte de las autoridades u organizaciones de la sociedad civil, consiste en asegurar a la *ciudadanía* el ejercicio de su derecho al *sufragio* en un marco de legalidad, libertad y seguridad. Para ello, la responsabilidad de los actores involucrados en el buen desarrollo de estos procesos es la de diseñar e implementar medidas de detección y clasificación de eventos que puedan afectar negativamente el desarrollo de los comicios. De manera particular, las autoridades electorales tienen el deber de desplegar acciones preventivas y correctivas que preserven la integridad de los *procesos electorales* y generen condiciones de paz social y seguridad para los *electores*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Ciclo electoral - Compra de votos - Delitos electorales - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Manipulación - Observación electoral - Organismos electorales - Organizaciones de la sociedad civil - Resultados electorales - Validez de las elecciones

Bibliografía:

- IDEA International (2013). *An overview of the Electoral Risk Management Tool (ERM Tool)*. Estocolmo: IDEA International. Recuperado de: <http://www.idea.int/elections/ermtool/upload/Overview-Electoral-Risk-Management-Tool.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (s/f). *Metodología de administración de riesgos. Procesos*. Recuperado de: <http://goo.gl/V7jtSM>.
- MOE (Misión de Observación Electoral) (2016). *Mapas de riesgo electoral 2016: Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC*. Bogotá: Torre Blanca Agencia Gráfica. Recuperado de: <http://goo.gl/NrFD0d>.
- MOE (2015). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones de autoridades locales Colombia 2015*. Bogotá: Arte litográfico. Recuperado de: <http://goo.gl/gRL5uQ>.
- MOE (2014). *Mapas y factores de riesgo electoral: Elecciones nacionales 2014*. Bogotá: Arte Litográfico. Recuperado de: <http://goo.gl/QaF5Kt>.
- Real Academia Española (s/f). *Riesgo. Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario. España: RAE. Recuperado de: <http://dle.rae.es/riesgo>.
- Restrepo, J. A. (2014). *Amenazas y obstáculos a las elecciones en Colombia 2014: antecedentes, contexto y desafíos*. Bogotá: CEDAE. Recuperado de: http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Amenazas_y_Obstaculos_a_las_Elecciones_en_Colombia_2014.pdf

Transparencia por Colombia (s/f). *Índice de transparencia de las entidades públicas*. Recuperado de: <http://indicedetransparencia.org.co/>.

UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) (s/f). *Terminology*. Recuperado de: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>.

Alejandra BARRIOS

Edmundo JACOBO

S

SANCIONES ELECTORALES

La facultad de aplicar sanciones tiene su origen en el denominado **ius puniendi**, expresión latina que se traduce como “derecho a penar” o “derecho a sancionar” y que hace referencia a la potestad sancionadora que, de origen, tiene el Estado.

Esta potestad es un reflejo cualificado del *poder* general que concentra el Estado, pero también de su obligación para mantener el orden jurídico y garantizar el bienestar de quienes forman parte de él. Este control social punitivo se ha conferido a dos ámbitos del derecho que, a pesar de tener elementos comunes, han evolucionado y tienen rasgos característicos que las distinguen: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador (Rando, 2010, pp. 69-75). Suele afirmarse que ambos son componentes de lo que doctrinalmente se conoce como “sistema sancionador constitucional”, de ahí que, **mutatis mutandis**, compartan los mismos principios jurídicos.

El derecho administrativo sancionador se compone de dos fases (Dávila, 2014, pp. 245-246):

- 1) Fase indagatoria, cuyo objeto es comprobar que efectivamente se verificó la infracción dispuesta por el ordenamiento jurídico. Esta fase comprende la averiguación, la instrucción y la investigación de los hechos denunciados.
- 2) Fase sancionatoria o punitiva, en la que el juzgador decide sobre la culpabilidad y el grado de responsabilidad del presunto sujeto infractor con la finalidad de ponderar la individualización de la sanción a imponer. Comprende el análisis de los hechos acreditables y la

adecuación de la conducta infractora al tipo administrativo correspondiente.

El derecho administrativo sancionador electoral tiene como propósito castigar aquellas acciones u omisiones que ponen en riesgo los principios de certeza, legalidad, equidad y *transparencia* que rigen los *procesos electorales*. Comprende las normas que establecen el catálogo de infracciones o conductas ilegales, las sanciones que corresponden a cada una de ellas –normas sustantivas–, y los principios y procedimientos –normas adjetivas– que rigen su aplicación.

Para ello, es imprescindible que el legislador defina de manera precisa cuáles son los *delitos electorales* y cuáles las faltas administrativas electorales, para que los ciudadanos, partidos, asociaciones políticas y funcionarios públicos conozcan qué conductas los harían acreedores a una sanción por parte de la autoridad administrativa o bien de la jurisdiccional. Esta tipificación de faltas y *delitos electorales* es muy diversa en América Latina y su clasificación es compleja, pues en países donde una conducta se califica como delito, en otros es considerado como falta; tal es el caso del votar sin derecho a ello, que es comúnmente considerado como delito pero que en Paraguay tiene la categoría de falta, o bien conductas como negarse a admitir el *voto*, que en Brasil se sanciona con multa pero en Guatemala con pena privativa de la libertad (Nohlen, 2007, pp. 1021-1022).

En términos generales, la diferencia entre un *delito electoral* y una falta administrativa electoral radica en la gravedad y transcendencia con la que una conducta vulnera el régimen político electoral y con la consecuente estipulación de una sanción más leve o agravada –que por lo regular no amerita pena privativa de libertad cuando se trata de infracciones–.

Reviste particular importancia la construcción del enunciado normativo o tipo administrativo de las sanciones, en el cual el legislador, mediante un ejercicio de abstracción, describe las constantes genéricas de un hecho considerado prohibido y establece la sanción a imponer (Díaz, 2003, p. 185). Tipo y sanción conforman un binomio indisoluble que da contenido a la garantía de legalidad, principio básico del Estado

de derecho. De esta forma, la sanción que la autoridad asigne al infractor debe ser precisamente la que, de acuerdo con el catálogo, corresponde con la conducta ilegal, o lo que es lo mismo, a cada sanción le corresponde una infracción siguiendo el principio de tipicidad **nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta e certa**, quedando con ello proscrita la imposición de sanciones por analogía.

En materia electoral, este tema ha cobrado particular relevancia debido a la aparente discrecionalidad que la ley confiere a las autoridades en la determinación y graduación de la sanción en el caso concreto, al establecerse un catálogo de faltas y uno de sanciones por separado, rompiéndose el binomio infracción-sanción y dejando a la potestad del juez su individualización. Para este ejercicio deben seguirse, no obstante, una serie de principios establecidos en la propia ley o acuñados a través de doctrina jurisprudencial nacional –e internacional– y que, en términos generales, son:

- 1) Principio de reserva legal –lo que no está prohibido está permitido–.
- 2) La infracción y la sanción deben estar previstas en la legislación de manera previa, y ser generales y abstractas.
- 3) Las normas prohibitivas requieren de una interpretación y aplicación estricta –**odiosa sunt restringenda**–, lo desfavorable debe aplicarse restrictivamente y, en caso de duda, aplicar el principio **indubio pro reo** o la presunción de inocencia.
- 4) En la aplicación de las penas hay que atenerse a las más benignas e interpretarse en el sentido más favorable –**in poenis, benignior est interpretatio facienda y benignius leges interpretandae sunt, quo volutas earum conservetur**–.

La sanción, concebida como la consecuencia jurídica que el Estado, en uso de su potestad coercitiva, impone a quien infringe la ley –en este caso a quien infringe la ley electoral– tiene al menos tres finalidades: preventiva de futuras violaciones a través de la intimidación; represiva, al castigar al infractor; restitutiva, con relación al orden legal. Para cumplir con dichas expectativas, la sanción que el órgano jurisdiccional determine aplicar debe ser adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.

Los propios textos legales, y sobre todo la doctrina jurisprudencial, han establecido una serie de elementos que el juzgador debe considerar al momento de fijar e individualizar la sanción (TEPJF, 2004), entre ellos:

Elementos objetivos:

- 1) La gravedad de la falta, en la que se debe considerar la trascendencia de la norma jurídica violada y los efectos de la conducta.
- 2) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Elementos subjetivos:

- 1) El grado de intencionalidad (responsabilidad).
- 2) La reincidencia o reiteración.

Una vez calificada la gravedad –leve, levísima, grave o de especial gravedad, que son algunos supuestos de actualización de la infracción conforme a los elementos antes mencionados–, el juzgador procederá a la individualización de la pena considerando:

- 1) El grado de responsabilidad del infractor.
- 2) Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción.
- 3) Las condiciones socioeconómicas del infractor al momento de cometer la falta.
- 4) La capacidad económica del infractor, si se tratase de multa.
- 5) La afectación al *financiamiento político*, si se tratase de partidos.
- 6) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- 7) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio, si lo hubiere.
- 8) El dolo o culpa.

Este último aspecto cobra relevancia al determinar el grado de responsabilidad del o los infractores, pues a diferencia del derecho penal, en el ámbito sancionador electoral las personas jurídicas son sujetos regulados y susceptibles de ser sancionados. De este modo, los *partidos políticos*, las asociaciones, empresas y en general las organizaciones ciudadanas que participen de manera activa durante la organización

del *proceso electoral*, son susceptibles de ser sancionadas ya sea de manera directa o por el deber de cuidado que deben tener respecto de sus integrantes –**culpa in vigilando**–.

En el caso mexicano destaca el establecimiento del Procedimiento Especial Sancionador, procedimiento abreviado y de creación jurisprudencial –en 2007 se incluyó en la ley– cuya finalidad fue resolver con celeridad los temas relacionados con la propaganda político-electoral, principalmente en radio y televisión, y que en 2014 se extendió a los actos anticipados de precampaña y campaña, a las reglas que rigen el financiamiento de los partidos y sus candidatos, y a la propaganda gubernamental (art. 99 constitucional). En Argentina, las faltas electorales y los delitos sobre la materia se sustancian de forma independiente, los primeros en única instancia y los segundos con posibilidades de apelación, existiendo únicamente un procedimiento especial para el caso de la acción de amparo electoral, cuya finalidad es similar al procedimiento especial sancionador mexicano, es decir, dar celeridad a la resolución de los asuntos (Código Nacional Electoral, arts. 146 y 147).

Vocablos de referencia:

Delitos electorales - Equidad electoral - Fraude electoral - Irregularidades electorales - Legislación electoral

Bibliografía:

- Dávila Rangel, J. M. (2014, julio-diciembre). La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador. *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1 (14), cuarta época.
- Instituto Federal Electoral (2012). *Procedimiento Especial Sancionador*. México: Centro para el Desarrollo Democrático.
- Nieto García, A. (2005). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- Nolthen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Rando Casermeiro, P. (2010). *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. Un análisis de política jurídica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Silva Adaya, J. C. (2008). El derecho administrativo sancionador electoral y el Estado constitucional y democrático de Derecho en las sentencias del Tribunal Electoral. En: Ferrer Mac-Gregor, E., y Zaldivar Lelo de Larrea, A. (coords.). *La ciencia del derecho*

procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, (t. VI: Interpretación constitucional y jurisdicción electoral). México: UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional/Marcial Pons.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2003). *Jurisprudencia XLV/2002. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, 121 y 122, tercera época.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -TEPJF (2004). *Tesis S3ELJ 24/2003. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 28-29, Suplemento 7.

César ASTUDILLO

SEGURIDAD

Ver RIESGOS ELECTORALES y VIOLENCIA ELECTORAL Y COACCIÓN

SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

I. Definición y elementos conceptuales

La *selección de candidaturas* se refiere al proceso por medio del cual los partidos eligen y nominan a quienes representarán a la organización como candidatos en las *elecciones* generales o, en su caso, a los cargos de la dirigencia partidista. Los procesos de *selección de candidaturas* son el eje central de la política partidista (Schattschneider, 1941/1964, p. 89; Gallagher, 1988, p. 1), sus características normativas y empíricas son clave para comprender cómo funcionan internamente los partidos, cómo se distribuyen los incentivos y los recursos de *poder*, cómo se satisfacen las expectativas de carrera política de sus militantes y cuál es el modo en que se interpretan, respetan o manipulan las reglas de juego (cultura partidista) (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009, p. 10).

La postulación de una *candidatura* es una decisión que obliga a los miembros de la organización; es legítima y vinculante una vez que

se toma y concluye con la movilización electoral; pone en evidencia la estrategia al definir quién es reclutado (Epstein, 1967/2000, p. 201); permite conocer los momentos de mayor conflicto; vincula a las élites, candidatos y votantes entre sí (Taylor-Robinson, 2001), con claras consecuencias para la cohesión del partido así como también sobre el rendimiento de las instituciones (Gallagher, 1988, p. 1). La manera en que se elige la *candidatura* puede ayudar a conocer los niveles de *democracia interna* de un partido (Payne et al., 2003; Freidenberg, 2007), lo que se encuentra relacionado con el nivel de institucionalización de la organización.

Los dirigentes suelen emplear diferentes “estrategias de selección”, esto es, un conjunto de decisiones vinculadas al mecanismo o método que se va a emplear para elegir a un candidato/a a un cargo de representación o de dirigencia partidista. Las estrategias de selección se diferencian de los “métodos de selección”. Las estrategias son parte de un proceso más complejo que involucra la interacción de las reglas estatutarias y las estatales, los vínculos con el entorno, así como las expectativas de los líderes de acuerdo a las opciones existentes para maximizar los beneficios electorales. En cambio, los métodos de selección son sólo una parte de esas estrategias y se definen como los mecanismos concretos empleados para elegir las *candidaturas* a los diferentes cargos públicos y/o partidistas.

La estrategia de selección tiene consecuencias importantes sobre las relaciones internas del partido, sus vínculos con el entorno, el nivel de cohesión de los grupos parlamentarios, las relaciones entre las dirigencias nacionales y estatales e incluso sobre las expectativas de los dirigentes y candidatos/as respecto a sus opciones de maximizar beneficios electorales. Un partido que decida entre distintas estrategias de selección evaluará el peso relativo de las ventajas (beneficios) y desventajas (costos) que reporte cada opción para sus intereses competitivos y organizativos. Es más, la interacción de diversos tipos de variables (institucionales, partidistas y/o estratégico-electorales) puede afectar la selección de unas estrategias frente a otras por parte de los dirigentes.

El contexto institucional puede influir sobre esa decisión (Carey y Shugart, 1995; Freidenberg, 2016). Algunos trabajos han indicado el modo

en que los *sistemas electorales* inciden sobre los procesos de selección (Carey y Shugart 1995), aunque los partidos también tienen capacidad de reaccionar a algunos incentivos e, incluso, pueden cambiar el entorno en el que compiten modificando las reglas de juego. Precisamente, el diseño y rediseño de las reglas puede ser un instrumento que usan los políticos para incidir en los procesos de selección. Del mismo modo, el nivel de competitividad electoral también incide sobre el tipo de método de selección que se emplea cuando éste no es obligado por el *sistema electoral* (Osornio, 2016).

Las características partidistas pueden filtrar, modificar o atemperar el modo en que esos factores institucionales y competitivos inciden sobre las opciones del político al decidir cuál es el mejor mecanismo para seleccionar *candidaturas* (De Luca et al., 2009). Las reglas de juego pautadas en el Estatuto, el tamaño, la edad y el grado de burocratización de la organización, la fraccionalización de la coalición dominante, el poder de las coaliciones locales, si tienen (o no) un gobernador “todo-poderoso” del mismo partido en el distrito, la memoria que se tenga respecto al éxito o fracaso de los mecanismos utilizados en convocatorias anteriores (Osornio, 2016), las prácticas informales fuertemente enraizadas, el control de redes clientelares o la cultura institucional de sus miembros (Freidenberg y Alcántara Sáez, 2009), puede filtrar el impacto de las variables institucionales sobre la estrategia de selección.

Aun cuando el diseño institucional puede ser importante, se debe explorar el modo en que esas variables institucionales y partidistas interactúan con otras de carácter estratégico-electorales, como los atributos del candidato (Siavelis y Morgenstern, 2008; Gallo, 2005); el apoyo histórico que ese partido tiene en el distrito a competir (Langston, 2000); la posibilidad de acceso a recursos económicos o a programas de políticas públicas, en función de si se está en el *gobierno* o en la oposición (De Luca et al., 2009; Siavelis y Morgenstern, 2008), o lo que hagan los otros partidos en términos de exigencia de legitimación ante la *opinión pública* (Alarcón Olguín y Freidenberg, 2007).

II. Métodos de selección de candidaturas

Las estrategias de selección se ponen en evidencia cuando se lleva a la práctica el “método de selección”. Este puede ser clasificado según el

grado de inclusión que supone en el proceso de toma de decisiones del partido (Rahat y Hazan, 2001). Por un extremo del continuo, el método implica un alto nivel de inclusión, toda vez que el partido consulta al *electorado* o a los militantes en *elecciones* competitivas sobre quién debe ser el candidato, mientras que en el otro extremo es sólo un líder el que elige. Entre estos dos polos, existen múltiples posibilidades que generalmente varían entre partidos de un mismo país, entre países y entre un mismo partido en momentos distintos. Según sea el nivel de inclusión, los involucrados en la nominación (el selectorado) son distintos: puede ser el *electorado*, a través de una *elección* directa (internas abiertas); sólo los miembros registrados en el partido (internas cerradas); un órgano interno (la convención o asamblea nacional o la junta de notables); por la designación del líder (nacionales y/o locales) o por autonominación (Freidenberg, 2003; Rahat y Hazan, 2001). La realización de *elecciones* abiertas supone un mayor nivel de inclusión de los ciudadanos y su utilización suele ser considerada como un indicador de *democratización* partidista, mientras que, por el contrario, la autonominación es el método más excluyente (Freidenberg y Došek, 2016).

Los argumentos a favor de las *elecciones* internas (también denominadas como primarias en algunos países) indican que este mecanismo supone una mayor participación e inclusión de la *ciudadanía* en la vida partidista, ayuda a atraer nuevos miembros a la agrupación, contribuye a que el partido movilice (y se preocupe) por nuevos intereses sociales y facilita la legitimación de las decisiones internas ante la *opinión pública*. Aun así, el partido enfrenta una serie de dilemas al poner en práctica este mecanismo: 1) que el tipo de *electorado* que participe en las internas sea muy diferente al que luego vaya a la contienda electoral; 2) que se emplee para plebiscitar al candidato por encima de la organización partidista; 3) que se viole la autonomía partidista; 4) que se incremente el costo de hacer dos campañas para los candidatos, tanto en términos económicos como en los conflictos que genera entre los militantes, y 5) que se privilegien los valores del *electorado* general sobre las preferencias de sus militantes, lo que promueve la ambigüedad programática y la debilidad ideológica.

III. Los procesos de *selección de candidaturas* en América Latina en las normas electorales

Los sistemas de *selección de candidaturas* en las legislaciones de América Latina pueden clasificarse en la actualidad en dos grupos: 1) los sistemas que regulan la celebración de *elecciones* internas obligatorias para todos los partidos, y 2) los sistemas que no obligan a realizar *elecciones* internas. Entre los que obligan a hacer *elecciones*, a su vez, se encuentran los países que regulan las *elecciones* exigiendo que sean simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin *voto* obligatorio para el *electorado* (Argentina, Uruguay) y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos, si es que carecen de movimientos internos (Honduras) y, por otro, los países que regulan las *elecciones* internas de manera no simultánea, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos, con o sin financiación del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Costa Rica y Venezuela).

Entre los que no obligan a hacer *elecciones* internas se encuentran los sistemas que, por un lado, regulan las *elecciones* internas si los partidos deciden hacerlas (como Colombia y Chile) y, por otro, los que no regulan ningún tipo de mecanismo competitivo de *selección de candidaturas* (Guatemala, Brasil, Nicaragua, Bolivia o República Dominicana). Un tercer grupo de países exige que haya procedimientos democráticos, pero aún no se especifica las características que deben tener esos procesos (México a partir de la reforma de 2014; El Salvador tras la reforma de 2013, aunque fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en agosto de 2014).

A. Clase I: *Elecciones obligatorias, simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin voto obligatorio para el electorado: Uruguay, Argentina y Honduras*

En Argentina, Uruguay y Honduras la ley estableció que los partidos debían realizar las internas de manera obligatoria, todas ellas simultáneas y organizadas por el Estado. A partir de la Reforma Constitucional de 1996, Uruguay incorporó la realización de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas para todos los partidos, las que suelen llevarse a cabo en el

mes de junio de cada año electoral. La ley establece que la participación de la *ciudadanía* en los procesos internos sea voluntaria (*voto* no obligatorio), algo que es diferente al caso argentino o al hondureño. En este proceso se define la *candidatura* presidencial por cada *partido político* e incluso si hubiera un único candidato/a, los partidos deben participar de ese proceso. Las *elecciones* tienen todas las garantías y los requisitos característicos de un *proceso electoral* a nivel nacional. Las *candidaturas* que obtengan más de 50% del total de los *votos* automáticamente son *candidaturas* a la presidencia. Si esta condición no se cumple, el candidato/a debe seleccionarse en una convención interna del partido.

En Argentina, la discusión sobre el modo de *selección de candidaturas* que debía llevarse a la práctica tuvo diferentes etapas. Desde el retorno a la *democracia* en 1983, la única norma que ocupaba la organización interna de los partidos otorgaba autonomía a los partidos para establecer el mecanismo de *selección de candidaturas* que quisiera (regido sólo por sus cartas orgánicas) (Ley 23.298 de 1985). En 2001, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de ley en el que establecía la realización de internas abiertas simultáneas, pero el mismo tuvo que esperar un año más para que —a través de un decreto del presidente de la República y de su legitimación posterior por el Congreso— fuera convertido en la Ley No. 25.611 (Gallo, 2005).

Con esta Ley se instauró la obligatoriedad de las internas, con la participación de los afiliados de los partidos y los ciudadanos sin afiliación partidista, de manera simultánea y sin la supervisión del órgano electoral, salvo que los partidos solicitaran la presencia de veedores nombrados por la *justicia electoral*. En ese mismo año, por solicitud del presidente Eduardo Duhalde, la misma Ley quedó sin efecto por una única vez para los comicios presidenciales de 2003. En febrero de 2005, el *gobierno* de Néstor Kirchner reflató la Ley para que se celebraran internas en todos los distritos de cara a las próximas *elecciones* legislativas. En ese momento, se discutió la posibilidad de recuperar la Ley No. 25.611 de Elecciones Internas y establecer un período de 90 días para la celebración de las mismas en todos los distritos, para todos los partidos, donde los políticos no pactaran la conformación de una única lista y la inscribieran en el período establecido. Esa Ley llegó a implementarse, pero fueron pocos

distritos los que no llevaron *lista* única y entonces fueron a la interna; fue derogada en 2006.

En 2009 se aprobó una nueva ley, la Ley No. 26.571 sobre la “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, que determinaba la selección a través del proceso de *elecciones* internas, obligatorias, abiertas y supervisadas (y financiadas en términos logísticos) por el *organismo electoral*, con el *voto* obligatorio de todos los ciudadanos. A esos procesos se les denomina como P.A.S.O. y se han celebrado dos hasta el momento: en agosto de 2011, para las *elecciones* generales, y en 2013, para las legislativas.

Honduras es un caso bastante diferente en relación con los otros dos países. Los partidos han realizado *elecciones* internas desde la re-institución democrática, reguladas bajo la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (1985, arts. 18 y 19). En ella se estipulaba que las *elecciones* eran por votación directa y secreta de los afiliados y de los ciudadanos, siempre que hubiera al menos dos agrupaciones diferentes que postularan precandidaturas. Para los partidos con una sola corriente o facción, la *elección* interna era optativa. Sin embargo, esta situación se modificó en 2004 con la aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. La Ley estableció que los partidos están obligados a realizar *elecciones* internas el tercer domingo del mes de febrero del año electoral, de manera separada de las *elecciones* internas a las autoridades.

Las *elecciones* primarias debían realizarse bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral (con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral de cada partido), el cual también se encargaría de brindar asistencia técnica y financiera a los partidos para realizar estos procesos. Entonces, tras la reforma de 2004, las *elecciones* primarias son obligatorias, simultáneas en mesas separadas, abiertas y con financiamiento del Estado. Esto se mantuvo en la Ley de Organizaciones Políticas de 2009, donde se sostiene que esta práctica será obligatoria para los partidos y que debe realizarse el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior al que se practiquen las *elecciones* generales, y que serán administradas, financiadas y calificadas por el órgano electoral. Por tanto, establece que es competencia del TSE convocar a los “movimientos

internos” que integran los partidos a participar en las primarias seis meses antes de la fecha de su realización (Ley 2009, arts. 115 y 116), asistirlos técnica y financieramente, y supervisar su desarrollo. En caso de que el partido no cuente con esos movimientos internos, puede no realizar la *elección* interna.

B. Clase II: *Elecciones* obligatorias, no simultáneas, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos, con o sin financiación o apoyo del Estado: Costa Rica, Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú y Venezuela

Otro modelo de celebración de *elecciones* internas es aquel en que los partidos están obligados a celebrar *elecciones* pero tienen autonomía para organizarlas siguiendo sus pautas internas, en el momento en que consideren oportuno. En Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Ecuador se obliga a los partidos a realizar *elecciones* internas pero sin que el Estado tenga que organizarlas. Los partidos pueden llevarlas a cabo en un período anterior de la *elección* general (cuando ellos decidan) y organizarlas del modo que prefieran (abiertas o cerradas).

En Costa Rica se celebran “convenciones nacionales”, que son procesos similares a las *elecciones* internas, como un mecanismo de votación libre, universal, directo y secreto para designar las *candidaturas* presidenciales. En cada caso, los políticos deciden si la *elección* es abierta o cerrada y la fecha en que se realiza. Los resultados están sujetos a ratificación por la dirigencia, aunque es poco probable que sean anulados. Se hacen *elecciones* en fechas diferentes, sin financiamiento público, se utiliza el *padrón electoral* nacional y el *organismo electoral* se limita a resolver posibles conflictos.

En Paraguay, la reforma de abril de 1996 introdujo la exigencia de *elecciones* cerradas libres, justas, directas y secretas. Cada partido se encarga de celebrar sus comicios en la fecha que considere apropiada y tiene sus propias reglas y mecanismos de supervisión. El Estado no otorga financiamiento específico para esta actividad y el *organismo electoral* ejerce un control mínimo sobre el proceso interno. Salvo en el caso de Panamá, donde queda claro que sólo es obligatoria para la *elección* de la *candidatura* presidencial de la República, en el resto de países la ley no aclara de manera específica el cargo de representación popular del que

se trata. En cuanto a la financiación, sólo en Panamá y Perú se establece que el órgano electoral otorgue dinero a los *partidos políticos* para la realización de las internas; en el resto de los países cada partido se ocupa de la financiación de los procesos de *selección de candidaturas*.

En Perú, el 31 de octubre de 2003 se aprobó la Ley de Partidos Políticos No. 28094, fruto de un gran acuerdo nacional de naturaleza multipartidista. El nuevo marco normativo obligó a los partidos a adaptarse a nuevas reglas de juego, entre las que estaba la celebración de internas, que pueden ser abiertas o cerradas, supervisadas por la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales), con dinero público y realizadas de manera separada desde 210 a 180 días antes de la *elección* general. Venezuela fue uno de los primeros países donde se han celebrado *elecciones* internas, sin que este procedimiento estuviera fijado por ley. Desde la década de 1970, los partidos emplearon este mecanismo para seleccionar a las *candidaturas*. A partir de la nueva Constitución de 1999, se obligó a las organizaciones a que realicen *elecciones* internas para seleccionar *candidaturas* con la participación de su militancia (internas cerradas), sin financiamiento público y de manera separada. Hasta el momento, sólo la Mesa de la Unidad ha celebrado *elecciones* internas para elegir la *candidatura* presidencial en 2012.

En Ecuador, el Código de la Democracia de 2009 estableció la celebración de

(...) elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres, aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados y simpatizantes de las organizaciones políticas así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas (art. 94).

También establece que sea el Consejo Nacional Electoral (CNE) el que vigile la transparencia y legalidad de dichos procesos mientras que incluye la posibilidad de que el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) actúe como instancia de solución de conflictos internos. Asimismo, el Código prevé que el CNE pueda apoyar con asesoría técnica la organización de las *elecciones* internas a los partidos.

En 1997 se reformó el Código Electoral de Panamá contemplando que la designación de *candidaturas* presidenciales se realizara a través

de *elecciones* internas cerradas, financiadas por el Estado, siempre que el candidato/a fuera miembro del partido que lo postulaba (Ley No. 22, 1997). En caso de alianza, los partidos aliados no tenían que celebrar *elecciones*. El 13 de enero de 1998 el Tribunal Electoral de Panamá emitió el Decreto 2, en el que establecía una serie de normas para la celebración de las *elecciones* primarias a la *candidatura* presidencial para las siguientes *elecciones* de mayo de 1999, en las que se indicaba que los partidos debían entregar listas de copartidarios de diferentes distritos del país que apoyaran a las *candidaturas* (art. 8) y que las internas eran obligatorias para presidente de la República, mientras que podían optar por hacerlas (o no) para las otras *candidaturas* (art. 195 y 196).

En el proceso de discusión de las reformas de 2001 se propuso que el sistema de internas se extendiera a todos los cargos de *elección* popular, además del de presidente y vicepresidente. Sin embargo, dicha propuesta no tuvo suficientes adeptos y se acordó mantener el sistema vigente. La reforma de 2006 introdujo nuevamente la obligación de realizar *elecciones* primarias sólo para la selección de la candidatura presidencial. Los procesos internos debían resolverse a través de votación secreta, como una manera de garantizar que los actos internos de los partidos no fueran producto de ningún tipo de presión hacia aspirantes a las *candidaturas*. El Tribunal Electoral debe vigilar, supervisar, financiar y fiscalizar el modo en que los partidos seleccionan sus candidaturas y, para ejercer su *voto*, el *elector* debía afiliarse al partido, bajo la fiscalización del Tribunal Electoral.

C. Clase III: Elecciones no obligatorias, no simultáneas, convocadas (cuando quieren) por los partidos que las tienen en sus Estatutos (Colombia y Chile) y no reguladas por ley (Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana)

Bolivia introdujo *elecciones* internas en 1999, cuando la modificación de la Ley de Partidos Políticos estableció que para obtener el reconocimiento oficial como partidos, se debían adoptar normas y procedimientos que garantizaran su funcionamiento democrático. Así, se incluía el ejercicio del *voto* libre, directo y secreto de todos los ciudadanos en la vida interna del partido. Se encargó a la Corte Nacional Electoral

(CNE) y a las cortes departamentales la conducción de estos procesos. Este impulso, realmente innovador, fue limitado a través de una serie de regulaciones promulgadas por la misma CNE en 2001, que señalaban que no era aconsejable que los partidos realizaran *elecciones* internas y se quitó su potestad respecto a presidir los procesos internos. Los partidos encontraron mecanismos para que la decisión final estuviera en manos de los representantes nacionales a través de convenciones.

A diferencia de Bolivia, en Colombia la ley no establece este requisito de manera obligatoria, pero regula su realización cuando los partidos decidan convocar a *elecciones* a partir de una ley especial. El Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos (Ley No. 130 de marzo, 1994, art. 10) establece que los partidos puedan elegir llevar a cabo *elecciones* internas con la participación de todos los ciudadanos, aunque también señala que pueden emplear convenciones, si así lo acuerdan las élites partidistas. Por tanto, en caso de que quieran hacer *elecciones* internas, los partidos están sujetos a lo establecido en la Ley Especial de Consultas Populares Internas de los Partidos, que da potestad al Consejo Nacional Electoral a supervisar los comicios y establece que deben hacerse de manera simultánea entre todos los niveles del partido en donde haya que seleccionar *candidatura*. En este caso, además, la Ley señala que los partidos cuentan con fondos públicos para la celebración de los comicios internos. En Chile, a partir de 2012 se aprobó una Ley de Primarias No. 20.640, que establece que los partidos pueden celebrar *elecciones* primarias aunque no están obligados a hacerlo. En caso de que la celebren, cuentan con una ley que establece sus características principales y que determina que sus resultados son vinculantes. Estos procesos son organizados por el Servicio Electoral chileno.

En República Dominicana los partidos han podido decidir la manera en que designan sus *candidaturas*. La Ley Electoral 275-97 empleaba la idea de la “convención” para referirse a la pluralidad de procesos que podían utilizar los partidos para escoger las *candidaturas* a cargos electivos. En 2004 fue promulgada la Ley No. 286-04, que sostenía que “los partidos políticos deben aplicar mecanismos de elección popular libre, abiertos y democráticos”. Esa legislación estableció que todos los partidos seleccionarían sus *candidaturas* para los diferentes cargos electivos mediante *elecciones* primarias abiertas, de *voto* directo y se-

creto, de manera simultánea para todos los partidos el mismo día. Antes de que esa legislación tuviera su primera oportunidad de aplicación, la Fundación Derecho y Democracia elevó un recurso directo de inconstitucionalidad, que fue acogido por la Suprema Corte de Justicia. En marzo de 2005, la Ley No. 286-04 fue declarada como no conforme a la Constitución, quedando derogada en todas sus partes, dejando libertad a los partidos de emplear el mecanismo que quisieran en cada momento.

D. Clase IV: Mecanismos democráticos, pero no especifica las características del procedimiento (México, El Salvador)

En México, los cambios en la manera de seleccionar *candidaturas* fueron de la mano de las transformaciones ocurridas en el nivel de competitividad del *sistema de partidos*: de un sistema de carácter hegemónico, que celebraba *elecciones* regulares y periódicas pero que, sin embargo, no eran libres, ni limpias, ni competitivas. En este esquema, los procesos de *selección de candidaturas*, la rotación de los cargos y las carreras políticas estaban controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Wuhs, 2006). Un cambio importante ha sido que el anterior Instituto Federal Electoral (IFE) (ahora, Instituto Nacional Electoral - INE) pudiera calificar a los procesos internos en términos de señalar o no su apego a los elementos estatutarios definidos y aprobados por los propios partidos, lo que ha hecho que los políticos cuiden el tipo de estrategias de selección a utilizar y el modo en que se llevan a cabo los procesos internos.

En el período 1996-2007, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido también capacidad de intervención y arbitraje en los procesos partidistas, lo que le ha permitido controlar (y castigar) las prácticas en la elección de *candidaturas*. Con la reforma de 2007/2008 se incrementó el control de los *organismos electorales* sobre los procesos internos partidistas. El artículo 211.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorporó la exigencia de que al menos 30 días antes del inicio formal de los procesos, cada partido determine el procedimiento de *selección de candidaturas* y lo comunique al Consejo General del IFE, indicando detalles de la estrategia de selección (mecanismo a utilizar, fecha de la convocatoria,

plazos, órganos responsables de su conducción y vigilancia), algo que la legislación anterior no contemplaba (Freidenberg y Došek, 2016).

De este modo, hasta 2014 la ley no obligaba a realizar un determinado proceso de selección, sólo regulaba la fase de precampaña. Las *elecciones* internas eran una práctica en el marco de estas precampañas, que son las que deben respetar los preceptos democráticos. Los partidos decidían si querían celebrarlas y las características de las mismas. A partir de 2014, los legisladores introdujeron la obligación de que los partidos realizaran procedimientos democráticos, aunque no quedaron especificados las características, el momento, las sanciones, ni quien controlaba esos procesos.

En El Salvador, los partidos realizaban procesos competitivos internos sin que la ley lo exigiera. En 2013, los legisladores regularon que los partidos deberían realizar procedimientos democráticos. La cuestión está en que el art. 37 de la nueva Ley de Partidos no especificó las características que deben tener esos procedimientos. En agosto de 2014, la Sala de lo Constitucional estableció que la Ley no reguló la forma, tiempo y demás condiciones de ejercicio del *sufragio* en materia de *democracia interna*, haciendo una remisión a los estatutos de cada *partido político* (art. 37), para que sean éstos los que concreten los procedimientos para elegir a los candidatos/as a cargos de *elección* popular. La Sala de lo Constitucional ordenó a los legisladores llevar a cabo reformas que aclaren los procedimientos a partir de los cuales los partidos deberán hacer efectiva la *democracia interna*.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Partidos políticos

Bibliografía:

- Alarcón Olguín, V., y Freidenberg, F. (2007). El proceso de selección del candidato presidencial del PAN. *Revista Mexicana de Sociología* (México: IIS-UNAM), 69 (4), 729-770.
- Buquet, D. (2009). Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-2004). En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

- Carey, J., y Shugart, M. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* (University of North Texas, Nuffield College y University of Essex), 14 (4), 417-439.
- De Luca, M., Jones, M. P., y Tula, M. I. (2009). De internas, aparatos y punteros. La selección de candidatos a diputados nacionales en Argentina, 1983-2005. En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, (pp. 269-298). México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.
- Epstein, L. (2000 [1967]). *Political Parties in Western Democracies*. New York, Washington y London: Praeger.
- Freidenberg, F. (2016). La reina de las reformas: Las elecciones internas para las candidaturas presidenciales de América Latina. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*, (pp. 31-92). Lima: PUCP/OEA/IIJ-UNAM/Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Freidenberg, F. (2007). Democracia interna en los partidos políticos. En: Nohlen, D., Zovatto, D., y Picado, S. *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (pp. 627-661) (2da. ed.). México: Fondo de Cultura Económica/IDEA International/IIDH.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Transparencia Internacional e IDEA.
- Freidenberg, F., y Došek, T. (2016). La selección de candidaturas presidenciales en México: Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos. *Política y Gobierno* (México: CIDE), XXIII (2) (II semestre), 365-409.
- Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (2009). Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: Una introducción. En: Freidenberg, F., y Alcántara Sáez, M. (eds.). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, (pp. 13-34). México: TEDF/UNAM/Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.
- Gallagher, M. (1988). Introduction. En: Gallagher, M., y Marsh, M. (eds.). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, (pp. 1-19). London: Sage.
- Gallo, A. (2005). La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos. *Reflexión Política* (Universidad de Bucaramanga), 7 (104) (diciembre), 26-39.
- Langston, J. (2000). *A Patchwork Quilt: Why different Mexican States have Difference Types of Governors*. (Documento de trabajo). México: CIDE.
- Osornio, M. C. (2016). *Los procesos de selección de candidatos presidenciales en América Latina*. XX Programa de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

- Payne, M., Zovatto, D., Carrillo, F., y Allamand, A. (2003). *La política importa*. Washington: BID.
- Rahat, G., y Hazan, R. (2001). Candidate Selection Methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7 (3), 297-322.
- Salomon, L. (2004). *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras.
- Schattschneider, E. E. (1964 [1941]). *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Siavelis, P. M., y Morgenstern, S. (eds.) (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Taylor-Robinson, M. M. (2001). Old Parties and New Democracies: Do They Bring out the Best in One Another? *Party Politics*, 7, 581-604.
- Wuhs, S. (2006). Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991–2003. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* (University of California Press), 22, (1), 33-56.

Flavia FREIDENBERG

SILLA VACÍA

I. Primera acepción

En Ecuador se denomina así a un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de decisión local incorporado por la Constitución de 2008. El artículo 101 de la Constitución ecuatoriana –que forma parte del Título IV referido a “Participación y Organización del Poder”– establece que:

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

El diseño de la *silla vacía* es una innovación institucional interesante ya que compatibiliza dos caras: la participación y la representación. En efecto, no se trata sólo de un mecanismo de los tradicionales de la

democracia participativa, sino que los delegados que ocuparán la *silla vacía* son representantes de los ciudadanos, pero no han sido electos a través del *proceso electoral* clásico. Se trata, pues, de una nueva forma de *representación política* que convive con los representantes que surgen de las *elecciones*.

Esta convergencia de representaciones con diversa base de *legitimidad*, ambas con voz y voto en los procesos de toma de decisiones, puede ser fuente de conflictos y plantear, en algunos casos, un desafío para la *gobernabilidad*.

Los tres pilares sobre los que se estructura la figura de la *silla vacía* son:

- 1) **Designación.** Los delegados que ocuparán la *silla vacía* deben ser electos en asambleas locales, cabildos o audiencias.
- 2) **Tema de incumbencia.** Los delegados ocupan la *silla vacía* en representación de la sociedad civil para un tema en particular. Por eso algunos autores hablan de “representación temática”. En estas cuestiones los delegados ciudadanos tienen voz y voto.
- 3) **Responsabilidad.** Los delegados ciudadanos están sujetos a rendir cuentas y pueden ser pasibles de sanciones al igual que los representantes políticos.

En otros países se utiliza una idea similar a través de la banca del ciudadano, pero se trata de experiencias no institucionalizadas ni sometidas a las formalidades de la *silla vacía* de Ecuador. La banca del ciudadano se habilita en algunas sesiones de los concejos deliberantes o las legislaturas provinciales como un mecanismo de audiencia en la que algunos ciudadanos son invitados a dirigirse al cuerpo al sólo efecto de aportar información o un punto de vista, sin participar en la deliberación, ni votar la decisión.

II. Segunda acepción

En Colombia se utiliza la expresión *silla vacía* para referirse a un tipo de sanción que se aplica a los partidos y movimientos políticos y consiste en la imposibilidad de reemplazo de miembros del congreso y otras corporaciones públicas de *elección* popular en los casos que

determina la Constitución. Por lo tanto las curules quedan vacías por el tiempo restante del *mandato*.

La sanción fue incorporada en la reforma política de 2009 en el contexto del escándalo de la parapolítica, la vinculación de dirigentes políticos con grupos armados ilegales y el financiamiento irregular de la *política*. De acuerdo al Acto Legislativo 1/2009, que modificó el artículo 134 de la Constitución, la sanción se aplicaba en los procesos penales en que el representante estuviera formalmente vinculado con delitos relacionados con la “pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad”.

En 2015, a través del Acto Legislativo 2/2015, se modificó nuevamente el artículo 134 de la Constitución y se amplió la sanción de la pérdida de la curul a los casos de delitos dolosos contra la administración pública y contra los mecanismos de participación democrática.

La medida busca responsabilizar a los *partidos políticos* por la conducta y antecedentes de los candidatos que incorporan en sus listas. La sanción funciona como un incentivo para que los partidos refuercen el control interno en los procesos de selección de candidatos y entrega de avales. En caso de que uno de los candidatos se encuentre vinculado con actividades de grupos ilegales o incurso en los delitos indicados, no sólo resulta sancionado el representante sino también el *partido político*, que pierde la banca o curul. La pérdida definitiva de la curul se produce una vez que hay condena.

El problema que presenta este tipo de sanción es que puede alterar las reglas de funcionamiento del congreso, sobre todo cuando hay procesos penales que involucren un número significativo de representantes. El artículo 134 de la Constitución de Colombia –según texto modificado por Acto Legislativo 2/2015– aclara que a efectos de determinar el *quórum* se tomará la totalidad de los integrantes del cuerpo menos el número de bancas que no se pueden reemplazar, es decir, *sillas vacías*. Cuando los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma *circunscripción electoral* quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a *elecciones* para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de 24 meses para la terminación del periodo.

Vocablos de referencia:

Democracia participativa - Financiamiento político

Bibliografía:

- Battle, M., y Puyana, J. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: cuando el cambio es la regla. *Politai Revista de Ciencia Política*, 4 (7). Recuperado de: http://www.politai.pe/PDF/articulo7_4.pdf.
- García Sánchez, A. (2012). *Inaplicabilidad de la silla vacía como nueva forma de participación ciudadana en sesiones de gobiernos autónomos descentralizados por falta de reglamentación adecuada*. Ecuador: Universidad Nacional de Loja.
- Lizarazo, A., y Londoño, J. (2010). La reforma política y electoral en Colombia. En: Zovatto, D., y Aguilar, I. (coords.). *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México, desde la perspectiva comparada latinoamericana*. Estocolmo: IDEA Internacional. Recuperado de: http://www.idea.int/publications/comparative_la_perspective/upload/experiencias_de_reforma_1.pdf.
- Ramírez Gallegos, F. (2013). ¿Quién ocupa la silla vacía? La participación como representación en la vigente innovación democrática latinoamericana. *LASAForum*, XLIV (I), pp. 13-15.
- Ramírez Gallegos, F., y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Cuadernos del Cendes*, 29, (81).
- Torres Villareal, L. M., y otros (2010). *Nueva reforma política y proceso electoral del año 2010*. Bogotá: Fundación Hanns Seidel/Universidad del Rosario. Recuperado de: http://www.hss.de/fileadmin/americalatina/Colombia/downloads/Nueva_Reforma_Politica_web.pdf.

Delia FERREIRA

SISTEMAS DE PARTIDOS

I. Definición y elementos conceptuales

La noción de sistema indica, en su nivel más abstracto, el patrón de interrelaciones entre sus elementos constitutivos. En el caso específico de los *sistemas de partidos* denota a “las interacciones resultantes de la competencia entre los mismos” (Sartori, 1976, p. 39). Para Sartori, los aspectos más relevantes a tener en cuenta para entender dichas interacciones son el número partidos y sus orientaciones valóricas. El número de partidos relevantes en los sistemas define así el formato, mientras que

las orientaciones valóricas permiten, además, establecer la dinámica de la competencia.

La importancia de los *sistemas de partidos* viene dada por su efecto en temas relevantes para el funcionamiento del *régimen político*, como por ejemplo, la competencia necesaria para la *democracia*, la capacidad de representación y articulación del espectro de los intereses de cada sociedad y la *gobernabilidad* del *sistema político*. En general, la literatura especializada se centra en tres grandes aspectos de los *sistemas de partidos*: 1) los tipos de *sistemas de partidos*; 2) las causas u orígenes de los *sistemas de partidos* (Duverger, 1958; Lipset y Rokkan, 1967), y 3) los determinantes de su estabilidad y de su transformación (Mair, 1997; Freidenberg, 2016), incluyendo su desaparición o colapso (Dietz y Myers, 2007; Morgan, 2011; Seawright, 2012).

Antes de abordar los aspectos listados anteriormente, resulta interesante remarcar que a pesar de toda la información producida sobre los *sistemas de partidos*, existe una dimensión muy relevante que aún genera debate en la literatura especializada: el **locus** del *sistema de partidos*. Si para Sartori (1976) los *sistemas de partidos* se localizan en el parlamento, una vez que los representantes han sido electos, para Mair (2005) los *sistemas de partidos* se observan en la *competencia electoral* por los cargos ejecutivos. En este aspecto, la interacción del *sistema de partidos* con otras variables institucionales, como el tipo de sistema de *gobierno* (parlamentario, presidencial o semipresidencial) y el tipo de organización territorial (federalismo o unitarismo, centralización o descentralización) son relevantes para decidir qué nivel observar. La literatura más reciente, por ejemplo, incorpora la conceptualización de *sistema de partido* multinivel para englobar a las competencias partidarias que se dan a través del territorio en diferentes niveles institucionales de competencia (Thorlakson, 2007; Swenden y Maddens, 2009; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

A. Tipos de *sistemas de partidos*

En la literatura europea es posible encontrar diferentes tipologías de *sistemas de partidos*. Así, por ejemplo, Duverger (1962) distingue entre bipartidismos y multipartidismos, y Blondel (1968) entre sistemas con dos partidos, con dos partidos y medio, multipartidistas con partido

dominante y multipartidismos sin partido dominante, que resultan de cruzar el número de partidos en el sistema con su fuerza electoral. Sin embargo, la tipología más usada y renombrada es la de Sartori (1976), que genera siete tipos de *sistemas de partidos* a partir del cruce de dos variables: el número de partidos relevantes y la distancia (o intensidad) ideológica entre los mismos.

En la época de su publicación, en la segunda mitad del siglo XX, el estudio de Sartori tenía la ventaja de incluir a los *sistemas de partidos* en países no democráticos dentro de la dimensión de *sistemas de partidos* no competitivos. Esto es relevante ya que en las comunidades políticas autoritarias donde sólo un partido es permitido o donde se tolera una oposición ficticia, se generaba el problema conceptual de pensar en un sistema compuesto por una sola unidad. Sartori da cuenta de esta contradicción proponiendo que en los sistemas con sólo un partido relevante el aspecto sistémico viene dado porque “cada partido es un microcosmos en sí mismo y, en realidad, un sistema político en miniatura” (Sartori, 1976, p. 39).

Los tipos resultantes del ejercicio clasificatorio de Sartori son siete, de los cuales los dos primeros corresponden a sistemas no competitivos y los cinco restantes a sistemas competitivos:

- 1) El *sistema de partido* único, donde se permite la existencia de un solo partido y presenta subtipos según su intensidad ideológica. Los ejemplos históricos son varios, entre ellos, el partido comunista de la Unión Soviética. En la actualidad se podrían incluir los partidos únicos en Cuba y China.
- 2) El *sistema de partido* hegemónico, donde existe un solo partido relevante, pero se permite la existencia de partidos satélites sin oportunidades reales de acceder al *poder*. El ejemplo histórico latinoamericano se remonta a los años de hegemonía del Partido de la Revolución Institucional (PRI) en México.
- 3) El *sistema de partido* predominante es un sistema competitivo donde por períodos prolongados, gana un partido que gobierna solo. El ejemplo histórico que usa Sartori es la India durante los años en los que el Partido del Congreso gobernó solo. Con respecto a América Latina, siguiendo el umbral de tres *elecciones* consecutivas propuesto

por el autor, sería posible considerar al *sistema de partidos* argentino entre 2003 y 2015 como predominante.

- 4) El sistema bipartidista es aquél en el cual existen dos partidos relevantes que se alternan en el *poder* (o existe la expectativa de que así lo hagan), pero que cuando ganan, gobiernan solos. Los ejemplos históricos de la región incluían varios casos de *sistemas de partidos* que solían ser bipartidistas, como el de Uruguay, Colombia, Costa Rica, Honduras y Paraguay. En la actualidad, el caso de Estados Unidos es uno de los pocos en el mundo que continúa con este formato.
- 5) El *pluralismo* moderado cuenta con entre tres y cinco partidos relevantes, pero lo central de este tipo es la dinámica de la competencia, que exhibe una tendencia centrípeta y es lo que le otorga la característica de moderado. En la actualidad, la mayor parte de los *sistemas de partidos* del mundo recaen en esta categoría.
- 6) El *pluralismo* polarizado es un sistema que presenta una fragmentación partidaria alta, más de cinco partidos, y su dinámica de competencia es centrífuga, lo que genera la polarización de la misma. Así, existen partidos antisistema ubicados en los extremos ideológicos y un partido tiene ocupado el centro métrico del espectro de competencia, con lo cual la misma termina orientándose hacia las posiciones extremas. Los ejemplos históricos que menciona Sartori incluyen a Chile desde 1960 a 1973, y la República de Weimar en Alemania. Valenzuela (1978) aplica el tipo de *pluralismo* polarizado para entender el quiebre de la *democracia* en Chile en 1973. También puede incluirse a Ecuador desde 1978 hasta 2005 (Freidenberg, 2016).
- 7) El sistema atomizado es aquél en el que existen más de siete partidos relevantes. El tipo de sistema atomizado es en realidad una categoría residual que permite denotar a las comunidades políticas sin *sistemas de partidos* institucionalizados. En este sentido, la tipología tiene la ventaja de presentar tipos que son mutuamente excluyentes y conjuntamente exhaustivos.

Si bien esta ha sido la tipología más ampliamente usada y citada, suele ser común que se teorice siguiendo la lógica clasificatoria de Sartori, pero los tipos se operacionalizan con una lógica continua (por ejemplo,

midiendo el número efectivo de partidos con la fórmula de Laakso y Taagepera (1979)). En este sentido, se produce una brecha entre ontología y metodología (Hall, 2003) que no respeta necesariamente la lógica de contar partidos que propone Sartori.

B. Orígenes de los *sistemas de partidos*

Un punto importante con relación a los *sistemas de partidos* viene dado por las causas de los mismos. Así, es posible distinguir dos grandes escuelas en lo relativo al origen de los sistemas. Por un lado, la vertiente institucional estudia a los *sistemas de partidos* en tanto productos asociados a las leyes electorales vigentes. El autor canónico de esta vertiente es Duverger (1962), quien distingue principalmente entre sistemas bipartidistas y multipartidistas y asocia su emergencia al carácter mayoritario o proporcional de las instituciones electorales. De estas generalizaciones empíricas el autor francés construyó diferentes leyes que asocian a los sistemas mayoritarios a una vuelta con el bipartidismo y los sistemas proporcionales con el multipartidismo. Sartori mismo adopta una visión matizada de la causalidad institucional aseverando que las reglas electorales tendrán o no un impacto en sintonía con lo propuesto por Duverger según la estructuración fuerte o débil del *sistema de partidos*.

La otra escuela de vertiente más sociológica asocia la emergencia de los *sistemas de partidos* con las fracturas sociales (clivajes) generadas por la construcción de los Estado-Nación y la Revolución Industrial (Lipset y Rokkan, 1967). Esta literatura, anclada en la experiencia europea occidental, identifica dos fuentes de conflictos primordiales: el territorial y el funcional con relación a las luchas entre 1) centro-periferia, 2) Iglesia-Estado, 3) intereses urbanos-intereses rurales, y 4) capital-trabajo. Las dos primeras tensiones se originaron a partir de la construcción de los Estados nacionales y dieron origen a distintos tipos de partidos, entre ellos, los partidos regionales, los partidos agrarios y los partidos confesionales. Las dos últimas tensiones vienen de la mano de la industrialización de estos Estados y produjeron los partidos liberales, los partidos conservadores, los partidos laboristas, los partidos socialistas y los partidos comunistas. No todos los partidos se forman en todos los casos siguiendo estos patrones y la relación sistémica entre ellos también se verá afectada por

factores institucionales; sin embargo, lo que resalta en esta literatura es que los *sistemas de partidos* no son simplemente expresiones de marcos institucionales sino que su existencia debe entenderse a partir de las características sociales y de una perspectiva histórica que dé cuenta de la manera en la cual se resolvieron estas tensiones originarias.

Un aspecto relevante de la teoría de los clivajes sociales para entender los *sistemas de partidos* está relacionado con el cambio en estos últimos. Para Lipset y Rokkan (1967), la tensión capital-trabajo terminó por igualar a los *sistemas de partidos* europeos occidentales, al darse en conjunto con la ampliación del *sufragio*, y produjo un congelamiento de los mismos. La hipótesis del congelamiento se sostuvo hasta casi finalizado el siglo XX, en el cual las tensiones de una sociedad post-industrial y post-material generan partidos nuevos que se movilizaron con reclamos diferentes, por ejemplo los partidos verdes ecologistas, y vinieron a cambiar los *sistemas de partidos* que parecían haber quedado congelados.

La aplicación del marco de clivajes a América Latina ha sido bastante acotada. El trabajo más renombrado es el de Scully, que entiende la emergencia de los partidos y del *sistema de partidos* en Chile a través de las tensiones clerical-secular, el conflicto de clases en las zonas urbanas a principios del siglo XX y la extensión de este conflicto hacia las zonas rurales en los cincuenta (1992, p. 4). Scully también incorpora matices a la conceptualización de Sartori cuando analiza el rol del centro del *sistema de partidos* en el caso de Chile. A diferencia de Sartori, no es importante simplemente si el centro métrico del *sistema de partidos* está ocupado o no para entender las dinámicas centrífugas o centrípetas, lo que es relevante analizar es la naturaleza de este centro, ya que los centros posicionales pueden actuar de mediadores del sistema y por ende, fomentar tendencias centrípetas. Son, así, únicamente los centros programáticos que están comprometidos con una agenda política sustantiva y no negociable los que incentivarían la polarización que Sartori atribuye a la existencia de un centro ocupado.

C. Estabilidad y cambio de los *sistemas de partidos*

Junto con la hipótesis del congelamiento de los *sistemas de partidos*, la literatura especializada también ha estudiado la estabilidad

de los sistemas de competencia partidaria poniendo el acento en la institucionalización de los mismos. Así, un *sistema de partidos* institucionalizado es aquél que ha adquirido estabilidad, regularidad y valor en sí mismo, tal como apunta la definición de institucionalización de Huntington como “el proceso por el cual las organizaciones adquieren valor y estabilidad” (1968, p. 12).

El estudio seminal de Mainwaring y Scully sobre los *sistemas de partidos* latinoamericanos se trataba precisamente de una propuesta para operacionalizar y medir la institucionalización de los mismos. Para ello avanzaban cuatro criterios: 1) “la estabilidad en las reglas y la naturaleza de la competencia entre partidos”; 2) “los partidos importantes deben tener raíces más o menos estables en la sociedad”; 3) “los actores políticos importantes conceden legitimidad al proceso electoral y a los partidos”, y 4) “las organizaciones partidarias importan” (1995, p. 4). Esto los llevaba a afirmar que los *sistemas de partidos* institucionalizados en América Latina eran los de Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y, en menor grado, Argentina; mientras que los sistemas de Perú, Brasil, Ecuador y Bolivia eran incoativos (**inchoate**). Las dimensiones teorizadas no sólo mezclan distintas unidades de análisis (algunas son a nivel sistémico y otras a nivel de partidos) sino que además, la medición que se termina proponiendo se basa primordialmente en el nivel de volatilidad electoral (véase Luna (2014) para una crítica a estos aspectos).

Las décadas recientes vieron un resurgimiento de los análisis sobre el cambio en los *sistemas de partidos*, abandonando un poco el foco de la estabilidad e institucionalización. Según Mair (2005) esto puede rastrearse a la cada vez más frecuente operacionalización de los *sistemas de partidos* a partir de variables continuas, como el número efectivo de partidos. El aumento del número de partidos en muchas *democracias* consolidadas ha llevado, en su opinión, a sobrestimar los patrones de cambio sistémico. La propuesta de Mair para solucionar este problema incluye también el abandono de las categorías de Sartori, puesto que en la actualidad la mayor parte de *sistemas de partidos* son del tipo *pluralismo* moderado, con lo cual esta tipología pierde en parte la sensibilidad a las diferencias entre los sistemas empíricos contemporáneos.

Mair propone pensar el cambio en los *sistemas de partidos* a partir de las características de los patrones de competencia propiamente dichos. En este sentido, el cambio se puede dar en tres elementos distintos: 1) cuando existe una transformación en los patrones de alternancia en el *gobierno* (por ejemplo, si se pasa de una alternancia completa a no alternancia o a alternancia parcial); 2) cuando se modifica el patrón de formación de *gobiernos* (si se pasa de *gobierno* monocolor a coalición, por ejemplo), y 3) cuando los partidos que acceden al *poder* son diversos o siempre los mismos (Mair, 2005, p. 66). El cambio puede rastrearse si hay una alteración en la estructura de competencia, en particular si ésta deja de ser cerrada y pasa a ser abierta (i.e., cambian los patrones de alternancia, de configuración de *gobiernos*, emergen nuevos partidos y desaparecen partidos tradicionales) o viceversa. De esta manera, la estabilidad y el cambio se transforman en polos de una variable continua compuesta por varias dimensiones, que se puede aprehender empíricamente sin necesidad de apelar a tipos de *sistemas de partidos* ni de reducirla al número efectivo de los mismos.

Un tipo extremo de cambio en el *sistema de partidos* que es muy relevante en la América Latina actual, está relacionado con el colapso de los *sistemas de partidos*. Los estudios sobre los casos de Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, con sus distintos matices, generaron avances teóricos importantes para entender las causas de la repentina pérdida de apoyo popular que sufren los partidos tradicionales del sistema. En palabras de Seawright, se produce un colapso del *sistema de partidos* cuando “todos los partidos que constituyen el sistema de partidos tradicional se vuelven electoralmente irrelevantes de manera simultánea” en al menos dos ciclos electorales (2012, p. 48). Las crisis económicas y sociales son parte importante de estas explicaciones de colapso, pero no son suficientes para entender estos fenómenos. El quiebre del vínculo de representación entre *electores* y partidos debe ser entendido, además, por otras razones, como el efecto negativo de la corrupción en las emociones de los votantes (Seawright, 2012) y la incapacidad de los partidos tradicionales de seguir incorporando a los votantes en el Estado vía vínculos programáticos, clientelares y corporatistas (Morgan, 2011). Por último, otra dimensión relevante en el análisis del colapso viene dada por la emergencia de líderes **outsiders** y **anti-establishment** que logran

canalizar el descontento popular por fuera de las alternativas tradicionales (Dietz y Myers, 2007).

II. Desarrollos recientes: los *sistemas de partidos* territoriales

Un desarrollo reciente en el estudio de los *sistemas de partidos* viene dado por la ampliación del enfoque territorial. Los procesos de descentralización y devolución que atravesaron la mayor parte de los países unitarios generaron que la competencia partidaria por cargos electivos de *gobierno* se extendiera mucho más allá de la arena nacional, de manera similar a lo que ocurre en los sistemas federales. En la actualidad, se emplean categorías como de *sistemas de partidos* de nivel local, regional y nacional, y de *sistemas de partidos* multinivel (Swenden y Maddens, 2009; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Respecto a esta nueva dimensión clasificatoria de los *sistemas de partidos* según el nivel territorial en el que operen, Gibson y Suárez-Cao (2010) discuten la imprecisión de Sartori (1976) a la hora de lidiar con las competencias subnacionales y su reticencia a avalar el carácter sistémico de las mismas, a la vez que emergen contradicciones entre su análisis teórico y las menciones a casos empíricos concretos, como su reconocimiento a los *sistemas de partidos* estatales del Sur Sólido Demócrata en los Estados Unidos de principios a mediados del siglo XX. Gibson y Suárez-Cao (2010) proponen pensar en *sistemas de partidos* federalizados que engloben la competencia a todo nivel dentro de las fronteras nacionales.

El concepto de *sistema de partido* multinivel (Swenden y Maddens, 2009) proviene del análisis de las *democracias* europeas, donde los *sistemas de partidos* se estudian desde el ámbito local hasta el internacional, con la estructuración de la competencia partidaria para las *elecciones* del Parlamento Europeo. Freidenberg y Suárez-Cao (2014) aplican esta conceptualización para entender las dinámicas en los *sistemas de partidos* multinivel de nueve casos latinoamericanos. La ventaja de ampliar los lentes analíticos de los *sistemas de partidos* e incorporar dinámicas subnacionales y territoriales redundaba en descubrimientos tales como que el patrón de desestructuración que culminó en los colapsos de los *sistemas de partidos* en la región se encuentra primero a nivel

subnacional antes que se haga efectivo en la competencia para cargos nacionales (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). En suma, la interconexión entre los *sistemas de partidos* territoriales que constituyen un sistema multinivel genera el imperativo de dar cuenta de la competencia a través del territorio, si realmente se pretende conocer los determinantes de la estabilidad y el cambio de los *sistemas de partidos* contemporáneos.

Vocablos de referencia:

Actor político - Partidos políticos

Bibliografía:

- Blondel, J. (1968). Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1(02), 180-203.
- Dietz, H. A., y Myers, D. J. (2007). From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru. *Latin American Politics & Society*, 49(2), 59-86.
- Duverger, M. (1962). *Political Parties, their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Freidenberg, F. (ed.) (2016). *Los sistemas de partidos en América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F., y Suárez-Cao, J. (eds.) (2014). *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Gibson, E. L., y Suárez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Hall, P. (2003). Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. En: Mahoney, J., y Rueschemeyer, D. (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Reino Unido y Nueva York: Cambridge University Press.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*. Nueva York: Free Press.
- Luna, J. P. (2014). Party System Institutionalization: Do We Need a New Concept? *Studies in Comparative International Development*, 49(4), 403-425.

- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mair, P. (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, P. (2005). Party System Change. En: Katz, R. S., y Crotty, W. J. (eds.). *Handbook of Party Politics*, (63-73). Londres: SAGE.
- Morgan, J. (2011). *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scully, T. (1992). *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth- and Twentieth-Century Chile*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Seawright, J. (2012). *Party-system Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Swenden, W., y Maddens, B. (2009). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Thorlakson, L. (2007). An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations. *European Journal of Political Research*, 46(1), 69-95.
- Valenzuela, A. (1978). *El quiebre de la democracia en Chile*. Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Julieta SUÁREZ-CAO

SISTEMAS ELECTORALES

I. Concepto

Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos *sistema electoral*, *derecho electoral*, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio, que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o de personas para cargos públicos; y un

sentido estricto, por ejemplo, el *sufragio* o el modo de convertir *votos* en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos: el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la *elección*. El concepto *derecho electoral*, por su parte, se refiere a todo lo regulado por ley con relación al *proceso electoral*, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al *sufragio* en cuanto a las condiciones para poder participar de las *elecciones* y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto *sistema electoral* en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la *elección*, y al procedimiento mismo, por medio del cual los *electores* expresan su voluntad política en *votos* que a su vez se convierten en escaños o *poder* público. Vale tomar en cuenta que en América Latina el concepto *sistema electoral* se utiliza asimismo en sentido amplio, análogo a régimen electoral. En lo que sigue, se aplica el concepto en sentido restringido.

Para una cabal comprensión del objeto de los *sistemas electorales* es necesario distinguir tres niveles:

- 1) Los principios de representación –mayoritario y proporcional– entre los que el legislador tiene que elegir en caso de *elecciones* para órganos colegiados –*elecciones* parlamentarias–, mientras que para *elecciones* de un órgano unipersonal –*elecciones* presidenciales– cabe sólo el principio mayoritario.
- 2) Los tipos de *sistemas electorales*, por ejemplo, la decisión en pro de un sistema de *mayoría* relativa o absoluta dentro del principio de representación por *mayoría*. La determinación de los tipos de *sistemas electorales* y su adhesión a los principios de representación es una cuestión muy controvertida.
- 3) Los elementos técnicos particulares que constituyen un *sistema electoral* y pueden determinar en su caso el tipo de *sistema electoral*.

En el ámbito de las *elecciones* parlamentarias, se trata, por ejemplo, de las *circunscripciones electorales* y las fórmulas de conversión de *votos* en escaños. Las distinciones son importantes con relación, por ejemplo, al análisis causal de los efectos de los *sistemas electorales* y también al alcance de sus reformas. Se puede decir que en la historia electoral de

los países los principios de representación son muy estables, raras veces se cambia el tipo de *sistema electoral*, pero con mucha mayor frecuencia se cambian los arreglos a nivel de los elementos técnicos.

II. Significado

Hay mucha polémica acerca del significado que tienen los *sistemas electorales*. Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores “más sustanciales”, por lo que se refiere a antagonismos sociales y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la *governabilidad* de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del *sistema electoral*. Son posiciones extremas que se sustentan en casos aislados y, así, no representativas para las experiencias generales, que por cierto indican una posición intermedia. El *sistema electoral* es una variable potencialmente influyente, pero no es una variable causante de todo lo bueno –o todo lo malo– en el desarrollo político –a veces difícil– de las naciones. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (*cultura política*, histórica, económica, social), que influyen en la *política*, más específicamente en la *representación política* y en la conformación de los *sistemas de partidos* y, a través de estas variables –indirectamente–, en la *governabilidad*.

El efecto directo de los *sistemas electorales* –observable empíricamente– consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del *resultado electoral* en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Es decir, hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los *sistemas electorales* influyen en la votación misma en la medida que colocan a los *electores* frente a una situación decisoria específica que está marcada –sobre todo– por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los *partidos políticos*, según los *sistemas electorales*. Este efecto es de carácter psicológico y, por ende, difícil de medir; su dimensión y dirección dependen de variables contextuales. Por otra parte, los *sistemas electorales* generan –con base en la misma votación– diferentes *resultados electorales*. Este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre *votos* y *escaños* es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo

sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Si se trata de una *elección* presidencial, y se aplica un sistema de *mayoría* relativa, este efecto mecánico se traduce, por ejemplo, en el triunfo de un candidato con apenas casi un tercio de los *votos* válidos, porcentaje que no es suficiente en un *sistema electoral* de *mayoría* absoluta que prevé, entonces, una segunda vuelta.

El significado de los *sistemas electorales* no se restringe a la relación entre *votos* y escaños y al efecto reductivo o no reductivo que se produce en el momento de votar. Más allá de afectar la fragmentación del *sistema de partidos* y su capacidad de formar *mayorías* unicolores o de coalición en el parlamento, los *sistemas electorales* influyen en la relación votante y elegido, en el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del *voto* (uninominal o de *lista*) y otros elementos técnicos.

Además de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre *sistemas electorales*, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- 1) la polarización ideológica y política a nivel del *electorado* y a nivel del *sistema de partidos* políticos;
- 2) la estructuración de los *partidos políticos* en un doble sentido: estructuración interna y su relación con el *electorado*;
- 3) la representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o *minorías* de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado;
- 4) el tipo de *competencia política* (**adversary versus consociational**);
- 5) las formas de *participación política* prevalecientes (convencional o no-convencional), incluyendo tipos de *comportamiento electoral* (*voto* racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ejemplo, a la alternancia en el *gobierno*);
- 6) las características (o modelos) de las *campañas electorales*;
- 7) la capacidad del *sistema político* de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ejemplo, del *sistema de partidos* políticos);

- 8) y, finalmente, en la *legitimidad* del *sistema político*, en la percepción del ciudadano *elector* y en el grado de su compromiso con el *sistema político* establecido.

III. *Sistemas electorales* parlamentarios

A. Principios de representación

Tradicionalmente se definen representación por *mayoría* y representación proporcional de la siguiente manera: representación por *mayoría* es aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la *mayoría* (absoluta o relativa), y representación proporcional es aquel sistema en el que la *representación política* refleja, si es posible exactamente, la distribución de los *sufragios* entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el *resultado electoral* a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por *mayoría* y representación proporcional. El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual *sistema electoral* es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira. El objetivo de representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de *mayorías*; fomentándose la desproporcionalidad de *votos* y escaños se persigue o se logra la formación de una *mayoría* de partido o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre *votos* y escaños, y en su forma estricta, procurar que el *electorado* quede fielmente reflejado en el parlamento.

La base de la definición de los dos principios de representación y de tipos fundamentales de *sistemas electorales* es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre *votos* y escaños obtenidos. Ciertamente, los *sistemas electorales* de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

Los *sistemas electorales* de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de *votos* y escaños obtenidos por los diversos partidos. Pero no es cierto que la concordancia, en la realidad, sea estricta.

B. Tipos de *sistemas electorales*

Existe un sinnúmero de *sistemas electorales*. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y es bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de *sistemas electorales* influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen. Así, no basta diferenciar entre representación por *mayoría* y representación proporcional, distinción compartida por todos los autores, es necesario establecer un contenido más preciso y consistente.

En un principio, el debate científico y político sobre los *sistemas electorales* se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional. No se tomó en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Por ejemplo, en el caso de la representación proporcional pura la proporción de *votos* logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, coinciden aproximadamente, es decir, por lo menos en teoría se aproximan. No existen barreras legales, artificiales y directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales e indirectas (tamaño de las *circunscripciones electorales*) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de *voto* útil. En caso de existir tales barreras, los *electores* optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas.

En el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, sin embargo, las barreras naturales de representación —es decir, la división del territorio en circunscripciones de tamaño pequeño o mediano—, impiden un efecto proporcional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los *votos*. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño

de las *circunscripciones electorales*, tanto mayor será también el efecto psicológico concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

En caso de un sistema de representación proporcional que opera con una barrera legal, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por este medio y, por lo tanto, se afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. A diferencia del sistema de representación con barrera natural, en este caso se distribuye la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que logran sobrepasar la barrera artificial-legal.

La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de *sistemas electorales* en un nivel de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica, además, por la variedad de *sistemas electorales* mayoritarios y, en mayor medida aún, por la creciente ola de *sistemas electorales* combinados: sistemas que combinan el principio de representación con reglas decisorias opuestas. El caso clásico es el del *sistema electoral* alemán que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la *mayoría* relativa para la mitad de los escaños. Existen variantes, como el sistema segmentado, en el cual se combina la representación por *mayoría* (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema. Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por *mayoría*, la otra, proporcionalmente, y los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total. Otra variante es la del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por *mayoría* (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales. En una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por *lista*, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales. Con este fin se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños por sobre aquellos partidos (grandes) que triunfaron en las circunscripciones uninominales. En algunos casos, incluso, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

C. Tipos de *sistemas electorales* en América Latina

En Latinoamérica, en general y por tradición, se aplicaban sistemas de representación proporcional para las asambleas representativas únicas y las cámaras de diputados. Se usan a veces para la *elección* del senado, sistemas de representación por *mayoría*. En el marco de la opción proporcional encontramos el sistema proporcional puro, el sistema proporcional en *circunscripciones electorales* variables y el sistema proporcional personalizado. Lo más frecuente es la *elección* en *circunscripciones electorales* de variable magnitud. Sin embargo, en los años 90 algunos países se han apartado de este tipo de *sistema electoral*.

En primer lugar, Bolivia y Venezuela se decidieron por un sistema de representación proporcional personalizado, aunque conservando la distribución de las circunscripciones, que seguía determinando el grado de proporcionalidad de los *resultados electorales*. Posteriormente, ya en tiempos autoritarios, se pasó de este sistema a uno segmentado, de fuerte tendencia mayoritaria. En Chile, aún bajo el régimen militar, se estableció el sistema binominal. Sólo en 2015 se sustituyó este sistema tan controvertido por uno de representación proporcional en circunscripciones variables de tamaño pequeño y mediano, que por esta razón no va ser tan proporcional en sus efectos como lo sustentaron sus promotores. En 1998, Ecuador introdujo un sistema de *mayoría* con *voto* múltiple en circunscripciones plurinominales, donde cada *elector* dispone de tantos *votos* como candidatos se presentan por circunscripción. Este sistema ha llevado el país a una “representación caótica” (Pachano, 1998), caracterizada por una extrema fragmentación partidista. México, el único país latinoamericano que no se sumó a la tendencia proporcional general, dado que aplicaba por tradición un sistema de *mayoría* relativa, ha pasado gradualmente a un sistema segmentado a través de las continuas reformas electorales realizadas desde los 70. El Cuadro 1 desglosa los *sistemas electorales* parlamentarios en América Latina, según tipos.

D. Elementos técnicos de los *sistemas electorales* en América Latina

Las regulaciones técnicas que incluye un *sistema electoral* abarcan: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en *circuns-*

Cuadro 1: Tipos de *sistemas electorales* en América Latina (históricos y actuales)*

1)	El sistema de <i>mayoría</i> relativa en circunscripciones uninominales. Se aplica en República Dominicana (Senado) y Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).
2)	El sistema de <i>mayoría</i> relativa en circunscripciones plurinominales, con tantos <i>votos</i> para el <i>elector</i> como escaños adjudicados a la circunscripción. Se aplica en Ecuador.
3)	El sistema de <i>mayoría</i> absoluta en circunscripciones uninominales (con segunda vuelta). Se trata de un <i>sistema electoral</i> con mucha historia, que en la actualidad se emplea en Haití y el Caribe de habla inglesa.
4)	El sistema binominal se aplicó en Chile (Cámara de Diputados y Senado) entre 1980 y 2015, se aplica en Brasil (Senado, para una parte de los senadores que se renuevan por tercio).
5)	El sistema mayoritario en circunscripciones plurinominales con representación de <i>minorías</i> . La variante actualmente vigente en América Latina es el sistema de <i>voto</i> único en circunscripciones trinominales. El partido más votado recibe dos, la primera <i>minoría</i> un escaño: Argentina (Senado), Bolivia (Senado), México (Senado, para 92 de los 128 senadores).
6)	El sistema segmentado. En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de <i>listas</i> de partido, según una fórmula de decisión proporcional. Se aplica en México (Cámara de Diputados) y recién en Bolivia y Venezuela, donde los regímenes autoritarios sustituyeron el sistema proporcional personalizado de carácter proporcional por uno de fuerte tendencia mayoritaria, lesionando la Constitución que prescribe representación proporcional (caso de Venezuela), alterando la relación entre escaños uninominales y proporcionales en detrimento de los últimos, e introduciendo el resultado de las <i>elecciones</i> presidenciales como parámetro mayoritario en la distribución de los escaños proporcionales (caso de Bolivia).
7)	El sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales. Se aplica en Panamá.
8)	El sistema que consta de un alto número de circunscripciones bi- y trinominales que se juntan a pocas plurinominales de mayor magnitud. Se aplica en la República Dominicana (Cámara de Diputados).
9)	El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales. Se aplica en Argentina (Cámara de Diputados), Brasil (Cámara de Diputados) Colombia (Cámara de Representantes), Chile (a partir de 2015), Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.
10)	El sistema proporcional con circunscripciones plurinominales y uno adicional en el ámbito nacional. Se aplica en El Salvador y Guatemala.
11)	El sistema proporcional personalizado. Se aplicó en Bolivia (Cámara de Diputados) y en Venezuela, antes de ser sustituido en ambos casos por un sistema segmentado con fuerte tendencia mayoritaria.
12)	La representación proporcional pura, esto es, con una circunscripción nacional única, o con circunscripciones plurinominales y una distribución de los escaños que respeta la proporcionalidad entre <i>votos</i> y escaños en el ámbito nacional. Se aplica en Colombia (Senado), Paraguay (Senado) y Uruguay (Cámara de Diputados y Senado).

*El nombre del órgano representativo se indica sólo cuando el legislativo es bicameral.

cripciones electorales, la forma de la *candidatura* (*candidatura* individual o distintas formas de *lista*), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el *elector* puede, por ejemplo, emitir uno o varios *votos* y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (*mayoría* o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método d'Hondt, idéntico a cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial. La cantidad de miembros de una asamblea representativa no pertenece a la categoría del *sistema electoral*. En lo que sigue se revisan las regulaciones técnicas particulares de los *sistemas electorales* en América Latina, que son muy variadas por país y generalmente muy expuestas a debates y reformas efectivas.

- 1) ***Circunscripciones electorales.*** En general, las *circunscripciones electorales* son plurinominales de variable magnitud. En la actualidad no existe ni un *sistema electoral* con distrito único. La estructura de la distribución de las circunscripciones plurinominales varía según los países.

Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país. En todos los casos, para la división territorial de las *circunscripciones electorales* se adopta la división en departamentos, provincias o estados (territorios o distritos federales). Ante los sistemas de representación proporcional resulta llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas (de uno a cinco parlamentarios). Las pocas circunscripciones grandes aumentan el tamaño promedio y pueden ocultar este hecho. Panamá, por ejemplo, combina 28 circunscripciones uninominales con 12 plurinominales. En la República Dominicana, para 47 circunscripciones se eligen: dos representantes en 19 circunscripciones; tres en 13; cuatro en siete; cinco en cinco (reforma de 2002). En Guatemala, 20 de 23 *circunscripciones electorales* tienen sólo hasta cinco escaños; en El Salvador 12 de 14, hasta siete escaños. En otros casos –Ecuador, Nicaragua y Paraguay–, el porcentaje de las pequeñas circunscripciones sobre el total de circunscripciones, y el porcentaje de los diputados elegidos en pequeñas circunscripciones sobre el total de los diputados, es muy

alto. Este hecho favorece el *voto* personal, pese a que pueda existir la *lista* cerrada y bloqueada.

Cabe considerar los casos específicos en los que existen circunscripciones nacionales añadidas con *lista* nacional de escaños o donde se asignan escaños restantes en función de una mayor o menor proporcionalidad entre *votos* y escaños –Guatemala, Nicaragua–, así como los casos de representación proporcional personalizada. En Venezuela, por ejemplo, más de la mitad de los diputados son elegidos en circunscripciones uninominales, relación que se ha reestructurado posteriormente en beneficio de la uninominalidad (110 versus 52) al convertir el sistema en uno segmentado; algo similar pasó en Bolivia: a partir de 1997, 68 uninominales de un total de 130 escaños; a partir de 2009, 70 de 105, con la peculiaridad que los 35 escaños proporcionales se distribuyen con base en los *votos* conseguidos prácticamente por los candidatos que concurren en las *elecciones* presidenciales.

Problemas técnico-políticos ocurren con respecto a la delimitación provincial o estadual de las circunscripciones que en muchos países viola la igualdad del *sufragio*. Las causas son varias. En primer lugar, cabe mencionar la reglamentación constitucional por la cual *circunscripciones electorales* menos pobladas que coinciden con unidades políticas o administrativas tienen derecho a una cantidad mínima de representantes. Brasil es tal vez el caso más notorio. El dispositivo constitucional establece por lo menos ocho diputados para cada estado-circunscripción. En segundo lugar hay que considerar desarrollos demográficos y migratorios de gran velocidad. Finalmente debe apuntarse la simple desatención del principio igualitario, cuya realización requiere de voluntad política y capacidad técnica.

- 2) **Formas de *candidatura*.** La *candidatura* suele darse por *listas* electorales. En todo caso, cabe señalar que, dado el elevado número de *circunscripciones electorales* pequeñas en los sistemas latinoamericanos de representación proporcional, a veces se produce, de hecho, una situación uni-, bi- o trinominal. Por lo general, las *listas* son cerradas y, casi siempre, bloqueadas, con las excepciones de Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana. En Uruguay es discutible

que pueda considerarse la *lista* bloqueada o no bloqueada. El texto legal, por el que se guían muchos autores, habla de *listas* cerradas y bloqueadas, si bien dentro de los lemas se presentan diversas *listas* (sublemas) de candidatos. El *elector* puede escoger entre ellos, pero ciertamente nada se puede modificar dentro de estas *listas*. Ecuador es un caso singular con sus *listas* abiertas desde la reforma de 1997, que incluso carecen de significado como *listas* propiamente dichas, pues el *voto* por un candidato se computa sólo para él y no para la *lista* de su partido. Que la calidad de las *listas* sea ciertamente “bloqueada” es en realidad un problema analítico. En Colombia, el *elector* no decidía por el partido Liberal o Conservador, sino por *listas* de tres candidatos, que confesaban su adhesión a uno u otro sector político. Así, el *elector* gozaba de amplia libertad de *elección* dentro de un mismo partido, ya que sólo las *listas* en las que figuraban los tres candidatos eran bloqueadas. Esto llevó a una atomización de los *partidos políticos* a la que la reforma de 2003 intentó poner fin a través de la introducción virtual de *listas* únicas, cerradas y bloqueadas de los partidos con un límite de miembros, y dejó al partido la libertad de presentar su *lista* con *voto* preferente en función de un orden según *votos* personales. Por intervención de la Sala de lo Constitucional en El Salvador, en 2012 el tipo de *lista* cambió de cerrada y bloqueada a cerrada y no-bloqueada, y en 2015 de este último tipo a *lista* abierta.

Las *listas* bloqueadas son el blanco de la crítica principal en el contexto de la discusión sobre la *reforma electoral*, en especial por parte de grupos de la sociedad civil. Se argumenta que los candidatos que aparecen en la *lista* son impuestos por los partidos, permaneciendo anónimos para el *elector*. Sin embargo, en este sentido cabe considerar el pequeño tamaño de las *circunscripciones electorales* para comprender que este problema no es resultado del *sistema electoral*. Una reforma de los partidos podría contribuir a la solución.

Esta crítica es en cierta forma también el producto de desmedidas expectativas clientelistas con respecto a los representantes y de una subestimación de la función de los partidos. Las *listas* semi-abiertas o el *voto* preferencial potencian el liderazgo individual frente al de los partidos, lo que debilita la disciplina partidaria. Se aumenta el costo

de las *campañas electorales*, dado que a la contienda interpartidaria se junta la intrapartidaria, con mayores problemas de control de su financiamiento. Se complica la representación equitativa pues resulta más difícil asegurarla por cuota de género.

- 3) **Formas de votación.** Por regla general, el *elector* dispone de un solo *voto* para elegir un solo órgano. Venezuela y Bolivia (tras las reformas de 1989 y 1993, respectivamente) constituyen el primer grupo de excepción. Allí, el *elector* tiene dos *votos*: con uno escoge un candidato de partido en una circunscripción uninominal y con el otro elige una *lista* de partido en una circunscripción plurinominal. A partir de la reforma de 1998, en Venezuela los votantes mantienen su *voto* al partido en la *circunscripción electoral*, pero disponen de tantos *votos* nominales como diputados haya para elegir en una circunscripción. Otras excepciones las constituyen Ecuador y Panamá: en las circunscripciones plurinominales el *elector* tiene tantos *votos* como diputados corresponden a la respectiva circunscripción. En Brasil, el *elector* puede votar dentro de un sistema semi-abierto por una *lista* o por un candidato; mientras que en Perú, puede emitir un *voto* adicional de preferencia opcional. Guatemala y Nicaragua forman un tercer grupo de excepción, ambos con dos *votos*, pero cada uno con una peculiaridad. En el primer país, con el *voto* que emite para las *elecciones* presidenciales, que se realizan paralelamente con las parlamentarias, el *elector* escoge un cuarto de los diputados a la asamblea legislativa. En Nicaragua, el primer *voto* cuenta en la *circunscripción electoral* plurinominal y variable; el segundo, en el ámbito nacional. En México, en el sistema segmentado, el votante dispone de un solo *voto*, unipersonal, emitido en las respectivas circunscripciones uninominales, y al mismo tiempo, cuenta con una *lista* que determina la distribución proporcional de los escaños en las cinco grandes circunscripciones plurinominales.

Aquí cabe preguntarse también si el *elector* dispone de uno o varios *votos* para elegir diversos órganos constitucionales. En caso del *voto* único, surge el interrogante de hasta qué punto el *voto* vinculante tiene efecto de arrastre. En Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, hasta hace poco el *elector* sólo disponía de un *voto* para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. Las *reformas*

electorales en Bolivia, República Dominicana y Uruguay acabaron con este sistema de *voto* único. En la República Dominicana, diputados y senadores son elegidos con el mismo *voto*; en Bolivia, la parte plurinominal de la Cámara de Diputados, el Senado y el presidente de la República, con el mismo *voto*. En Colombia, se permite el *voto preferente* opcional en función de un *voto* personal, con el efecto de que los candidatos que cuentan con mayor número de *votos preferentes* cubren los escaños obtenidos por un partido siempre que pasen un mínimo de preferencias. En Ecuador y El Salvador, el *elector* dispone de tantos *votos* como representantes hay para elegir en una circunscripción.

Se discuten constantemente diversas formas de personalización del *voto*, es decir, que el votante pueda elegir entre candidatos en lugar de votar sólo por *partidos políticos*. En este contexto se inscriben las reformas efectuadas en Venezuela y Bolivia (introducción del sistema proporcional personalizado), como así también la introducción de la *lista* libre en el Ecuador, orientadas a ampliar la participación. En el caso de Ecuador este intento resultó en una reforma muy cuestionable, principalmente debido al bajo grado de institucionalización del *sistema de partidos*. Es en este sentido que Simón Pachano (1998) habla de la “representación caótica”. La reforma estabiliza la inestabilidad.

En Bolivia la introducción de escaños uninominales aumentó el grado de conocimiento de los diputados por parte de los *electores* ya que los partidos postulan personalidades destacadas fuera de la *política* (actores, cantantes). Sin embargo, la dependencia de estos candidatos de los partidos que los presentan es muy alta, mucho más alta que la de los candidatos por *lista*, quienes son por lo general personas de larga carrera política y en mejores condiciones de influenciar en el proceso intrapartidario de formación de la voluntad política.

- 4) **Fórmulas de conversión de *votos* en escaños.** Más de la mitad de los países latinoamericanos utiliza el método d'Hondt en la versión de la cifra repartidora, el resto el método del cociente electoral en su versión de cociente simple (o natural) o cuota Hare. La excepción es Nicaragua, para circunscripciones pequeñas (uno o dos diputados). Por otra parte, se producen diferencias en el cálculo del cociente elec-

toral, según el punto de referencia usado (en el caso de Brasil, por ejemplo, se incluyen los *votos* válidos y los *votos en blanco*). Por lo general, junto con el método del cociente electoral, para la asignación de los escaños restantes se utiliza la regla del resto o residuo mayor; en el caso de Brasil, se utiliza la regla de la media mayor. En Ecuador, donde se hicieron desde el 2000, varios intentos de combinar el *voto* personalizado múltiple con un método de adjudicación de escaños proporcional, en la reforma de 2012 se introdujo el método Webster (= Sainte-Laguë) para la *elección* de miembros del cuerpo legislativo en circunscripción nacional, y d'Hondt para los que se eligen en circunscripción provincial o especial del exterior. Finalmente, cabe mencionar los casos específicos con *lista* nacional o adjudicación de escaños restantes a nivel nacional (Guatemala, Nicaragua), que pueden balancear la representación en términos de mayor proporcionalidad.

- 5) **Barreras legales.** Los umbrales de representación no son muy frecuentes. Argentina tiene una barrera legal del 3% a nivel de las circunscripciones, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 era el 8%). La barrera legal es tan baja que sólo puede tener un significado de hecho en una *circunscripción electoral* (con 35 diputados). Bolivia introdujo en 1996 una barrera legal de 3% a nivel nacional. México cambió varias veces la magnitud de la barrera legal de nivel nacional para poder participar en la asignación de los escaños de representación proporcional. En principio era del 1,5%, hasta que se la incrementó con la reforma de 1996 al 2,0% de la votación nacional. En 2014, el umbral subió al 3,0%. Con la *reforma electoral* de 2003, Colombia introdujo una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare): para el senado de un 2% del total de los *votos*, aumentando los umbrales en 2009, 50% del cociente en todas las circunscripciones para la cámara, 3% para el senado. En Perú rige a partir de 2011 una barrera legal del 5% de los *votos* a nivel nacional, que sube para alianzas electorales en 1% para cada partido que se integra o agrega; alternatively se requiere la *elección* de seis diputados.

Cabe añadir una peculiaridad, consistente en topes de representación introducidos en el sistema segmentado mexicano. En 1986 se fijó tal

tope de 70% de los escaños, que se redujo en 1993 al 65%, y en 1996, al 60% de los escaños. Este último año, se estableció el 8% como el máximo de diferencia que puede existir entre el porcentaje del total de los diputados que le corresponde a un partido y el de la votación nacional emitida en su favor. Este tope de *sobrerrepresentación* no se aplicará al *partido político* que obtenga un porcentaje de escaños del total de la cámara superior a los ocho puntos porcentuales de su votación nacional, por sus triunfos en las circunscripciones uninominales.

Evaluando las numerosas reformas a nivel de los elementos técnicos particulares con relación a los criterios funcionales que se van a presentar a continuación, se llega a la conclusión de que, en *democracia*, han potenciado la función de representación y, sobre todo, la de participación, en consonancia con los acentos puestos en el discurso político latinoamericano desde la transición. Por el contrario, apenas se ha prestado atención a la función de concentración (salvo bajo regímenes autoritarios: Chile, Perú, Venezuela). La consecuencia ha sido que en muchos países las *reformas electorales* han conseguido estabilizar la fragmentación política, lo cual se ha discutido luego en ciencia política, en el marco del debate sobre la *gobernabilidad* (cfr. Payne et al., 2006).

E. Criterios para la evaluación de los *sistemas electorales* parlamentarios

Ahora se van a considerar –en plano abstracto– las funciones que tienen que cumplir los *sistemas electorales*. Se subraya el plural: funciones, dado que muchos analistas y políticos en sus análisis y propuestas de reforma se fijan sólo en una función. Esto es especialmente cierto en el caso de grupos de la sociedad civil que buscan fomentar mayor participación, de los tribunales constitucionales en búsqueda de extender el principio de la igualdad del *voto* hacia la igualdad del valor de logro de los *votos* y así, hacia el *sistema electoral*, y de matemáticos interesados en la ingeniería electoral, que buscan la mejor fórmula para alcanzar la exacta proporcionalidad. En contraste, vale reconocer el avance en el estudio comparativo de los *sistemas electorales* y tomar en cuenta las tendencias recientes en el desarrollo de los mismos en el mundo, marcado por el avance cuantitativo de los sistemas combinados.

Este avance no es casual. Los sistemas combinados tienen una gran ventaja frente a los clásicos: el de cumplir en gran medida con las distintas exigencias que hoy en día se requieren de los *sistemas electorales*. Los sistemas clásicos atienden sólo a algunas o sólo a una de estas, como máximo; los combinados, sin embargo, atienden a todos, aunque sea en forma relativa y así, compatible con la atención a las otras exigencias. En el marco de estas consideraciones se pueden diferenciar cinco, tres fundamentales y dos adicionales.

La primera exigencia consiste en la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera de estar representados los distintos grupos de personas según características socioeconómicas, profesionales, religiosas, culturales, etc., hoy en día, fundamentalmente las *minorías* étnicas y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas en términos ideológicos o de partido, equivalente a una relación equilibrada entre *votos* y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación sociológica de *minorías* y mujeres, así como desviaciones significativas en la representación partidaria en forma de desproporcionalidad entre *votos* y escaños, son consideradas frecuentemente como problemáticas. Sin embargo, mientras que los *sistemas electorales* pueden generar una reproducción bastante fiel de las características ideológico-partidarias del cuerpo político, no son capaces de hacerlo en la misma medida respecto de las características sociológicas. En términos generales, la representatividad sociológica no depende tanto del *sistema electoral*, sino de los *partidos políticos*.

La segunda exigencia, denominada concentración o efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política, o sea *gobernabilidad* democrática. Las *elecciones* se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, mas no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un *sistema electoral* son: 1) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento

y 2) la formación de una *mayoría* partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de *gobiernos* inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del *sistema electoral*, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del *sistema político*, dado que el *sistema electoral* influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el Poder Ejecutivo, así como en el proceso político. No todo *gobierno* estable es un buen *gobierno*, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen *gobierno*.

La tercera exigencia es la de la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término –pues las *elecciones* son en sí un acto de *participación política*– sino de la mayor o menor posibilidad por parte del *elector* de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa de *voto* personalizado versus *voto* de partido o de *lista*. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre *electores* y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un *sistema electoral* es el grado de personalización del *voto*. La forma de votación totalmente impersonal (por ejemplo, en el caso de la *lista* bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

Sin embargo, cuando se diferencia entre dos secuencias-tipo: 1) *electores-partidos políticos*-representantes individuales y 2) *electores*-representantes individuales-*partidos políticos*, vale apuntar que en las *democracias* europeas hoy en día predomina la primera secuencia. La reversión de ésta no es condición necesaria para una mayor participación, no sólo porque en Europa la relación primaria se ha establecido entre los *partidos políticos* y el *electorado*, sino porque esta relación es de central importancia para la *gobernabilidad* del *sistema político*. Una *reforma electoral* con intención de aumentar la participación tiene que cuidar la función de los *partidos políticos* como núcleos fundamentales y no sustituibles de la representación, la que se ejerce a través de la *elección* periódica y competitiva a la cual ellos están sujetos. Nuevamente nos encontramos frente a límites en el ámbito de lo que es legítimamente

atribuible a los *sistemas electorales*. La participación es sobre todo un fenómeno dependiente de la *cultura política*. No se niega la importancia de alternativas institucionales. Sin embargo, la disyuntiva más significativa es aquélla entre una *cultura política* participante y otra pasiva, entre clases políticas de una cultura democrática dialogante e incluyente en lugar de otra piramidal y excluyente.

La cuarta exigencia es la de la *transparencia*. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el *sistema electoral* no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos *sistemas electorales* que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho *sistemas electorales* más sofisticados. El *sistema electoral* más sencillo es sin duda el sistema de *mayoría* relativa en distritos uninominales. Este cumple, sin embargo, sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación en términos de la relación entre *votos* y *escaños*.

En primer lugar debería existir *transparencia* para el *elector*, quien debería poder entender tanto el *sistema electoral* como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su *voto*, cómo contribuye éste al *resultado electoral* final, qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse primero la posibilidad de que el *voto* genere un efecto contrario a la intención con la que se lo emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al *elector* que su *voto* ejerce una determinada influencia (por ejemplo, sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta en realidad termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de *votos* en *escaños* hasta convertirse en precisamente lo contrario. La *transparencia* debería caracterizar también el proceso de aplicación del *sistema electoral* por parte de las autoridades electorales. Un *sistema electoral* demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para ellas, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las *democracias* jóvenes, es la demora en la determinación de los *resultados electorales*, generada por la complejidad del *escrutinio*,

aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. La exigencia de la *transparencia* tiene por lo tanto, como finalidad, elevar el grado de confianza en el sistema y en el *proceso electoral*, como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros criterios, es fundamentalmente la *transparencia* la que hace que un *sistema electoral* sea defendible.

La quinta y última exigencia es la *legitimidad*, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La *legitimidad* tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando se considera al *sistema electoral* como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La *legitimidad* del *sistema electoral* depende de la magnitud de este consenso. Para entender bien la importancia del consenso para la *legitimidad* del *sistema electoral* es oportuno diferenciar entre dos conceptos de *legitimidad* respecto a las instituciones: 1) la *legitimidad* que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que reflejan, más allá de un alto grado de madurez democrática del sistema, una perfección técnica; 2) la *legitimidad* que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquéllos que fomentan el primer tipo de *legitimidad*. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las *democracias* bien establecidas, y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo *sistema político*, que incluye al *sistema electoral*, en el caso de las *democracias* recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos mayoritarios tipo inglés o francés, que no permiten variación alguna.

Sin embargo, no es fácil diseñar una reforma del *sistema electoral* de modo que una de sus funciones se maximice sin debilitar por consecuencia ninguna de las otras. A este problema ya se aludió respecto a la exigencia de sencillez cuando se aspira a combinar las funciones de representación y concentración. Esta última relación es la más complicada. Cuando una *reforma electoral* amplía la representación y

aumenta el *pluralismo*, es altamente probable que disminuya el efecto de concentración del sistema.

Aquí surge el fenómeno del **trade-off** (intercambio) entre representación y *governabilidad*, los dos conceptos más valorados en el debate sobre *sistemas electorales* en la última década. El costo de lograr una mayor inclusión parece consistir en menor *governabilidad*. El desenlace tradicional es el de priorizar la representación o la *governabilidad*. Los sistemas combinados, sin embargo, tratan de paliar los efectos **trade-off** entre las tres funciones fundamentales de los *sistemas electorales*. Asimismo, posibilitan no sólo el cumplimiento de estas funciones de forma simultánea, sino también ajustada a la contingencia.

F. Algunas tesis sobre *sistemas electorales* parlamentarios

A continuación se ofrecen doce tesis finales sobre los *sistemas electorales* que intentan resumir su significado y su relación con otras variables.

- 1) Los *sistemas electorales* son producto de la evolución histórica, su variedad se debe precisamente al hecho de que no son producto de consideraciones ahistóricas sino que su desarrollo refleja las estructuras sociales y los procesos en constelaciones y países distintos.
- 2) Los efectos políticos de los *sistemas electorales* dependen en gran medida de las estructuras sociales, de condiciones institucionales y comportamientos políticos. Es necesario entonces considerar siempre el contexto, las condiciones específicas de cada país.
- 3) Los dos tipos básicos de *sistemas electorales* parlamentarios son la representación por *mayoría* y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción entre *votos* y escaños, a fin de facilitar la formación de *mayorías* en el parlamento o relación proporcional entre *votos* y escaños, en función de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.
- 4) Se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos de los sistemas de representación por *mayoría* y de los de representación proporcional. Esta tesis es contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos

de los *sistemas electorales* básicos. Existen dos razones de sustento: primero, la importancia del contexto; segundo, la diferenciación interna de los tipos básicos.

- 5) No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los *sistemas electorales* que pudiera desprenderse completamente del contexto, es decir, de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, étnica, cultural o religiosa de una sociedad es sumamente importante como variable influyente de la estructura de un *sistema de partidos*. De este modo se hace imposible proceder ahistóricamente en las ciencias sociales. Además, el contexto adquiere carácter central en la elección de un *sistema electoral*.

Así, puede formularse la siguiente tesis: a mayor fragmentación social es más probable la implantación de un sistema proporcional y también más probable el surgimiento de un sistema pluripartidista. Ante un mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de *mayoría* relativa u otro sistema de representación por *mayoría*, con el consiguiente mayor grado de concentración del *sistema de partidos*. Pero también es probable que surja heterogeneidad social —por lo menos hasta hace unos años atrás—, sistema de pluralidad y bipartidismo. Por otro lado, en Austria, con un sistema proporcional, se producía también un sistema bipartidista, hasta hace poco, con base en una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la opinión pública. Sin embargo, con un *sistema electoral* proporcional es más fácil el cambio del número de partidos que cuentan.

- 6) Los efectos de los *sistemas electorales* dependen además de sus diversos elementos y de la forma en que éstos se combinan. No hay que considerar solamente ese nivel global del *sistema electoral*, sino que se debe tomar bien en cuenta cómo juegan los diferentes elementos que constituyen un *sistema electoral*.
- 7) De esta manera es de suma importancia distinguir entre diferentes tipos de representación por *mayoría* y de representación proporcional en el debate sobre los efectos de *sistemas electorales* proporcionales. Especialmente en el ámbito de la representación proporcional, hay que

tomar en cuenta estos tipos de *sistemas electorales* para no debatir en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al considerar casos que corresponden a otro tipo de representación proporcional con otros efectos sobre el *sistema de partidos* políticos, y sobre todo, sobre la relación *votos* y escaños. Este peligro de debates sordos surge también cuando se utiliza el término sistema mixto en forma genérica, englobando todo aquello que supuestamente no pudo ser asignado a ninguna de las categorías de representación por *mayoría* y representación proporcional.

- 8) Los efectos de un *sistema electoral* dependen mucho de si los *partidos políticos* responden a las condiciones de éxito implícitas en el *sistema electoral*.
- 9) El cambio de las condiciones objetivas (por ejemplo, los factores socioestructurales), y de las condiciones subjetivas (por ejemplo, actitudes funcionales o no del *electorado*) produce variaciones en los efectos del *sistema electoral*.
- 10) Los *sistemas electorales* no favorecen siempre al mismo partido (por ejemplo, al conservador, al más fuerte, con base regional), o grupo de partidos. Lo que es inherente a los *sistemas electorales* es una cierta ambivalencia funcional. Incluso el sistema inglés de pluralidad no favorece siempre al partido más votado.
- 11) No existe un *sistema electoral* ideal. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables y viables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación con espacio y tiempo. En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema, cuya búsqueda dominó durante mucho tiempo la literatura especializada.
- 12) Aun cuando existiera un *sistema electoral* óptimo esto no significaría que se impusiera por tal calidad. La decisión sobre el *sistema electoral* no obedece a criterios elevados supuestamente exentos de juicios de valor, sino en primera instancia a puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de decisión. La cuestión del *sistema electoral* es una cuestión de *poder*.

IV. *Sistemas electorales presidenciales*

Mediante una revisión de las *reformas electorales* en América Latina se pueden hacer dos observaciones. Primero, que constituyen la mayor parte de las reformas institucionales de la región. Segundo, que las reformas de los *sistemas electorales* se han centrado en cambios relativos a las *elecciones* presidenciales.

En América Latina, los *sistemas electorales* aplicados a la *elección* presidencial deben ser considerados con la misma atención que los parlamentarios, dado que se trata de *sistemas políticos* presidenciales. El *sistema electoral* presidencial no sólo determina el resultado de la *elección*, sino que también ejerce cierta influencia sobre los resultados de las *elecciones* parlamentarias, además de afectar a la estructura del *sistema de partidos*. Todo esto puede depender del grado de simultaneidad de las *elecciones* presidenciales y las parlamentarias. Este grado puede diferenciarse según se celebren ambas *elecciones* el mismo día, asimismo, según se disponga para ambas solamente de una papeleta de votación o, finalmente, según se elijan los dos órganos mediante un solo *voto*. Cuanto más alto sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las *elecciones* presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el *sistema electoral* presidencial para el *sistema de partidos*.

Las *elecciones* presidenciales en las *democracias* modernas son uninominales, de modo que ellas restringen los sistemas únicamente elegibles a los mayoritarios. Conviene distinguir entre tres tipos: el sistema de *mayoría* relativa, el sistema de *mayoría* absoluta (o de *doble vuelta* o **ballotage**) y el sistema de *mayoría* relativa con exigencias adicionales para prevenir un **ballotage**: una votación mínima o también una cierta distancia en *votos* del segundo candidato más votado.

La doctrina científica distingue entre dos efectos que los *sistemas electorales* presidenciales ejercen: el primero es el efecto sobre la *elección* misma del presidente, el segundo sobre el *sistema de partidos políticos*. Generalmente el análisis se centra en el primer efecto. En un sistema de *mayoría* relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja aceptación, muy por debajo del 50%, y con ello, de una base de legitimación bastante exigua. Por el contrario, el sistema de *mayoría*

Cuadro 2: Reformas del *sistema electoral* presidencial en América Latina

<i>Mayoría</i> relativa	<i>Mayoría</i> absoluta con segunda vuelta	<i>Mayoría</i> relativa con umbral	<i>Mayoría</i> relativa con umbral y distancia
Colombia 1914-90	Brasil 1989	Costa Rica 1936	Argentina 1995
Honduras 1981	Chile 1989	Perú 1980-84	Bolivia 2005
México 2000**	Colombia 1994		Ecuador 1998
Nicaragua 1984-1990	Ecuador 1978-96		Nicaragua 1996
Panamá 1994	El Salvador 1984		
Paraguay 1993	Guatemala 1985		
República Dominicana 1962-94	Perú 1985		
Uruguay 1966-94 (doble v. simultáneo)	República Dominicana 1996		
Venezuela 1947	Uruguay 1999		

* La negrita indica el *sistema electoral* vigente a 2015.

** Contando sólo *elecciones* de alternancia.

Fuente: Crespo Martínez, 2009, revisado.

absoluta asegura una amplia aceptación, si no en la primera vuelta, a más tardar en la segunda. El mayor grado de *legitimidad* a través de la *mayoría* absoluta puede traer, sin embargo, un primer inconveniente. Así, Jorge Lanzaro (2008) señaló que el sistema presidencial podría

(...) caer en un presidencialismo más “duro”, generando desencuentros entre los partidos y vaivenes antagónicos entre los poderes del Estado, sin descartar las cadencias populistas y las pretensiones de hegemonía. Las circunstancias se agravan si atrapado por el “mito del mandato” popular, el presidente se siente portador de una “voluntad general” y no cultiva las lógicas negociables.

Un segundo inconveniente del sistema de *mayoría* absoluta puede ocurrir en relación al *sistema de partidos*. Radica en el fomento de una mayor dispersión del *voto* que se produce en la primera vuelta, pues, por regla general, en ella se presentan muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la *elección* presidencial. Esta práctica está motivada por un cálculo electoralista de los partidos, que esperan conseguir más *votos* para su *lista* en las *elecciones* parlamentarias si presentan una *candidatura* propia en las *elecciones* presidenciales. La consecuencia para el *sistema de partidos* es, en contra de lo que sostenía Giovanni Sartori (2003), mayor fragmentación, la que es, a todas luces, negativa. En resumen: mientras que el presidente gana en *legitimidad*, el parlamento pierde en poder articularse mayoritariamente.

En contraste con las reservas científicas, América Latina ha vivido en el último tiempo un proceso de reforma con marcada tendencia a favor del sistema de *mayoría* absoluta. El argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del *electorado* y de dotarle con mayor *legitimidad*, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria. Y como enseña Ismael Crespo Martínez (2009), entre “más elevada la fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta”, dado que este sistema ofrece mayor capacidad de negociación de los partidos pequeños y, al mismo tiempo, debido a los efectos que ejerce sobre el *sistema de partidos*, mejora sus posibilidades de representación parlamentaria.

El dilema entre mayor *legitimidad* al precio de una mayor fragmentación versus menor aceptación acompañada de una mayor concentración puede encontrar solución a través del sistema de *mayoría* relativa que exija al candidato más votado para resultar electo un determinado porcentaje de *votos* y, tal vez, una determinada ventaja frente al candidato que le sigue en *votos*. Sólo en caso de no cumplirse estas condiciones se celebraría una segunda vuelta. Dicho *sistema electoral* tiene la ventaja de fomentar la concentración del *voto* ya en la primera vuelta. De esta manera, se garantizaría un alto grado de aceptación para el presidente electo, sin que por ello el efecto de fragmentación fuera mayor.

En efecto, el argumento de mayor peso ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del *electorado* y de dotarle de mayor *legitimidad*. Esta tendencia es, al mismo tiempo, producto de la orientación de las ideas de *reforma política* hacia una mayor *inclusión política* y una mayor ampliación de la *representación política*, promovida como profundización de la *democracia*, sin considerar los obvios efectos de fragmentación partidaria.

Hasta hace unos años, las más de las veces bastaba la *mayoría* relativa de las preferencias. La mayoría de las constituciones latinoamericanas exige la *mayoría* absoluta de los *votos* válidamente emitidos (si se trata de *votos* emitidos o de *votos* válidos es algo que a veces se discute). Si ningún candidato obtiene la *mayoría* absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. Se sustituyó completamente la decisión por parte del parlamento (en Bolivia, era el Congreso el que tenía que decidir entre los tres candidatos más fuertes, a partir de 1993 entre los dos candidatos con mayor número de *votos* y, en caso de empates continuos, se podía proclamar electo el candidato que hubiera logrado la *mayoría* relativa en la *elección* popular; en Chile decidió el congreso entre los dos candidatos más votados). Empíricamente, en la gran mayoría de los casos, los *electores* son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo un *ballotage* entre los dos candidatos que hayan obtenido más *votos*. Con respecto al sistema de *mayoría* relativa con exigencias adicionales, en Costa Rica el candidato triunfante debe alcanzar al menos el 40% de los *votos* emitidos. En Argentina se exige la mayoría del 45% de los *votos* válidos o el 40%, si además existe una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de *votos*. En Nicaragua se pide el 45% de los *votos* válidos.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Cociente electoral - Fórmula electoral

Bibliografía:

Alonso Da Silva, L.V. (1999). *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e applicacao ao caso brasileiro*. Sao Paulo: Malheiros Editores.

Carreras, F. De, y J. M. Vallés (1977). *Las elecciones*. Barcelona: Editorial Blume.

- Crespo Martínez, I. (2009). El ballotaje en América Latina. En: Reynoso Núñez, J., y H. Sánchez de la Barquera, (eds.), *La democracia en su contexto*, (pp. 157-172). México: UNAM.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, A., M.A. Martínez y F. Parra (2011). *Accountability, democracia y reforma política en México*. México: Siglo XXI.
- Grofman, B., y A. Lijphart (comp.) (1986). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon.
- Lanzaro, J. (2008). Uruguay. Reformas políticas en la nueva etapa democrática. En: Zovatto, D., y J. J. Orozco Henríquez (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, (pp. 905-951). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A., y B. Grofman (comp.) (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Mackenzie, M. (1962). *Elecciones libres*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, D. (1987). *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*. San José: CAPEL.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. (3a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (ed.) (2005). *Elections in the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (2013) Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos. *Revista Española de Ciencia Política* 31, 13-39.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Pachano, S. (1998). *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- Payne, J. M. et al. (2006). *La política importa*. Washington, D.C.: BID-IDEA Internacional.
- Rae, D.W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Boston: Yale University Press.
- Rose, R. (ed.) (2000) *The International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Sabsay, D.A. (1991). *El ballotaje. Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. San José: IIDH/CAPEL.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada*. (3a. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Trindade, H. (org.) (1992). *Reforma eleitoral e representação política*. Porto Alegre: Editora da Universidade.

- Tuesta Soldevilla, F. (comp.) (1996). *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. Lima: IFES/USAID.
- Valles, J. M., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez, J. J. (coord.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dieter NOHLEN

SISTEMAS POLÍTICOS

I. Concepto

La expresión *sistemas políticos* hace laxa referencia a *formas de gobierno*, estructura del Estado, *régimen político*, diseño institucional, organizaciones y comportamientos políticos. La Enciclopedia Británica la define como el “conjunto de instituciones jurídicas formales que constituyen un gobierno o Estado” y también como “las formas reales y prescritas de comportamiento político; no sólo la organización legal del Estado, sino también la realidad de cómo este funciona” (Encyclopædia Britannica Online, 2016).

Los teóricos de sistemas andaban en búsqueda una teoría general de sistemas, deslastrada de consideraciones normativas y enfocada en comportamientos observables, con el fin de abordar realidades políticas generales. Tomaron el concepto de las matemáticas, cibernética, informática y biología (Von Bertalanffy, 1968). Adoptando el punto de vista conductista y funcionalista, trataron de distinguirse y distanciarse del historicismo jurídico-institucionalista predominante en la primera mitad del siglo XX. David Easton elaboró, en 1953, una teoría del *sistema político* con amplia difusión en la disciplina. Su *The Political System*, fue complementado por otras dos obras de gran impacto: *A Framework for Political Analysis* y *A System Analysis of Political Life*, ambas de 1965. Definió el *sistema político* como un conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria

de valores en una sociedad (Easton, 1969a, p. 221). Una asignación es autoritaria “cuando las personas que hacia ella se orientan, se sienten obligadas por ella” (Easton, 1969b, p. 80). Las personas se consideran obligados a obedecer por tres distintas razones: la coerción, el interés y la lealtad, legalidad o *legitimidad*. Cualquiera que sean las razones de la obediencia, lo característicamente político es el ejercicio de la autoridad de hacer asignaciones obligatorias de valores para todos los miembros del sistema. En la búsqueda de mayor precisión, Easton distingue entre *sistemas políticos* propiamente dichos y otros que realizan asignaciones obligatorias en ámbitos sociales o territoriales más restringidos —las familias, las organizaciones religiosas, castas, instituciones educativas o unidades económicas—. Estos son sistemas “parapolíticos” o “sistemas políticos internos” que, pese a su menor amplitud, son análogos al *sistema político* societal.

Eugene J. Meehan, crítico de Easton, adujo que la teoría no explicaba fenómenos empíricos sino que se limitaba a crear un esquema conceptual abstracto (Meehan, 1968). Al reconocer la existencia de “sistemas parapolíticos”, Easton acepta que la *política* ocurre en todas partes, desde los negocios hasta la familia y demás organizaciones menos incluyentes que el *sistema político*. Los *sistemas políticos* no son “societales”, sino que también existen en “subsistemas” de la sociedad. No basta, entonces, con definir la *política* como el sistema conductual con autoridad de asignar valores si no se especifica ámbito de validez de tales asignaciones (es decir, el territorio) ni los miembros del sistema (es decir, la población) sujetos a tales obligaciones. De hacerlo, se identifica el *sistema político* con el Estado nacional, lo que reduciría el esfuerzo de los autores sistémicos a un simple cambio de terminología.

Easton y otros funcionalistas privilegian la estabilidad del sistema. Este es visto como una caja cerrada que procesa insumos (demandas y apoyos) para generar productos (decisiones y respuestas sobre la asignación de valores materiales o simbólicos) que a su vez retroalimentan al sistema. La función esencial del sistema es lograr el equilibrio homeostático con su ambiente, propiciar retroalimentación negativa e impedir la retroalimentación positiva, a fin de lograr la estabilidad. Claro está que estabilidad no es resistencia al cambio, sino adaptación. Autores de orientación marxista acusan al enfoque de los *sistemas políticos* de

poseer un sesgo conservador. La teoría no se ocupa de la promoción de revoluciones sociales. El enfoque privilegia más bien la comprensión de los mecanismos que permiten manejar y adaptarse a las tensiones, para evitar “perturbaciones” severas de las “variables fundamentales” del sistema. Al privilegiar la estabilidad, el enfoque de sistemas refuerza la idea de que los cambios radicales no son necesariamente progresistas, sino también destructivos.

Jean-William Lapierre (1976, pp. 38-45) trató de reducir la excesiva generalidad de la teoría. Define al *sistema político* como el conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global. Añade que hay dos grandes categorías de decisiones: las relativas a la coordinación o regulación de las relaciones entre los grupos particulares y las correspondientes a las acciones colectivas que comprometen o movilizan a la totalidad de la sociedad global. Para Lapierre el *sistema político* no se define ni por la asignación de valores (pues hay otros sistemas sociales, como el mercado, que realizan una función similar) ni por el carácter autoritario de tales asignaciones (pues hay sistemas parapolíticos que imponen decisiones a sus miembros). Lo que caracteriza al *sistema político* es que sus decisiones atañen a la totalidad de la sociedad, pero como Easton, Lapierre no deja claro qué significa que las decisiones conciernan a la sociedad en su conjunto. Es evidente que no todas las decisiones del *sistema político* afectan o involucran siempre a toda la sociedad y que ciertas organizaciones e individuos son capaces de imponer decisiones con consecuencias sobre el conjunto de la sociedad. El *sistema político* no tiene siempre el monopolio de las decisiones públicas. Grupos criminales, guerrillas, paramilitares, “maras”, bandas de narcotraficantes y organizaciones terroristas son capaces de imponer decisiones sobre el conjunto sociedad. Estos grupos crean una suerte de feudos regulados por fuerzas independientes y contrarias al *poder* del Estado formalmente constituido.

En sintonía parcial con Easton, Gabriel Almond (1960, p. 7) definió el *sistema político* como el conjunto de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima. Esta definición hace evocar la definición weberiana de Estado,

pero añadiendo la idea de funciones políticas. Las funciones listadas por el lado de productos (la elaboración, aplicación y juicio conforme a normas) no es más que un parafraseo de Montesquieu. Dejando de lado problemas conceptuales, tales como qué significa “sociedad independiente” o ejercicio “más o menos legítimo” de la violencia, el aporte de Almond es sólo una tipología de relativa utilidad descriptiva, no un modelo teórico de funcionamiento del *sistema político*.

Karl Deutsch intentó una aproximación basada en la cibernética. Construyó un modelo de comunicaciones en el que el *gobierno* es el centro de decisiones (1963, p. 124). Su complejo diagrama de flujo representa “receptores” que captan, seleccionan y procesan la información interna y externa, la cual fluye hacia el centro decisorio. Este elige cursos de acción sobre la base de la información reciente, la memoria archivada y los valores del sistema. Las decisiones se traducen en resultados que realimentan el flujo de información. El enfoque cibernético tampoco tuvo desarrollo empírico importante debido a naturaleza mecanicista, estática y conservadora (Young, 1968). La influencia de la ingeniería de las comunicaciones en el modelo hace que sus analogías no sean especialmente aplicables a los procesos humanos, bastante más complejos que las máquinas. Su enfoque de las decisiones políticas exige una racionalidad y una certeza que no existen en la *política*. El modelo se concentra más en los procesos de flujo de información que en la toma de decisiones respaldadas por el *poder* y sus consecuencias, que son el centro de la acción política.

Maurice Duverger (1955) partió de un punto de vista distinto. Enfatizó las diferencias entre instituciones, regímenes y sistemas. Por sistema social, Duverger entendió, en sentido laxo, todo conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. Según él, el nombre de sistema se reserva al conjunto de los roles o modelos de comportamiento que integran la cultura de un grupo y sirven para definirlo. El *sistema político* no es más que una entidad analítica para el estudio de los aspectos políticos del conjunto del sistema social. El *sistema político* es el “cuadro general” en el cual los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca. Las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político que es denominado *régimen político*.

Samuel Huntington, en su obra seminal de 1968, saca al concepto de *sistema político* del contexto de las teorías sistémicas y lo inserta en el marco neoinstitucional que siguió a la llamada “revolución conductista”. Huntington designa con ese término al conjunto formado por las instituciones políticas, que poseen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico y que se manifiestan en conductas observables empíricamente, referidas al ejercicio del *poder político*, por medio de las instituciones y los actos del *gobierno*.

David E. Apter (1970, p. 250) criticó el enfoque de sistemas por aparatoso y alejado de la realidad, pero predijo que la ciencia política se nutriría más del neoconductismo (pp.16-17). William Mitchell afirmó en la “Enciclopedia internacional de las ciencias sociales” de 1968, que el análisis de sistemas sería ampliamente usado bien fuese en su versión organicista y funcionalista (representada principalmente por Easton y Almond) o en su vertiente más mecanicista y cuantitativa (construida principalmente por Kaplan en el terreno de las relaciones internacionales). Sin embargo, la teoría sistémica se estancó muy prematuramente pese a los buenos augurios iniciales. Lejos de haber entrado en desuso, el término *sistemas políticos* forma parte de la jerga común y especializada.

II. Tipología

Robert Dahl, en su *Poliarquía* (1971), distingue dos dimensiones que permiten no sólo clasificar los *sistemas políticos*, sino teorizar sobre el mecanismo de cambio político y las rutas de la *transición a la democracia*. Tales dimensiones son *participación política* (entendida como la medida en que los ciudadanos son incorporados y movilizados para tomar parte de los procesos políticos) y *oposición política* o contestación (entendida como la medida en que es posible retar las decisiones y la permanencia en el cargo de quienes ocupan el *gobierno*). Los sistemas descritos por Dahl, en los cuatro extremos del espacio definido por el cruce de estas dos dimensiones cuantitativas, son las hegemonías cerradas (con niveles mínimos de tolerancia a la oposición y de *participación política*), las hegemonías incluyentes (con niveles muy altos de movilización política de la población, pero casi nula tolerancia a la oposición), las oligarquías competitivas (donde el nivel de participación de la población es muy bajo, si alguno, mientras las distintas élites compiten entre sí por el *poder* de

forma libre) y, finalmente, las poliarquías (correspondientes a lo que comúnmente se conocen como *democracias*, en las que hay alto nivel de inclusión de la población en la escogencia del *gobierno* y otras decisiones políticas, así como alto nivel de tolerancia a la competencia por el *poder*). Esta tipología en realidad ofrece un modo de medir los *regímenes políticos* de forma continua, como sistemas con niveles variables de participación y contestación. Se ha logrado medir empíricamente la existencia de estas dos dimensiones, con lo cual se puede argumentar que en lugar de tipologías se puede hablar de continuidad entre los extremos descritos por Dahl (Coppedge, Álvarez y Maldonado, 2008). En todo caso, el enfoque de Dahl ha sido fructífero y ampliamente reconocido en la ciencia política contemporánea. Su modelo ha tenido, por ejemplo, una amplia aplicación en el estudio de la *democratización* y los procesos que llevan a cambios de régimen (Staffan, 2009).

Desde una perspectiva teórica distinta, Apter (1970) clasifica los sistemas de acuerdo a como se expresan simbólicamente las normas de una sociedad en combinación como se define la autoridad, es decir, el grado de responsabilidad de los dirigentes con los dirigidos. Los valores pueden representarse como ideologías o como religiones, como preceptos éticos o como metas sociales concretas; es decir, de modo instrumental o de manera consumatoria. La autoridad puede ser ejercida jerárquica o piramidalmente. Así, del cruce de las dos variables Apter deriva cuatro tipos de sistemas: los sistemas de movilización, con autoridad jerárquica y valores consumatorios; los teocráticos, con autoridad piramidal y valores consumatorios; los burocráticos, con autoridad jerárquica y valores instrumentales, y finalmente los sistemas de conciliación, con autoridad piramidal y valores instrumentales. Los *sistemas políticos* de movilización (cuyo ejemplo típico es el de la China de Mao, especialmente durante la “revolución cultural”) poseen una *ideología política* universalizante que permite que las cuestiones de interés se pacten como cuestiones de valor. El sistema no tiene que ser necesariamente de orientación marxista para ser considerado de movilización. Incluyen un líder carismático o profético, en lugar de una autoridad burocratizada, que moviliza con una ideología proselitista y que tiene que enfrentar el problema que Weber identificó como “ritualización del liderazgo” que conduce, a su vez, a la declinación de las creencias y la búsqueda del interés personal sobre el comunitario.

El *populismo* latinoamericano, en su versión peronista en Argentina y en el caso del régimen de Hugo Chávez en Venezuela, pueden considerarse muy cercanos al tipo ideal de sistema de movilización (Rey, 1976, pp. 123-127; Arenas, 2009, pp. 152-185). Los sistemas de conciliación son representativos, aunque no necesariamente democráticos (la categoría incluye casos de sistemas de un solo partido muy representativo). La vida pública es entendida en términos de fines instrumentales por lo que enfrentan el problema de la pérdida de significación de la misma y aparición de conflictos que violentan el marco legal o los mecanismos de negociación de los que depende el sistema. Los sistemas burocráticos son el resultado del cambio de alguno de los dos sistemas previamente descritos como consecuencia de la búsqueda de soluciones al problema de la accesibilidad de la élite. Propenden a favorecer los reclamos de representación basados en el interés y los regulan de acuerdo con patrones institucionalizados y reconocidos. Los sistemas teocráticos son sólo casos históricos, el ejemplo típico es el feudalismo europeo.

Duverger (1955) analiza lo que él llama “los grandes sistemas políticos” del momento histórico en el que escribió su obra. Para ello usa dos conceptos: el *régimen político* (liberal o autoritario) y el sistema económico (socialista o capitalista). Del cruce de éstos obtiene cuatro tipos de *sistemas políticos*. La *democracia* liberal es el *sistema político* típico de occidente, con todas sus variantes institucionales (presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo; los sistemas republicanos y las monarquías constitucionales). La dictadura socialista es el *sistema político* de la Unión Soviética y los países de Europa del Este antes de la caída del muro de Berlín. El régimen autoritario capitalista es la monarquía arcaica y las *dictaduras* fascistas o conservadoras. En el siglo XX hubo sólo dos casos históricos, de muy corta duración, de *democracia* socialista (Checoslovaquia en 1968 y el *gobierno* de Salvador Allende en Chile, derrocado en septiembre de 1973).

En el siglo XXI, el régimen venezolano de Hugo Chávez, en particular a partir del 2007, así como en menor medida los de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua, auto-denominados como “socialismos del siglo XXI,” podrían ser considerados como ejemplos contemporáneos de socialismo democrático. La mayoría

de ellos poseen economías de mercado con algunas políticas sociales y *democracia* política limitada. En la actualidad, Corea del Norte y Cuba son casos emblemáticos de *dictaduras* socialistas. Las *dictaduras* militares de América Latina, en particular en su versión neoliberal, como lo fue la chilena, serían ejemplos claros de este tipo de régimen. Otros casos que podrían caer en esta categoría son los de China y Rusia contemporáneas que, aunque no tienen una economía propiamente libre, se acercan más a una economía de mercado que al modelo de propiedad estatal y colectiva propugnado por el comunismo antes de la caída del Muro de Berlín, y en lo político (mucho más China que Rusia) poseen regímenes autoritarios.

Finalmente, Samuel Huntington (1968) usa dos variables para explicar el nivel de desarrollo político. De un lado está el grado de institucionalización política y, del otro, el grado de *participación política*. En el nivel más bajo de institucionalización, el *sistema político* es gobernado predominantemente de modo personal. En el nivel más alto, el sistema está gobernado por leyes impersonales. Por su parte, la participación puede ser baja, estando restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la élite burocrática o la aristocracia tradicional; puede ser media, cuando los grupos de las clases medias acceden a la *política*, o puede ser alta, cuando a estos dos tipos de grupos sociales se suman los sectores populares. La relación entre ambas variables no pretende sólo crear esquemas de clasificación, sino que obedece a una hipótesis que intenta explicar la estabilidad: a medida que aumenta la *participación política*, crecerá la institucionalización o de lo contrario no se mantendrá la estabilidad del sistema. De la relación hipotética entre institucionalización y participación, Huntington infiere las diferencias entre dos tipos de *sistemas políticos*: cívicos y pretorianos. Los sistemas cívicos son los que gozan de un alto nivel de institucionalización respecto de su nivel de participación, mientras que los pretorianos son los que tienen bajos niveles de desarrollo institucional y elevados niveles de participación. Los niveles de desarrollo institucional y de participación varían de una sociedad a otra, por lo que los sistemas cívicos y pretorianos pueden darse en diversos niveles de *participación política*. El pretorianismo es el resultado de un nivel de participación mayor que aquel que las instituciones pueden enfrentar.

Ninguna de las tipologías presentadas aquí resulta del todo satisfactoria. Dahl (Coppedge, Álvarez y Maldonado, 2008) se circunscribe al problema de la *democratización*. Duverger (1955) está fuertemente influido por la situación histórica que analizó para construirla. Su elaboración teórica, en consecuencia, es bastante más pobre que las otras presentadas aquí. Su valor está en que pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta las instituciones efectivamente existentes a la hora de teorizar sobre los *sistemas políticos*. Apter (1970) muestra el valor de tener en cuenta aspectos del funcionamiento del sistema, además de las instituciones. Su formulación es vaga, pero ha servido de base para el estudio de fenómenos políticos de una enorme relevancia en Iberoamérica, como es el caso del *populismo*. La tipología de Huntington (1968) pone de relieve la importancia de analizar aspectos de comportamiento político (la participación) con aspectos institucionales (los canales por los cuales se conduce, se maneja o se impide la misma), pero sus conceptos a veces se alejan demasiado de las realidades institucionales de los países que estudia.

Recientes desarrollos de la ciencia política han mostrado la superioridad del enfoque métrico sobre el meramente tipológico. Aunque las tipologías puedan ser de utilidad para resumir información, no superan el poder de medición. Los enfoques de Dahl y Huntington dan pie al desarrollo de un enfoque cuantitativo de medición de niveles o escalas de *regímenes políticos* (Coppedge, 2012, pp.11-49). Existen datos acumulados para la mayoría de los países del mundo que permiten hacer comparaciones cuantitativas de regímenes (V-Dem Institute/Helen Kellogg Institute for International Studies, 2016). Desde una perspectiva cuantitativa se logra medir grados de *autoritarismo* y *democracia*, e incluso de clases o calidades distintas de *democracia* (Collier y Levitsky, 1997, pp. 430-45), de regímenes híbridos (Levitsky y Way, 2010) y autoritarios-electorales (Schedler, 2006). Pese a su utilidad, las tipologías no son más que un nivel bajo de medición categórica, a partir del cual otras precisiones pueden ser elaboradas.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Democracia - Dictadura - Formas de gobierno - Regímenes políticos -
Sistemas de partidos - Sistemas electorales

Bibliografía:

- Almond, G. (1960). A Functional Approach to Comparative Politics. En: Almond, G., y Coleman, J. S. *The Politics in the Developing Areas*. Princeton: Princeton Press.
- Apter, D. (1970). *Estudio de la modernización*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Arenas, N. (2009). El populismo de Hugo Chávez: ¿Revirtiendo la democracia venezolana? (2004-2007). *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 11, 152-185.
- Collier, D., y Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, (49), 3, 430-445.
- Coppedge, M. (2012). Defining and Measuring Democracy. En: *Democratization and Research Methods*, (pp.11-49). Cambridge: Cambridge University Press.
- Coppedge, M., Álvarez, A., y Maldonado, C. (2008). Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness. *Journal of Politics*, (70), 30.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Deutsch, K. W. (1963). *Los nervios del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Duverger, M. (1955). *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Easton, D. (1969a). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Easton, D. (1969b). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Encyclopædia Britannica Online (s/f). *Political System*. Recuperado de: <http://www.britannica.com/topic/political-system>.
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Lapierre, J. W. (1976). *El análisis de los sistemas políticos*. Barcelona: Península.
- Levitsky, S., y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meehan, E. J. (1968). *Contemporary Political Thought. A Critical Study*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Rey, J. C. (1976). Ideología y cultura política. El caso del populismo latinoamericano. *Politeia*, 5, 123-127.
- Staffan, I. L. (ed.) (2009). *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism*. Boulder. Colorado: Lynne Rienner.
- V-Dem Institute/Helen Kellogg Institute for International Studie (2016). *Varieties of Democracy*. (Polity IV Annual Time-Series). University of Gothenburg/University of Notre Dame. Recuperado de: <https://v-dem.net/en/>.

Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory Foundations, Development, Applications*. Nueva York: George Braziller.

Young, O. R. (1968). *Systems of Political Science*. New Jersey: Prentice-Hall.

Ángel ÁLVAREZ

SOBERANÍA

I. Etimología

El término *soberanía* se deriva de la palabra “soberano” (máxima autoridad), la cual a su vez proviene de la adaptación en sustantivo de la preposición latina **super** (sobre, por encima), de donde también procede la voz relacionada “supremacía”. Suele utilizarse en un sentido similar la expresión “*poder soberano*”.

II. Génesis y evolución

Así como Maquiavelo sería el primero en relacionar al gobernante (“príncipe”) con la concentración jurídica del *poder* (“Estado”), se reconoce a Bodin (1992) como el responsable de acuñar y difundir el término *soberanía* como la condición que fundamenta el ejercicio del *poder* y la autoridad en la figura de un centro de toma de decisiones, el *gobierno*. Claramente, la función de este concepto es legitimar el *poder* y sustentar el cargo y potestades de quien lo ostenta.

En su primer momento, en el siglo XVI¹, la *soberanía* como justificante del ejercicio del *poder* se relacionó con el impulso al absolutismo, como superador de la dispersión que el feudalismo había traído consigo y también con una búsqueda de revalidación de la figura del monarca (Estado-Nación) frente a otras formas de organización política o mixta, como el papado y los antiguos imperios. También, en la consecuente *legitimidad* para el ejercicio del *poder*. Entre los elementos que se enmarcan en esta visión de la *soberanía* está el monarca como centro último de decisión en la colectividad política, como emisor de

1 La primera edición de “Los seis libros de la República” es de 1575.

las leyes (plano interno) y como no dependiente de otro centro de *poder* mayor (plano externo).

Sin embargo, aun el mismo Bodin hacía depender, todavía, la acción del soberano (“príncipe”) de los dictados divinos y de una “ley natural común”, que no llegó a profundizar. Ello en concordancia con la práctica de que la Iglesia “bendijera” al monarca para que se le considerara plenamente legítimo.

La Escuela Clásica del Derecho Natural vendría a replantear el concepto de *soberanía*. Primero, Hobbes (1651) buscaba justificar aún más el ejercicio absoluto del *poder*, por lo cual relativizó sustancialmente la influencia de la “ley natural”, abandonó la dependencia de la voluntad divina y visualizó al individuo como parte de una colectividad que hallaría en el monarca su cabeza. Locke, por su parte, sin hacer a un lado la idea de un monarca, sí traslada a la sociedad la titularidad de la *soberanía*, de tal manera que quien ejerce el *poder* no lo hace por una condición intrínseca, sino como autoridad dentro de una sociedad política donde los individuos tienen valor como sujetos y mantienen derechos naturales, aunque su concepción fuera la de varones propietarios como los únicos ciudadanos. Rousseau iría mucho más allá al sostener que la *soberanía* es del pueblo y la voluntad general es la que legitima el ejercicio de la autoridad y dicta la dirección en que se construye y se mueve una *república*. Posteriores desarrollos trasladan la titularidad de la *soberanía* a “la nación” y en adelante coexisten las denominaciones de “*soberanía* popular”, “*soberanía* del pueblo” y “*soberanía* de la nación”.

Como bien se comprende, esta evolución transforma el concepto de *soberanía* en fundamento del régimen democrático y acerca la figura del gobernante a la de un representante, antes que verlo como la encarnación del *poder*. La Constitución francesa de 1793 prescribe que “la soberanía reside en el pueblo”.

Conforme avanzó el siglo XIX, la *soberanía* llegó a constituirse en elemento definitorio de la figura de “Estado-Nación” y el concepto derivado de “autodeterminación” se hizo bandera de reivindicación del derecho de las comunidades a gobernarse por sí mismas, alentando procesos de independencia de territorios sometidos como colonias o en condición similar respecto de otros Estados.

Política, ideológica y culturalmente, la *soberanía* se afianzó como atributo de la sociedad, del pueblo, de la colectividad y como factor de legitimación del *poder*, pero ahora por la vía de la representación, es decir, la autoridad como ejercicio temporal, un “*mandato*”. La condición del individuo en el marco de esa colectividad se fue consolidando en la figura de la *ciudadanía* y ésta, a su vez, se expandió con el reconocimiento de *derechos políticos* a las mujeres y a los no propietarios.

Por extensión, el término *soberanía* se utiliza para colectividades y entidades distintas al Estado, para indicar su capacidad de dictar sus decisiones y ejercer el *poder* en su ámbito específico.

III. Concepto actual

Aunque el concepto de *soberanía* se ha extendido, las interpretaciones de su titularidad y sus consecuencias han sido objeto de debate entre filósofos, juristas y politólogos: Kant, Marx, Weber, Mills, Kelsen, Jellinek, Heller, Austin, son apenas algunos de los autores que han elaborado al respecto, variando de la negación a la recuperación histórica del sentido de la *soberanía*. Progresivamente, sin embargo, ha habido un mayor énfasis en la relación entre *soberanía* y ley y, por ende, una visión de ella como elemento del *Estado de derecho*.

Ha predominado, sobre todo con base en Weber y Heller, la idea de que la *soberanía* halla dos dimensiones, una interna, en la forma de la supremacía, esto es, el ejercicio del *poder* como uso y monopolio legítimo del uso de la fuerza conforme al derecho en un territorio determinado, mientras la externa consistiría en la independencia, es decir, la no sujeción del Estado a otra entidad fuera de sus fronteras y por tanto, un elemento esencial en el reconocimiento de la “igualdad formal” entre pares, los Estados como sujetos de la comunidad internacional (Murillo, 2000).

En décadas recientes, la “independencia” y la misma idea de *soberanía* estatal han estado al centro de debates acerca de su significado en un mundo más interconectado, en el marco de la globalización y en donde la figura de la intervención externa por razones humanitarias se ha instalado (Annan, 1999), de donde hay una “relativización” de la *soberanía* en el plano internacional.

En el plano interno, la *soberanía* no sólo sigue siendo considerada el referente último del ejercicio legítimo del *poder* y de la creación y aplicación del derecho, sino que se ha transformado en postulado esencial de la definición del Estado republicano. Su expresión es por medio del *voto*, lo que la convierte en factor determinante para conceptualizar la función ciudadana, el *sufragio* y las *elecciones*.

Por lo anterior, más allá de ser un derecho, el *sufragio* es la vía para la expresión de la *soberanía* popular y ello crea un vínculo inexorable entre *democracia*, *ciudadanía* y *derechos políticos*, con la *soberanía* misma y la *legitimidad* del *poder*.

IV. Uso en América Latina

En América Latina, las constituciones políticas recuperan la noción y el principio de *soberanía*, fundamentalmente en tres supuestos: como base de la integridad territorial, como elemento definitorio del Estado republicano y como fundamento de los *derechos políticos* y de las manifestaciones de la *democracia*, representativa y participativa. En los dos últimos supuestos, que son los que resultan de interés para esta voz, hay, en el primero, variaciones significativas respecto de la titularidad de la *soberanía*, si es del pueblo, que es la que predomina como expresión (constituciones políticas de Argentina (1994), art. 33, aun si es de manera indirecta; Bolivia (2008), art. 7; Colombia (1991), art. 3; Ecuador (2008), art. 1; El Salvador (1983), art. 83; Guatemala (1993) art. 141; Honduras (1982) art. 2; Estados Unidos Mexicanos (1917), art. 39; Nicaragua (1987), art. 2; República Dominicana (2010), art. 2; República Bolivariana de Venezuela (1999), art. 5; una idea similar se obtiene de la combinación de la Constitución Política de Panamá (1972), arts. 1 y 2; Perú (1993), arts. 3 y 45), o de la nación (constituciones políticas de Chile (1980), art. 5, aunque agrega que su ejercicio corresponde al pueblo; Costa Rica (1949), art. 2; República Oriental del Uruguay (1997), art. 4), y con los adverbios que califican esta titularidad (preside “exclusivamente”, que es la más utilizada por los textos constitucionales, o bien, “originariamente”, “únicamente”, “intransferiblemente”, “esencialmente”, “radicalmente”), e igualmente en cuanto a su relación con el *poder* y con la autoridad para dictar las leyes (efecto legitimador), a veces explícita y en otros casos no.

En el segundo supuesto, la *soberanía* se vincula con la extensión (y a veces, características) de los *derechos políticos* y la práctica de la *democracia*, sólo representativa o también participativa, (constituciones políticas de Argentina (1994), art. 37; República Federativa del Brasil (1988), art. 14; Colombia (1991), art. 103; República Oriental del Uruguay (1997), arts. 77 y 82; República Bolivariana de Venezuela (1999), art. 70). En otros casos (Honduras, México, Nicaragua), en los mismos artículos citados anteriormente, pero ahora referidos los *derechos políticos* como medios o formas de expresión de la *soberanía* popular. Estas diferencias pueden ser más que estilo, ya que calificar la *soberanía* de “radical” (Uruguay) o “intransferible” (Venezuela) en el pueblo, es fundamento de una mayor y más frecuente consulta al soberano, esto es, a la organización de un mayor número de ejercicios de *democracia participativa*.

En suma, aun con las diferencias señaladas, hay consenso en América Latina acerca del papel central de la *soberanía* como definitoria de un régimen democrático republicano de derecho y su expresión se manifiesta y reedita en el ejercicio de *derechos políticos*, cuya diversidad variará según se trate de una *democracia* que privilegia los ejercicios representativos o también los participativos.

Vocablos de referencia:

Elecciones - Estado de derecho - Ciudadanía - Democracia - Democracia participativa - Derechos políticos - Legitimidad - Representación - Mandato - Poder - República - Política - Voto

Bibliografía:

- Annan, K. (1999). Nosotros los Pueblos. *El Tiempo*. Santafé de Bogotá. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/54/2000>.
- Bodin, J. (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- García, A., Sánchez, J., y Ulloa, C. (2003). *Soberanía estatal, injerencia de otros estados y sus consecuencias en el derecho internacional* (Tesis de pregrado). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Heller, H. (1995). *La soberanía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heller, H. (1995). *La soberanía: Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*. México, D.F.: UNAM.
- Hobbes, T. (1651). *Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.

Maquiavelo, N. (1998). *El Príncipe*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.

Murillo, G. (2000). Soberanía. En: *Diccionario electoral*, t. I, (2a ed.). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Sonia PICADO S.

SOBRERREPRESENTACIÓN/ SUBRREPRESENTACIÓN

Uno de los principios básicos de la *democracia* representativa es el del *voto* igual: una persona/un *voto*. Este principio es coincidente con estándares y valores básicos de la *democracia*, como su carácter inclusivo, la igualdad de los ciudadanos y el *voto* universal.

Para que el *voto* sea igual, el valor/peso del *voto* no debe variar significativamente en razón del distrito en el que vota cada persona. El *voto* igual supone la proporcionalidad entre el número de habitantes y el número de bancas en todas las unidades geográficas en que se divide un país con fines electorales (distritos o *circunscripciones electorales*, según la legislación aplicable). Para determinar esta proporcionalidad, en algunos países se toma en cuenta el número de *electores* habilitados para votar en la unidad territorial en lugar del número de habitantes de esa unidad.

Cuando se utiliza un sistema de distrito único (por ejemplo, en el caso de Israel para la *elección* legislativa o el de la mayoría de las *elecciones* presidenciales directas), no importa en qué lugar del país vota una persona, su *voto* vale igual al del resto de los *electores*. Cuando el territorio se divide en unidades geográficas menores, la asignación de bancas a cada unidad puede ser equilibrada si se mantiene la proporcionalidad entre habitantes (o *electores*) y bancas. Pero si esa proporción se altera se produce el fenómeno conocido como *sobre- y subrepresentación* (**malapportionment**, en inglés).

La *sobre- y subrepresentación* es un fenómeno que se advierte en la comparación entre las distintas unidades geográficas del país con

respecto a la proporción (**ratio**) ideal entre habitantes (o *electores*) y las bancas a cubrir. En términos matemáticos, la **ratio** de proporcionalidad se obtiene dividiendo la cantidad de habitantes (o *electores*) por el número de bancas, lo que da una banca cada X habitantes (o *electores*). Así, habrá *sobrerrepresentación* cuando a un distrito se le asignen más bancas que las que le corresponderían de acuerdo con la **ratio** de proporcionalidad, y habrá *subrrepresentación* cuando a un distrito se le asignen menos bancas de las que le corresponderían de acuerdo con esa **ratio**.

Pongamos un ejemplo. En un país de 3.000.000 de habitantes, el parlamento tiene 50 bancas. La **ratio** de proporcionalidad es de una banca cada 60.000 habitantes. El país tiene cuatro distritos: A, con 1.200.000 habitantes; B con 600.000 habitantes; C con 900.000 habitantes; D con 300.000 habitantes. La norma que distribuye las bancas asigna 20 bancas al distrito A, quince bancas al distrito B, diez bancas al distrito C y cinco bancas al distrito D. Si comparamos las bancas asignadas a cada distrito con la **ratio** de proporcionalidad vemos que los distritos A y D están adecuadamente representados. El distrito B está sobrerrepresentado (de acuerdo a la **ratio** le corresponderían diez bancas, pero elige quince) y el distrito C está subrrepresentado (le corresponderían quince bancas y sólo elige diez).

La *sobre- y subrrepresentación* afecta el valor o peso del *voto* de los *electores*. En los distritos sobrerrepresentados obtener una banca requiere menos *votos* (los *votos* de los *electores* de ese distrito valen/pesan más que los de otros distritos), mientras en los distritos subrrepresentados hacen falta más *votos* para obtener una banca (los *votos* de los *electores* de ese distrito valen/pesan menos que los de los demás distritos).

La *sobre- y subrrepresentación* no sólo afecta el derecho al *voto* igual de cada *elector* o el derecho a una representación igual de cada habitante, sino que también tiene consecuencias políticas en la *gobernanza*, alterando el peso e influencia de los distritos en el proceso de decisión de políticas públicas, o generando ventajas a favor de algunos *partidos políticos* o corrientes ideológicas en detrimento de otras.

La *sobre- y subrrepresentación* puede producirse por un error de cálculo en la distribución de las bancas, pero también puede ser el resultado de una decisión política expresa. Esa decisión puede estar

legítimamente orientada a dar más peso político a algunas regiones (por ejemplo, zonas rurales, poco pobladas, menos desarrolladas, más pobres o periféricas) o a algún sector de la población (*minorías* concentradas geográficamente o pueblos originarios), lo que sería una especie de acción de discriminación positiva. Pero esa decisión también puede ser ilegítima si la intención, por ejemplo, es perjudicar a un *partido político* frente a otro o manipular el *resultado electoral*. Un ejemplo de esta distorsión malintencionada en la relación habitantes/bancas/unidad geográfica es el **gerrymandering**.

La *sobre- y subrepresentación* puede ser originaria o sobrevenida. En el primer caso hay **ab initio** una distorsión en la relación población/escaños/unidad geográfica. En el segundo, la distorsión puede ser el resultado natural de los movimientos poblacionales. Es por ello que si se quiere mantener la **ratio** de proporcionalidad es aconsejable revisar cada tanto la distribución de bancas en función de la población de cada distrito. Por lo general las leyes establecen la posibilidad/necesidad de efectuar una revisión después de cada *censo de población*.

La *sobre- y subrepresentación* puede darse también en aquellos cuerpos colegiados que representan unidades políticas territoriales, tal es el caso del senado en los estados federales. Si el senado representa estados o provincias, la igualdad está dada en función de la unidad política y no de la población que cada una tiene. Si el senado debe representar a las unidades políticas y se asigna a esas unidades diversa cantidad de bancas, sin importar cuál es el fundamento (cantidad de población, producción, niveles de desarrollo) se producirá una *sobre- y subrepresentación* con relación a lo que se debe representar, que es la unidad político-institucional. Algunos autores señalan que los senados federales que tienen igual cantidad de representantes por provincia o estado son un ejemplo de **malapportionment**, ya que los distritos pueden tener diferencias grandes de población. A nuestro juicio ese no es el caso. Por lo general, en los estados federales la cámara baja representa a la población y la cámara alta representa a las unidades políticas. Para decir si hay *sobre- o subrepresentación* hay que atender a la base de representación de cada cuerpo. En el primer caso hay que atender a la igualdad de *voto* de la población; en el caso del senado, en cambio, hay que atender a la igualdad del peso de las diversas unidades federadas.

En los estudios de Samuels y Snyder (2001), Simón Cosano (2009) y Kamajara y Kasuya (2014) figuran varios países latinoamericanos en el **ranking** de países que presentan *sobre- y subrepresentación*, especialmente en la cámara baja.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Geografía electoral

Bibliografía:

ACE Project – Red de conocimientos electorales. *Delimitación de Distritos*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/bd/bdb/bdb05/bdb05a>

Kamajara, Y., y Kasuya, Y. (2014). The State of Malapportionment in the World: One Person, One Vote?. *Annual Conference of the Australian Political Studies Association*, Sydney. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2514451.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*, (3a. ed.). México: FCE.

Samuels, D., y Snyder, R. (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *BJPS*, 31, 651-671 (Cambridge University Press), Recuperado de: <http://users.polisci.umn.edu/~dsamuels/BJPS2001.pdf>.

Simón Cosano, P. (2009). La desigualdad y el valor de un voto: El malapportionment de las cámaras bajas en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) (43), 165-188 (Madrid).

Taeko, H., y Neiva, P. (2013). Malapportionment and Geographical Bases of Electoral Support in the Brazilian Senate. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1), 127-150 (Hamburg University). Recuperado de: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/617/615>.

Vallés, J., y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

Delia FERREIRA

SORTEO

I. Concepto

En el campo electoral, el *sorteo* es un procedimiento mediante el cual se confía al azar una resolución relativa al *proceso electoral*, como por ejemplo, la *elección* de autoridades, la designación de *funcionarios*

electorales o la adjudicación de espacios en medios de comunicación. Aunque en el pasado llegó a ser utilizado como mecanismo directo para la selección de autoridades en la antigua Grecia (Nohlen, 1981, p. 82), hoy en día, aunque no ha desaparecido del todo, tiene un papel absolutamente secundario y subordinado respecto a la *elección* universal y directa de los gobernantes. En los *sistemas electorales* (Nohlen, 2007, p. 294) de la *democracia* contemporánea (Dahl, 1999, p. 18), el *sorteo* se utiliza principalmente en dos situaciones diferentes:

- Para resolver el empate que se hubiera podido producir entre dos o más candidatos a cuerpos legislativos, y
- Para designar *funcionarios electorales*.

II. Usos del sorteo

A. Sorteo para determinar el candidato ganador

Como método para resolver empates entre candidatos a cuerpos legislativos, se utiliza cuando el sistema de adjudicación de cargos establecido arroja que dos o más de los postulados tienen igual derecho a ocupar un determinado cargo. En estos casos, algunos países, como es el caso de Panamá, disponen la repetición de la *elección*, otros utilizan el *sorteo* como mecanismo primario de resolver el empate, y otros como mecanismo subsidiario.

Hablamos de utilización del *sorteo* como método primario de resolver un empate para referirnos a aquellos casos en los cuales, si la utilización del procedimiento de adjudicación deriva en que dos candidatos estén igualados por el último cargo, la situación se resuelve mediante el azar, sin recurrir antes a otro método para romper la igualdad. Tal es el caso de Costa Rica. En el *sistema electoral* chileno aprobado en 2015, se ha establecido un sistema de *voto preferencial* si los candidatos de una misma *lista* quedan empatados por el último de los cargos que le corresponden al partido; el escaño se decide por *sorteo*.

El *sorteo* se utiliza también como método secundario para resolver situaciones de empate en la adjudicación de cargos entre partidos diferentes. Ello es usual en los países que han adoptado para la distribución de cargos parlamentarios el método de divisores conocido como *fórmula*

electoral D'Hondt (también conocida como “cifra repartidora” o “media más elevada”). Si dos partidos presentan el mismo cociente para el último de los cargos a distribuir, el empate se resuelve en primer lugar a favor de la organización con la mayor votación total en la circunscripción. Sólo si los partidos tienen también la misma votación total, entonces se recurre a la suerte para adjudicar el escaño. Este es el caso de Argentina, España, Paraguay y Venezuela. En el sistema binominal utilizado en Chile con anterioridad al *sistema electoral* aprobado en 2015, dado el hecho de que se votaba por uno de los candidatos de la *lista*, si dos *listas* estaban igualadas por el segundo escaño se adjudicaba el cargo al candidato con mayor votación individual; si el empate persistía se acudía al *sorteo*. Lo mismo se hacía si dos candidatos de una *lista* a la que corresponde un escaño lograban la misma votación individual.

Dado el papel claramente secundario que se le asigna, son escasas las probabilidades de que sea necesario recurrir al *sorteo* para decidir una *elección*. Sin embargo, está previsto como forma de evitar los costos de un nuevo *proceso electoral* en circunstancias en que se considera que no estaría justificado repetir la *elección*, básicamente, como hemos visto, para cuerpos legislativos. Ningún país lo prevé como mecanismo para resolver el empate en una *elección* presidencial.

B. Sorteo para la designación de *funcionarios electorales*

Con la finalidad de procurar una integración no partidista de las *mesas de votación*, algunos países han establecido que la designación de sus miembros se haga por el sistema del *sorteo* (Sottoli, 2007, p. 893). Se persigue, en primer lugar, fomentar la participación de los ciudadanos dentro del *proceso electoral* y, en segundo lugar, evitar las confrontaciones y problemas de parcialidad que han sido frecuentes en algunos casos cuando las *mesas de votación* están integradas por representantes de los *partidos políticos*. En general, el resultado ha sido satisfactorio, tanto en cuanto a la incorporación de la *ciudadanía* como en lo relativo a la *legitimidad* del *proceso electoral*. A fin de evitar problemas por ausentismo de los funcionarios designados, se establece el carácter obligatorio de este servicio electoral para los ciudadanos seleccionados y, en algunos casos, mecanismos subsidiarios de integración de las mesas el día de las *elecciones*, por ejemplo, con los testigos designados por los *partidos políticos*.

En América Latina se seleccionan mediante *sorteo* los funcionarios de las mesas electorales en Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela. También España utiliza este procedimiento. En algunos casos, como Venezuela y España, los miembros de las mesas electorales se escogen directamente por azar entre los ciudadanos inscritos para votar en ellas. En el caso de México se selecciona por *sorteo* al 13% de los inscritos en la sección electoral y de ellos, la Junta Distrital selecciona los funcionarios de las mesas electorales (cada sección electoral comprende un máximo de 1.500 *electores*). En Chile, cada miembro de la Junta Electoral selecciona cinco nombres de los ciudadanos inscritos para votar en la mesa (quince en total), entre ellos se escogen por *sorteo* los cinco vocales de las mesas receptoras de *sufragios*. En el caso de Venezuela el *sorteo* está previsto también para la designación de funcionarios distintos a los miembros de *mesas de votación*. En este país se establece el *sorteo* para la integración de las juntas electorales regionales y municipales.

En Chile, uno de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones es seleccionado por *sorteo* (Merino y Baños, 2007, p. 450).

C. Otros usos del sorteo en los procesos electorales

El *sorteo* se utiliza en algunos países como Brasil, Chile y El Salvador para determinar el orden de los partidos en la *boleta de votación*. También en Panamá con respecto a las *candidaturas independientes* (Clemente, 2007, pp. 913-16).

Cuando se prevé la asignación de tiempo gratuito en los medios, el orden de aparición de los partidos y candidatos, en casos como el de Bolivia, se decide por *sorteo* (Navarro, 2007, p. 807; Lauga y García, 2007, p. 740).

Vocablos de referencia:

Boletas de votación - Candidaturas independientes - Elecciones - Fórmula electoral - Funcionarios electorales - Mesas de votación - Partidos políticos - Voto preferente

Bibliografía:

Clemente, A. C. (2007). Las boletas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 900-916). México: Fondo de Cultura Económica.

- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- Lauga, M., y García, J. I. (2007). La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 709-743). México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M., y Baños, M. A. (2007). El servicio electoral profesional. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 437-462). México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, C. (2007). El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 795-820). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 294-333). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sottoli, S. (2007). Las mesas electorales. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 878-899). México: Fondo de Cultura Económica.

José Enrique MOLINA VEGA

SUFRAGIO

Ver VOTO

SUFRAGIO ACTIVO Y SUFRAGIO PASIVO

La *participación política* de los ciudadanos en un sistema representativo es producto del reconocimiento del principio democrático de *soberanía* popular, del valor superior encarnado por el *pluralismo* político y de la garantía efectiva del derecho al *sufragio*. De ahí que la

representación política propia de cualquier *democracia* representativa tiene en el *sufragio* al derecho fundamental que la crea y fundamenta.

En América Latina, la evolución político-electoral de las últimas cuatro décadas evidencia la progresiva implantación de un derecho al *sufragio* formalmente democrático, asentado en dos características esenciales: popular y en libertad. Esta constatación no es menor si se advierte que, previo a la ola democratizadora vivida en la región, los regímenes autoritarios se fundaban en la negación absoluta del derecho a elegir representantes populares (Alcántara, 1994, pp. 19-34).

En este periodo, todos los países que la conforman, con excepción de Cuba, han realizado importantes *reformas electorales* encaminadas a ensamblar diseños institucionales que favorezcan el enraizamiento de la *democracia* formal. La ruta del cambio político se ha orientado hacia la proclamación del derecho al *sufragio* como instrumento de legitimación democrática, a la explicitación de las calidades del *sufragio* y al fortalecimiento de los *partidos políticos* como los ejes articuladores de la *democracia* representativa.

En los países de mayor tradición democrática, la participación ciudadana al margen de los *partidos políticos*, la construcción de autoridades electorales independientes, la incorporación de condiciones cada vez más equitativas para la *competencia política*, el fortalecimiento de los *procesos electorales* y el establecimiento de un sistema de controles jurisdiccionales de los actos político-electorales, son prioridades institucionales que han evolucionado de la mano del fortalecimiento, promoción y protección de los derechos humanos (Zovatto, 2008).

La palabra *sufragio* deriva de un concepto con raíz latina (**suffragium**), que significa esencialmente el acto de ayudar o favorecer a alguien. En el contexto de un sistema democrático se podría interpretar como el acto de delegar en alguien la participación en la toma de decisiones públicas. El ejercicio de este derecho fundamental caracteriza a una *democracia* y permite interpretar su *sistema electoral*, así como su efectividad en materia de representación (García, 1999, p. 57). De ahí que, como es evidente, exista una recíproca imbricación entre *democracia*, *pluralismo*, representación y *sufragio*.

La importancia del derecho al *sufragio* se advierte si se observa que representa: 1) el presupuesto necesario para la efectividad del principio democrático que atribuye la titularidad de la *soberanía* al pueblo; 2) el atributo indispensable que hace posible la *democracia* como *forma de gobierno*; 3) que su periódico ejercicio constituye una herramienta que le da temporalidad y limite al ejercicio del *poder*, y 4) que es el punto de partida de la *representación política* como mecanismo de efectividad en la toma de las decisiones en un sistema democrático.

Es de señalar que como derecho subjetivo, el *sufragio* se erige en una facultad amparada por el ordenamiento constitucional que permite participar políticamente o abstenerse de hacerlo. Pero al margen de esta función, el *sufragio* se proyecta como un principio basilar de cualquier Estado asentado en la *democracia* constitucional al tutelar el *pluralismo* político, salvaguardar los derechos de las *minorías* y coadyuvar a la formación de la voluntad general (Pérez-Moneo, 2012, p. 29).

El derecho al *sufragio* se proyecta esencialmente en dos vertientes paradigmáticas, la que otorga a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares (el derecho a votar) y la que confiere la posibilidad de ser elegible a los cargos de representación popular (el derecho a ser votado).

El *sufragio activo* supone el ejercicio individual, libre, secreto y directo de un derecho fundamental para participar en una *elección* mediante el *voto*. Para Robert Dahl, el *sufragio activo* se vincula con la dimensión de participación en la toma de decisiones públicas (1993, pp. 95-97). En su ejercicio es común que se exija el cumplimiento de determinados presupuestos, denominados “requisitos positivos”, como son la nacionalidad y la edad, sin que exista plena uniformidad en el contenido y alcance de cada uno de ellos en los países de la región. En Argentina, por ejemplo, la edad para ser *elector* es a partir de los 16 años tratándose de los argentinos nativos, y de 18 años para los naturalizados; en Ecuador, la edad mínima para votar en forma facultativa es igualmente a los 16 años y la máxima de 65, siendo obligatorio para los ecuatorianos el votar en las *elecciones* a partir de los 18 años; en cambio, en México el *sufragio* se ejerce invariablemente a partir de los 18 años cumplidos, a lo que se suma como requisito constitucional el tener un modo honesto

de vida y estar inscrito en el registro de *electores*, aspecto este último que es generalizado en la región.

Paralelamente, el derecho al *sufragio activo* tiene otros requisitos, considerados negativos, que establecen condiciones (o causas) por las cuales puede imposibilitarse el ejercicio de este derecho. Entre estos requisitos inhabilitadores destacan las condenas judiciales, que impiden temporalmente el ejercicio del *voto* mientras dura la misma y, en algunos casos, la presencia de alguna discapacidad (Aragón, 2007, p. 183). Así, en Argentina, dentro de las imposibilidades para el ejercicio del *sufragio activo* se encuentran la declaración de demencia judicial, los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad (los que se encuentran purgando prisión preventiva no entran en esta categoría), los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos y los sancionados por la infracción de deserción calificada. En Ecuador se encuentran la interdicción judicial (mientras ésta subsista), la pena privativa de libertad (mientras la misma se encuentre ejecutoriada y subsista) y la declaratoria de responsabilidad realizada por el Tribunal Contencioso Electoral, ante la comisión de alguna infracción de las tipificadas por la ley electoral con esa sanción. Finalmente, en México se estipula el incumplimiento injustificado de las obligaciones ciudadanas definidas por el orden constitucional, el estar cumpliendo una sentencia que imponga pena corporal, estar prófugo de la justicia y por sentencia ejecutoriada que imponga como pena la suspensión del derecho a votar.

El derecho al *sufragio pasivo*, por su parte, no puede definirse únicamente como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos, puesto que es posible que se tengan las calidades para ser elegible y aun así no poder ejercer el derecho por no reconocerse a la persona la capacidad de presentar individualmente su *candidatura*. De acuerdo con Manuel Aragón (2007, p. 111), esta vertiente del *sufragio* se compone de dos derechos específicos que acompañan a su definición, “entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos”.

Esta ampliación conceptual exige un análisis más detenido sobre los componentes actuales del derecho al *sufragio pasivo*. Es evidente que los derechos individualizados por el autor constituyen un referente

importante en la construcción de un concepto más robusto y coherente con el desarrollo de los derechos de *participación política*, porque el derecho a ser elegible garantiza la facultad de postulación a una *candidatura* basada en una idoneidad individual sustentada en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, sin encontrarse en ningún supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad. En cambio, el derecho a presentarse como candidato otorga una facultad para concurrir a la *competencia electoral* a través de una postulación propia o independiente, o bien a través de la obtención de una *candidatura* producto de la intermediación de un *partido político*, de conformidad con los procesos de selección regulados por su respectivo estatuto, se esté o no afiliado al mismo. De hecho, Fernández Segado (2007, p. 339) recuerda que las *candidaturas* vienen a ser la **conditio sine qua non** para que la *elección* pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al *sufragio pasivo* pueda realmente ejercerse.

No obstante, la dimensión pasiva del derecho, en su específica vinculación con los *cargos de elección popular*, comprende también el derecho a ser registrado, a ser votado, a acceder y desempeñar el cargo y, finalmente, a permanecer en él (sobre los alcances del derecho de permanencia en el cargo y el derecho a su ejercicio, vid. Santolaya, 2014, p. 606). Y estos ámbitos del derecho representan la consecuencia lógica e inmediata tanto del derecho a ser elegible como del derecho a presentarse como candidato. Así, mientras el derecho a la *candidatura* otorga la facultad de ser postulado por iniciativa propia o luego del proceso de selección interna de un *partido político*, el derecho a ser registrado constituye la facultad de presentarse ante la correspondiente autoridad electoral para formalizar la *candidatura*, la cual se realiza previa constatación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. La diferencia específica de este derecho es que el derecho a una *candidatura* es oponible, en caso de controversia, ante el *partido político*, mientras que el derecho al registro controvertiría un acto de la autoridad electoral.

Así, el derecho a ser votado (Schimmel, 2014, p. 633) se constituye como el derecho que se encuentra más cercano a la connotación generalizada del derecho al *voto pasivo*, cuyo contenido garantiza ser votado en las *elecciones*, pero también ofrece su cobertura en un momento

previo, esto es, a participar en la *campana electoral*, y en uno posterior, para ser proclamado vencedor de conformidad con los *votos* obtenidos (TEPJF, 2003).

Vocablos de referencia:

Democracia - Estado de derecho - Participación política - Representación política - Voto

Bibliografía:

- Alcántara Sáez, M. (1999). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara Sáez, M. (1994). Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política. En: Dutrénit, S., y Valdés, L. (coords.). *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto Mora/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Astudillo, C. (2016). La postulación de las candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En: Freidenberg, F., y Muñoz-Pogossian, B. (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. Perú: PUCP/ UNAM-IIJ/OEA/Sociedad Argentina de Análisis Políticos/Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Presno Linera, M. Á. (2012). *El derecho de voto*. México: Porrúa.
- Aragón, M. (2007). Derecho electoral: Sufragio activo y sufragio pasivo. En: Nolhen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Dahl, R. A. (1993). *La democracia y sus críticos*, (2ª ed.). Barcelona: Paidós.
- Fernández Segado, F. (2007). Las candidaturas electorales. En: Nolhen, D., Zovato, D., Orozco, J. J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Pamplona: Aranzadi.
- Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santolaya, P. (2014). Algunas cuestiones del ejercicio de los cargos públicos en el ordenamiento mexicano. Una visión desde el derecho español. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial*. (Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF). México: Tirant Lo Blanch.
- Schimmel, S. (2014). Cuestiones actuales del derecho a ser votado en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Revisión desde una perspectiva del derecho electoral argentino. En: Báez Silva, C., y Ríos Vega, L. E. (coords.). *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial*. (Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF). México: Tirant Lo Blanch.

Zovatto, D. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En: Zovatto, D. (coord.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - TEPJF (2003). *Jurisprudencia 27/2002. Justicia Electoral*, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 6, 26 y 27.

César ASTUDILLO

SULTANISMO

Ver AUTORITARISMO

T

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

I. Concepto

Según lo definido por la empresa consultora Gartner¹, *tecnologías de la información* (TI) es “el término común empleado para referirse a todas las tecnologías para el procesamiento de información, que incluye el **software**, **hardware**, tecnologías de comunicación y servicios relacionados. En general, TI no incluye tecnologías embebidas que no generan datos para uso empresarial” (Gartner, 2016). Esto incluye todos los sistemas informáticos, no solamente las computadoras, sino también las redes de comunicación, teléfonos celulares, televisión, radio, periódicos digitales, dispositivos portátiles, entre otros.

Las TI constituyen uno de los factores clave para el desarrollo social, convirtiéndose en cimiento básico de la sociedad moderna. Por sí solas, y si no son aplicables, tienen poca relevancia, no importa si son sofisticadas o simples, costosas o complejas: su impacto radica en proveer con exactitud y oportunidad la información electrónica.

II. Uso de *tecnologías de información* en el ámbito electoral y su impacto

La tecnología es un elemento clave y esencial en la *logística electoral* a gran escala. Su apropiada aplicación permite aumentar la eficiencia

¹ Gartner Inc. es una de las empresas consultoras líder en materia de investigaciones y consultoría sobre tecnologías de la información.

administrativa, reducir los costos a largo plazo, y agilizar y modernizar los *procesos electorales*.

Además, debido al uso de estas tecnologías en los *procesos electorales* —como, por ejemplo, internet—, se ha vuelto necesario replantear la concepción democrática, ya que conllevan a la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, a la discusión y toma de decisiones públicas y a la revisión paulatina de las normas electorales en lo que respecta al manejo de los sistemas de información y la seguridad asociada a ellos.

Las diversas fases y componentes que comprenden la organización y desarrollo de un *proceso electoral* constituyen un terreno fértil para la incorporación de nuevas tecnologías. Hay aplicaciones tecnológicas que pueden facilitar y hacer más efectiva tanto la gestión como la participación o el oportuno suministro de *información electoral*. La mayoría de los países de la región ha incorporado importantes innovaciones tecnológicas para garantizar una mayor seguridad y confiabilidad en la emisión de los documentos de *identificación electoral*. Países como Brasil, Venezuela y Perú han desarrollado con éxito dispositivos automatizados para la identificación de los *electores*, la emisión y el *escrutinio* de los *votos*. México cuenta con importantes aplicaciones tecnológicas tanto para la distribución como para la *rendición de cuentas* y el control del financiamiento de partidos y candidatos, y Ecuador para la distribución de la *propaganda electoral* gratuita en los medios de comunicación.

En todo caso, en la administración y organización electoral, el uso de la tecnología no es un fin, más bien es un instrumento para contribuir al fortalecimiento de la *democracia*. Su éxito radica en la credibilidad del *proceso electoral* y no solamente en su grado de automatización.

III. La importancia de la seguridad de la información en los *procesos electorales*

Los *procesos electorales* tienen como propósito el ejercicio de la *democracia* en un país. Por tal motivo, uno de los puntos más importantes en el desarrollo de los procesos de *elección* es ofrecer certeza y confianza al *electorado* sobre los resultados de las votaciones.

La implementación de plataformas tecnológicas seguras es un factor que puede y ha contribuido a lograr la confianza en una *elección*. Esto implica que los sistemas, equipos de cómputo y redes de datos utilizados en los *procesos electorales*, integren mecanismos y prácticas de seguridad internacionales apropiadas para evitar la pérdida de la confidencialidad, integridad o disponibilidad de la información en el proceso de contabilización de *votos* y emisión de resultados.

IV. Marcos de gestión de TI

Si bien las *tecnologías de la información* permiten mejorar la eficiencia en los *procesos electorales*, también pueden tener consecuencias no esperadas como resultado de deficiencias en el diseño o la implementación, que pueden minar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en el *proceso electoral*. Es por esto que son necesarios los marcos regulatorios y estándares internacionales en la materia:

- 1) **MAAGTICSI.** El manual Materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de la Administración Pública Federal en México, establece disposiciones administrativas y describe 30 procesos de TI distribuidos en once grupos por área de conocimiento o dominio de aplicación. Para cada área de conocimiento se utilizan los principales estándares y mejores prácticas relacionadas con ellos (MAAGTIC, 2010).
- 2) **Serie ISO27000.** Es un conjunto de estándares desarrollados –o en fase de desarrollo– por el ISO (International Organization for Standardization) e IEC (International Electrotechnical Commission), que proporciona un marco de gestión para la seguridad de la información; es utilizable por cualquier tipo de organización.
- 3) **NIST.** El Instituto Nacional de Normas y Tecnologías (National Institute of Standards and Technology) tiene la misión de promover la innovación y la competencia industrial en Estados Unidos mediante avances en metrología, normas y tecnología, que mejoren la estabilidad económica y la calidad de vida.

Vocablos de referencia:

Democracia electrónica - Informática electoral - Voto electrónico

Bibliografía:

Gartner (2016). *IT (information technology)*. Recuperado de: <http://www.gartner.com/it-glossary/it-information-technology>.

MAAGTIC (2010). *¿Qué es MAAGTIC?* Recuperado de: <http://www.maagtic.com/2010/08/que-es-maagtic.html>.

The ISO 27000 Directory (s/f). *An Introduction to ISO 27001, ISO 27002...ISO 27008*. Recuperado de: <http://www.27000.org/>.

NIST (s/f). *NIST General Information*. Recuperado de: <http://www.nist.gov>.

René MIRANDA

TOTALITARISMO

I. Breve génesis del *totalitarismo*

En Italia, a principios del siglo XX, los opositores de Benito Mussolini llamaron al régimen fascista “totalitario”, caracterizándolo como aquel que ostenta el dominio absoluto de la vida política y administrativa. Los orígenes del término se encuentran en las publicaciones de 1923 de Giovanni Amendola, en *Il Mondo*, donde por primera se utiliza como una adjetivación del fascismo, régimen contrario a la *democracia* y al liberalismo.

La definición de esta nueva forma de ejercicio del *poder* político va madurando con el uso del término por diversos autores. En 1925, Lelio Basso agrega el “ismo” a la palabra para referirse a un régimen que pretende representar a todo el pueblo, destruyendo cualquier movimiento que ofreciera oposición. En el volumen sexto de sus Cuadernos de la Cárcel (1975), Gramsci se refiere al Estado fascista como totalitario, indicando que depende de una concepción integral de la *política* que se plantea desde una nueva cultura asentada en los sentimientos nacionalistas. Es central la existencia de un solo *partido político* que pretenda concentrar todos los aspectos de la vida política y social, y el deseo de promover la desaparición de toda forma de organización que compita para estos fines. En otras palabras, el Estado totalitario es el único regulador.

El *totalitarismo* como adjetivo no sólo concentró las críticas al régimen, pues el Estado fascista se apropió del término como una bandera de difusión y dignidad del propio sistema. El 22 de junio de 1925, en su discurso ante el IV Congreso del Partido Nacional Fascista, Mussolini utilizó el término como parte de la propuesta ética del fascismo. Así, subrayó “la nostra feroce volontà totalitaria” (“nuestra feroz voluntad totalitaria”) como una autodefinición del fascismo: el Estado es un todo y todo está dentro de él.

En su evolución, el *totalitarismo* como concepto se refiere a un sistema no democrático que en sus actos de dominio elimina los procesos políticos mediante una ideología oficial, una sociedad de masas, una burocracia fuerte, una policía que controla la vida privada, el monopolio estatal de los medios masivos de comunicación y la intolerancia a cualquier forma de oposición.

II. Definición y elementos conceptuales

El *totalitarismo* es un neologismo que expresa un modelo de organización política sin precedentes. Son ejemplos el nazismo, el estalinismo y el fascismo, que han sido reconocidos como regímenes no democráticos, propios del siglo XX, y que se caracterizan por ser formas de dominio afirmadas en la violencia, el terror y la ideología. En su texto *Análisis del Totalitarismo* (1976), Domenico Franschella encuentra en la ideología totalitaria un proyecto de transformación de la sociedad que se sostiene en estructuras de desarraigo social, dando paso a la creación de “enemigos potenciales” y convirtiéndolos en “enemigos objetivos”, que son todos aquellos que puedan constituirse en una barrera para la implementación de las políticas transformadoras.

En *Los Orígenes del Totalitarismo* (1951), Hannah Arendt lo considera como una nueva forma de dominio basada en el terror y en la supresión de la *política*, que se afirmó en la disolución de la tradición y de la historia, llevando a la ruina de la misma humanidad. Para Arendt la comprensión de este fenómeno era una tarea impostergable, que debía ser parte esencial de la reflexión teórica para explicar las causas de lo que ella llama el “movimiento totalitario”:

(...) el gobierno totalitario siempre transformó a las clases de masas, suplantó el sistema de partidos no por la dictadura de un partido, sino por el movimiento de masas, desplantó el centro del poder del Ejército a la Policía y estableció una política exterior abiertamente encaminada a la dominación mundial (2004, p. 559).

Los aportes de Arendt sobre los orígenes, elementos y consecuencias de los regímenes totalitarios en Alemania y Rusia provocaron una discusión sobre el fenómeno, llegando a considerar que provocó el colapso de la civilización moderna. Esta autora destacó un conjunto de elementos que amalgaman diferentes asuntos y problemáticas del siglo XX: el anti-semitismo, la decadencia del Estado-nación, el racismo, la expansión por la expansión (imperialismo), la alianza entre capitales y la masa atomizada (Cedronio, 1994, p. 119). El análisis del *totalitarismo* se ha centrado en su trabajo, como categoría conceptual de la Ciencia Política.

Barber (1969) reconoce dos enfoques para estudiar el *totalitarismo*: el fenomenológico, que se centra en el funcionamiento del régimen; el esencialismo, que se basa en los aspectos derivados de su novedosa ideología.

Friedrich y Brzenski (1956) proponen una tipología para identificar el grado de *totalitarismo* que se presenta en un *régimen político*. Estos autores lo definen como “una forma de autocracia basada en la tecnología moderna y en la legitimación de las masas”, que tiene las siguientes características: una ideología oficial; un partido único de masas; el control casi monopólico de los medios de comunicación y de información; el monopolio de los instrumentos de coerción y de la violencia armada; un terror difuso ejercido por la policía secreta a través de la coerción física y la coerción psicológica, y, finalmente, la dirección centralizada de la economía (Forti, 2008, p. 87).

En su obra *Démocratie et totalitarisme* (1965), Raymond Aron centra su análisis en las aspiraciones ideológicas de dominación total que se construyen en un régimen de partido único. Distingue cinco características centrales de un sistema totalitario: la existencia de un partido único que posee el monopolio de la actividad política y que tiene la ideología que le otorga autoridad total; el Estado mantiene el monopolio de los medios de persuasión y coacción a través de los medios de

comunicación de masas; la economía es controlada por el Estado y es parte del mismo; existe una amplia politización de toda actividad política y social que se controla por medio del terror ideológico y policial. Este autor concluye que la ideología se transforma en la verdad estatal y oficial, confundándose los límites entre el Estado y la sociedad civil; así, se entremezclan las acciones estatales con las del *partido político* único.

En síntesis, y de acuerdo a las definiciones indicadas, las siguientes características generales son esenciales para la comprensión del régimen totalitarista:

- 1) El *gobierno* totalitario produce acciones e instituciones que no son clasificables mediante categorías jurídicas, éticas o políticas previas. Estas acciones e instituciones rebasan la alternativa entre *gobierno* legal o ilegal, *poder* legítimo o arbitrario, debido a aspectos ideológicos que están en la base organizativa de un *gobierno* burocrático y jerarquizado, que cuenta con una policía secreta, un único *partido político* de masas y el control monopólico de los medios de comunicación e información masivos.
- 2) El *totalitarismo* anula al individuo como sujeto de derecho y como ciudadano debido a que la ley de la historia o de la naturaleza se ejecuta sin necesidad de traducción de normas sobre lo justo o lo injusto para el comportamiento individual.
- 3) Hay una pretensión de que la humanidad es la encarnación de la ley, que se desarrolla en un individualismo gregario que, por medio del terror, aísla a las personas y destruye los vínculos naturales, los espacios íntimos y todas las formas de organización social y política.
- 4) En la interpretación totalitaria, las leyes se tornan leyes del movimiento. Esto significa que dejan de ser el marco de estabilidad pues se convierten en la expresión del propio movimiento, que organiza a las masas convertidas en número.
- 5) Una dirección centrada en la economía.

El concepto de *totalitarismo* no es unívoco pues se estudia a partir de la experiencia totalitaria. Por ello, en los diversos estudios el término varía de acuerdo al movimiento, al régimen, al *sistema político* y de pensamiento que se caracteriza por tener en su base prácticas de terror

ideológicas, que podrían ser parte de otras formas híbridas, clasificables entre los *autoritarismos*.

Muchos estudios sobre el *totalitarismo* surgen de la experiencia europea, pero hay algunos que encuentran en otras regiones rasgos totalitarios presentes en sistemas basados en el *autoritarismo*. Son ejemplos de la hibridación de regímenes autoritarios con rasgos totalitarios los casos de la China de Mao, la España franquista, los Jemeres Rojos de Camboya, la Cuba castrista y la República Democrática Popular de Corea. La definición de estos casos sigue siendo un tema de estudio politológico.

III. Usos diferentes del concepto

Para Arendt existe una clara distinción entre *totalitarismo* y *autoritarismo*. Ella considera que el fascismo es un régimen autoritario, una forma de Estado fuerte que hace uso de los instrumentos tradicionales de *poder*, enmarcado en una racionalidad de medios y fines con la pretensión última de obediencia y de acallar a los opositores, incluso de manera opresiva. El punto central del *totalitarismo* radica en el fundamento ideológico de un movimiento perenne que, para lograr la transformación social, necesita eliminar a sus “enemigos objetivos”. Para la autora, el funcionamiento del régimen totalitario se sintetiza en los campos de exterminio, lugar donde se produce la modificación de la realidad humana.

El politólogo Juan J. Linz (2000), en su texto *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, establece las diferencias entre estos regímenes no democráticos. Caracteriza las *dictaduras* militares y otras *formas de gobierno* en América Latina como autoritarios, *sistemas políticos* que tienen cinco características centrales: 1) *pluralismo* limitado, 2) mentalidades peculiares, 3) ausencia de movilización política, 4) líder o grupo reducido que ejerce el *poder*, 5) límites formalmente mal definidos (Morlino, 1995, p. 131). Las diferencias entre *totalitarismo* y *autoritarismo* las encuentra en aspectos basados en el análisis geopolítico, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Características del *totalitarismo* y del *autoritarismo*

TOTALITARISMO	AUTORITARISMO
▪ Ausencia de <i>pluralismo</i> y papel central del partido único de masas. ▪ Presencia de una ideología articulada, orientada a la legitimación. ▪ Movilización alta, continua y sostenida. ▪ Pequeño grupo o líder en el vértice del partido único. ▪ Se ejerce el terror como instrumento de amenaza y para mantener el núcleo del proyecto de transformación.	▪ No se reconoce autonomía ni independencia a la comunidad política. ▪ No se establece una ideología rectora, elaborada y trasformadora de la estructura social. ▪ Participación controlada con implicaciones como: aparatos represivos, debilidad o ausencia de estructuras de movilización, inexistencia de garantías reales para el ejercicio de los distintos <i>derechos políticos</i>, civiles y sociales. ▪ Desde un <i>pluralismo</i> limitado y no responsable, se pregunta ¿cuáles son los actores importantes, institucionales y sociales, activos? ▪ Actos simbólicos de legitimación y “acciones políticas invisibles”. ▪ Competencia entre las élites políticas y una coalición dominante. ▪ El gobernante autoritario ejerce sobre su propio <i>poder</i> cancelando la certeza del derecho.

Las aportaciones de Linz dinamizaron la distinción entre los términos al plantear las diferencias y cruces entre el *totalitarismo* y el *autoritarismo*. Para este autor, estos tipos de régimen atraviesan diferentes fases y se mueven entre distintas tendencias e inclinaciones. Su principal característica es que no son democráticos.

Desde la época colonial, la historia de América Latina ha estado vinculada a las formas de dominación autoritarias, como los *gobiernos* populistas, *dictaduras*, tiranías, militarismos o republicanos, todos enmarcados en sistemas no democráticos. En este sentido, el latinoamericanista Mario Magallón Anaya hace un esbozo de los acontecimientos autoritarios después de los años 50 del siglo XX:

En 1964 se produjo un golpe militar en Brasil; dos años más tarde, en 1966, los militares argentinos toman el poder. Se inaugura en América del Sur, con esos golpes, un periodo de gobiernos militar-autoritarios en cuanto que institución, durante el cual las fuerzas armadas buscan promover un cambio industrial acelerado, fundado en una ingente inversión de origen extranjero (Magallón, 2008, p. 166).

Para definir los *autoritarismos* en América Latina, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1973) agregó variables socioeconómicas al análisis, como la industrialización y la situación agraria, de tal forma que enmarcó a estos regímenes en un modelo burocrático, coalición entre *gobiernos* civiles y militares, con las siguientes características: 1) el régimen se sostiene en una alta burguesía oligopolista y transnacional; 2) el Estado produce una estrecha relación entre la burocracia militar coercitiva y la tecnocracia; 3) los estamentos populares son excluidos de la *política* mediante formas represivas; 4) la exclusión es *política* y económica, ya que el capitalismo transnacional favorece al capital privado y a algunos sectores estatales. O'Donnell aplica este modelo a los contextos peruano y argentino antes de la *transición a la democracia* y los denomina “periodos de liberalización”.

Los *autoritarismos* en esta región del mundo tienen como características el control o eliminación de las *elecciones* por los *gobiernos* militares o partido hegemónico, las restricciones sindicales y programas de austeridad, y el control y limitación de las libertades políticas y sociales. Esto se tradujo en violaciones constantes a los *derechos políticos*, civiles y humanos de sus habitantes.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo - Formas de Estado - Formas de gobierno

Bibliografía:

- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. México: Taurus.
- Aron, R. (1965). *Démocratie et totalitarisme*. París: Gallimard.
- Barber, B. R. (1969). Conceptual foundations of totalitarianism. En: Friedrich, C. J., Curtis, M., y Barber, B. R. (eds.). *Totalitarianism in Perspective: Three Views*, (pp. 3-52). Nueva York: Praeger.
- Cedronio, M. (1994). *La democrazia in pericolo. Politica e storia nel pensiero di Hannah Arendt*. Bolonia: Il Mulino.
- Fischella, D. (1976). *Analisi de totalitarismo*. Messina-Firenze: G. D'Anna.
- Forti, S. (2008). *El totalitarismo: Trayectoria de una idea límite*. Barelona: Herder.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Magallón Anaya, M. (2008). *La democracia en América*. México: CIALC/UNAM.
- Morlino, L. (1995). Capítulo 4. Los autoritarismos. En: Pasquino, G. (comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Burocratic-Autoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Claudia Abigail MORALES GÓMEZ

TRANSFUGUISMO

I. Etimología

El Diccionario de la Lengua Española define el *transfuguismo* como “especialmente en la vida política, actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga”. Es decir, ya en su definición dicha actitud y comportamiento se circunscribe especialmente al ámbito de la actividad *política*, con el resultado final de un individuo que deviene en tráfuga. Al acudir a la definición de este último, la información se concreta: aparecen tres acepciones que nos sitúan de lleno en un rico debate conceptual. En primer lugar, se define al tráfuga como “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”. Además, la segunda acepción

ahonda en el ámbito político con una concreta y específica calificación: “persona que con un cargo público no abandona este al separarse del partido que lo presentó como candidato”, y, finalmente, la tercera acepción nos remite a otro ámbito de la actividad humana que presenta notables reminiscencias –aunque sean metafóricas– con la actividad *política*: “militar que cambia de bando en tiempo de conflicto”.

II. Definición y elementos conceptuales

Como puede verse, la configuración del concepto *tránsfuga* nos sitúa en dos escenarios cercanos pero diferentes. Por un lado, la primera acepción nos coloca en el contexto de los cambios ideológicos que, sean criticables o defendibles, inicialmente sólo afectan al individuo que los protagoniza. Es decir, aquella persona que evoluciona desde una ideología comunista a la socialdemocracia podría ser calificado –empleando la primera de dichas acepciones– como un *tránsfuga* ideológico, lo cual nos parece algo fuera de lugar. Lo mismo sucede con la consideración, al hilo de esta idea, del concepto de *tránsfuga* electoral: si aceptamos dicha consideración estaríamos incurriendo en la misma limitación de la libertad ideológica de los ciudadanos que acabamos de mencionar, pero con el añadido de incluso pretender limitar el ejercicio de sus derechos de *sufragio* pasivo (Ríos Vega, 2009). Coincidiremos en que si dichos cambios no sólo son bruscos sino que además implican un cambio radical en el espectro ideológico –de comunista a neoliberal, por ejemplo– pueden ser merecedores de crítica pública y generar una pérdida de credibilidad del individuo pero, a fin de cuentas, no dejan de operar en el ámbito de la libertad ideológica irrenunciable de todo individuo (Reniu, 1996; Perícola y Linares, 2013).

El verdadero reto se nos presenta en el momento en que esos cambios se producen amparados a un escenario peculiar: la titularidad de *mandato* representativo. Es decir, el elemento clave estriba en que el cambio (o dígame, la evolución o el chaqueteo) no se produce fuera de las instituciones políticas representativas sino dentro de ellas y, por lo tanto, el protagonista está investido de un *mandato* representativo. Quede claro que únicamente hablaremos de casos de *transfuguismo* en aquellos en que se produzca el abandono/traslado/migración de un representante

popular durante el período o la legislatura correspondiente a su *mandato*, desde el partido o agrupación política en el que obtuvo la *elección* a otro distinto. Por lo tanto, ni antes ni después de su condición de representante político, habida cuenta que dichas situaciones sólo responden a los casos de evolución ideológica o de cambio de opinión.

Pero, ¿cuáles son las causas por las que se producen comportamientos tráfugas? Una interpretación –como mínimo sugerente intelectualmente– es la que considera que el tráfuga no es más que uno de los sinónimos del traidor, dado que abandona su partido para pasarse a otro, violando la fidelidad debida. Una reelaboración de dicho concepto califica la traición como “acto fundacional de la política”, a la par que la define como “expresión política de la flexibilidad, la adaptabilidad, el antidogmatismo; su objetivo es mantener los cimientos de la sociedad”, puesto que “no se gobierna una ciudad con leyes de bronce y principios eternos, salvo que se prefiera, como en Irán o en Libia, la tiranía al proceso democrático. Gobernar es, ante todo, traicionar” (Jeambar y Roucate, 1990).

Para estos autores el carácter ultramoderno de la traición viene caracterizado por el establecimiento de un “sistema de traición compuesto por un método, la libre competencia política; un estado de espíritu, el pragmatismo, y una convicción, la defensa de los derechos individuales”. De la combinación de ambos conceptos se desprende que el tráfuga no es más que un traidor que, guiado por su pragmatismo y la convicción de la necesaria defensa de los derechos individuales junto con el loable fin de mantener intactos los cimientos de la sociedad, rompe con quienes le proporcionaron los medios para su *elección* y con quienes lo eligieron como representante de la colectividad. Si aceptamos esta caracterización del tráfuga como “actor racional” deberemos analizar las causas que le llevan a actuar o que le permiten su comportamiento, su racionalidad, los efectos que ello crea en el *sistema político* y, al final, las posibles soluciones a dichos comportamientos (Passarelli, 2011).

A fin de cuentas, el ámbito en el que el *transfugismo* adquiere mayor relevancia es obviamente el que se encuentra vinculado a los cambios en la adscripción partidista de los representantes o, en otras palabras, el cambio de bancada (Reniu, 1996; Mack y López Arrivillaga, 2005). Este

cambio implica, como se ha apuntado, el abandono de la formación que lo presentó —o bajo la que el parlamentario se postuló— al *proceso electoral* durante el ejercicio de su *mandato* político. Como bien puede intuirse, la problemática no estriba en la justificada evolución ideológica de cualquier ciudadano... sino que nos enfrentamos a un reto en el momento en que dicho ciudadano está revestido de unas características peculiares, como son ostentar un *mandato* de representación popular. He aquí el problema: ¿cómo debe responder el *sistema político* ante tal situación de cambio o mutación? En términos generales, los ordenamientos jurídicos ofrecen dos grandes escenarios para resolver dicha situación.

Escenario 1: el escaño corresponde al *partido político*. En esta situación, aquel representante que abandonara o fuera expulsado de su *partido político* perdería el escaño y, por lo tanto, el *partido político* que lo presentó tendría libertad de acción para decidir quién lo sustituiría o a quién se concedería el escaño. Los defensores de dicha opción argumentan que ello permite mantener la fortaleza de los *partidos políticos* como protagonistas y garantes del *sistema político*, a la vez que dicha configuración permitiría también mantener el equilibrio político resultante de las *elecciones*. Ello permitiría incentivar también la generación de consensos internos, toda vez que la única opción viable para los representantes en un contexto de discusiones internas, sería la búsqueda de un equilibrio consensual. No obstante, no se nos escapa que esta argumentación puede torcerse de manera excesivamente fácil en un mecanismo para —precisamente— ahogar las críticas internas y, por ello, perjudicar al disenso constructivo en el seno de las organizaciones partidistas.

Escenario 2: el escaño corresponde al representante y éste puede conservarlo independientemente de que se mantenga o no en el mismo *partido político*. En esta ocasión la solución se construye sobre la voluntad de potenciar y reforzar el papel de los representantes individualmente considerados al entender que, más allá de la necesaria presencia del *partido político*, el verdadero titular del *mandato* representativo otorgado por los *electores* no pueden ser los *partidos políticos*. Los defensores de esta solución argumentan que sólo así se puede hacer efectiva la prohibición generalizada del *mandato* imperativo existente en nuestros días, así como se rompería con lo que algunos han dado en llamar el

“mandato neo-imperativo de partido”. Si bien los críticos apuntan que esta solución puede debilitar la disciplina interna en los partidos, lo cierto es que la práctica del *transfuguismo* no parece ser la causa de dicho debilitamiento sino, precisamente, el efecto de una organización con poca o nula capacidad de integrar el debate interno y, por ello, escasos niveles de *democracia* y/o de disciplina internas (Vargas y Petri, 2009; Fortín, 2010).

No obstante, es cierto que en este contexto –habitual en las regulaciones jurídico-políticas actualmente vigentes– la aparición de casos de *transfuguismo* suele generar efectos benéficos para el partido dominante y que apoya o forma parte del *gobierno*. No puede soslayarse que en algunas ocasiones existan casos de *transfuguismo* auspiciados desde dichas posiciones políticas para debilitar a la oposición, con el peligro de terminar eliminando las posibilidades reales de la necesaria fiscalización política del *gobierno* y, por ello, incluso del potencial de alternancia política. Es en este contexto que, de darse dichos comportamientos tránsfugas, sus motivaciones no suelen estar demasiado alejadas de actos y conductas rayanas en la corrupción económica, cuando no directamente evidentes. Así, la frontera entre el comportamiento benéfico al que nos hemos referido al principio y el simple oportunismo político-económico se torna en exceso delgada, con lo que en la mayoría de los casos el representante difícilmente puede mantener de forma creíble un argumento vinculado únicamente con la defensa de ideales políticos, sociales o, incluso, filosóficos.

Llegados a este punto, ¿cuáles son los efectos del *transfuguismo*? Por un lado, hemos visto como supone un claro falseamiento del proceso representativo, configurándose como una “estafa política” cuyos efectos destructivos alcanzan, de lleno, a los mismos fundamentos de la *cultura política* democrática de las sociedades en las que se dan. Parejo a ello se produce un incremento en las prácticas corruptas, habida cuenta que el tránsfuga busca, en la mayoría de los casos, una rentabilidad económica inmediata de su actuación, en el convencimiento de que difícilmente podrá volver a repetirla, así como por encontrarse condicionado al límite temporal impuesto por la duración de los *mandatos*. Un tercer gran efecto nocivo de los comportamientos tránsfugas tiene que ver con el debilitamiento de los *partidos políticos* y, por ende, del propio sistema parlamentario.

Lo más preocupante, no obstante, no son los efectos negativos que se derivan de la existencia de comportamientos tráfugas, sino las escasas posibilidades de solución a esta estrategia política. Por un lado, se debe constatar la imposibilidad jurídica –en la gran mayoría de ordenamientos– de atacar los fundamentos mismos del tráfuga, esto es, la titularidad de los escaños. Ello supondría la reconsideración de todo el proceso de *representación política* sobre el que se sustentan nuestras *democracias*, cuestión que no se encuentra hoy en las agendas políticas de nuestras sociedades. Por otro lado, sólo se pueden depositar las esperanzas en soluciones emanadas desde los propios *partidos políticos*: el establecimiento de pactos anti-transfuguismo, como el suscrito por los partidos españoles para el ámbito de la *política* local en julio de 1998, por el cual se acordaban medidas para dificultar la utilización partidista del principal activo con que cuentan los tráfugas, su *voto*.

La realidad ha mostrado que estos “pactos de caballeros” difícilmente pueden llevarse a la práctica, en tanto que las dinámicas políticas imposibilitan a los partidos a adoptar las decisiones precisas, así como su sentido de la oportunidad política les lleva a realizar “excepciones” a la norma con tal de garantizar la obtención de sus principales objetivos políticos, esto es, la obtención del *poder*.

En resumen, el *transfuguismo* nos muestra cómo la capacidad de un representante de “jugar” y negociar con su *voto*, único activo real y palpable con el que cuenta, puede llegar a poner en serios aprietos no sólo los procesos de transición y consolidación democráticas sino, mucho más grave aún, los fundamentos mismos de la *cultura política* democrática de una comunidad. Mientras no culmine y asiente un cambio de valores políticos en los que la *rendición de cuentas*, la asunción de las propias responsabilidades y la conciencia de servicio público no sean unánimemente compartidos, no podremos dejar de preocuparnos por la existencia de síntomas como estos, que ponen de relieve que el cuerpo de la *democracia* está aún siendo atacado por “elementos patógenos”.

Vocablos de referencia:

Corrupción política - Cultura política - Derechos políticos

Bibliografía:

- Fortín, J. (2010). Transfuguismo parlamentario en Guatemala: Un caso de altos costos de transacción, monopolio partidario y bajos costos de transacción. *América Latina Hoy*, 54, 141-166.
- Jeambar, D., y Roucate, Y. (1990). *Elogio de la traición*. Barcelona: Gedisa.
- Mack, L. F., y López Arrivillaga, M. (2005). El transfuguismo parlamentario. *Cuadernos de Información Política*, 1. Guatemala: Flacso.
- Passarelli, F. (2011). *Un análisis económico del transfuguismo político*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide. Recuperado de http://www.upo.es/econ/master/Trabajos/Tesina_1-2011.pdf.
- Perícola, M. A., y Linares, G. J. (2013). El transfuguismo político como elemento distorsionador de la representación política. *Pensar en Derecho*, 3, 249-281.
- Reniu Vilamala, J. M. (1996). La representación política en crisis: El transfuguismo como estrategia política. En: Porras Nadales, A. J. (ed.). *El debate sobre la crisis de representación política*. Madrid: Tecnos.
- Ríos Vega, L. E. (2009). El transfuguismo electoral. Un debate constitucional en México. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 21, 251-294.
- Vargas, J.-P., y Petri, D. P. (2009). Transfuguismo. Realineamientos y equilibrios parlamentarios. *Revista Parlamentaria*, 2 (3), 123-172.

Josep Ma. RENIU

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Ver DEMOCRATIZACIÓN.

TRANSMISIÓN Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS

I. Concepto

La *transmisión y difusión de resultados* electorales se puede definir como el procedimiento que permite trasladar los resultados del *escru-*

tinio de cada una de las mesas receptoras de *votos* hasta un centro de totalización, a efectos de su divulgación. En América Latina no existe una denominación uniforme para el sistema de *transmisión y difusión de resultados* electorales. Sería recomendable que este procedimiento, que independientemente de sus variantes tiene un mismo objetivo, tuviera una denominación común.

La *transmisión y difusión de resultados* provisionales por parte del órgano electoral son procedimientos de reciente utilización, ya que anteriormente la *ciudadanía* tomaba conocimiento de los *resultados electorales* a través de la publicación de bocas de urna o conteos rápidos difundidos por medios masivos de comunicación social u organismos no gubernamentales especializados.

Indudablemente el *elector* es cada vez más exigente con respecto a la información sobre el proceso de *elección* de autoridades, y entre los aspectos más requeridos por la *ciudadanía* en general y por la clase política en particular, está la rápida, eficaz y confiable difusión de los *resultados electorales*. En efecto, actualmente, una vez cerrado el proceso de votación, la eficiencia del órgano electoral se mide con relación a la capacidad de difusión rápida de los *resultados electorales*.

Es importante señalar que los resultados que devienen de la totalización de las actas de *escrutinio*, divulgados por el órgano electoral, en la mayoría de los países tienen carácter oficioso y no vinculante, quedando los resultados oficiales definitivos supeditados a las resoluciones del órgano electoral competente, respecto a las impugnaciones sobre la validez de las actas, que pudieran ser planteadas por los contendientes.

II. Procedimiento para la *transmisión y difusión de resultados*

Este procedimiento se inicia una vez que los miembros de la mesa electoral hayan finalizado el conteo de los *votos* y consignado los resultados en las actas de *escrutinio*. Funcionarios designados acopian de cada mesa electoral los resultados y a través del método dispuesto (vía voz, fax, escaneo o internet), proceden a transmitir los datos, (generalmente encriptados), hasta centros de cómputo redundantes, donde se procede a la totalización de los datos a nivel municipal, regional o

nacional, de acuerdo a la circunscripción que corresponda a los comicios en cuestión.

La difusión se realiza de acuerdo a la metodología utilizada, que puede ser en línea, al momento que se alcance un porcentaje determinado de datos recibidos o una vez que exista una tendencia firme para conocer a los ganadores.

III. Condicionantes para la *transmisión y difusión de resultados*

En la actualidad se considera que ningún órgano electoral debe eludir la responsabilidad de difundir, a la brevedad posible, los *resultados electorales* a fin de generar tranquilidad y confianza a la *ciudadanía*, a los candidatos y a las organizaciones civiles. También se tiene conciencia de que la posibilidad de realizar eficientemente un proceso de *transmisión y difusión de resultados* se encuentra siempre condicionado a: la credibilidad que tenga el órgano electoral; el *sistema electoral* utilizado en el país; los recursos presupuestarios con que se cuente para las *elecciones*; el alcance de la infraestructura de comunicación que tenga el país; las distancias o el grado de dificultades de la geografía del país, y la capacitación del personal contratado para el *proceso electoral*. Estas condiciones deben determinar el método de *transmisión y difusión de resultados* a ser utilizado en cada país.

IV. Medidas de seguridad

En razón de la importancia política y social que tienen los *procesos electorales* resulta obvio que las medidas de seguridad constituyen un elemento fundamental a ser considerado en el diseño del sistema de *transmisión y difusión de resultados*.

Los elementos de seguridad más importantes son:

- 1) la adecuada capacitación del personal responsable de todas las etapas del proceso;
- 2) el correcto dimensionamiento de la infraestructura informática a ser instalada;

- 3) la correcta identificación de las posibilidades de comunicación de cada local de votación;
- 4) la identificación fehaciente del personal responsable de la transmisión a través de códigos o claves;
- 5) la transmisión a través de una línea privada o dedicada;
- 6) el encriptamiento de los datos transmitidos;
- 7) la transcripción anónima de los datos (el transcriptor no puede determinar a quién favorecen los resultados que procesa);
- 8) la duplicación de datos a través de centros de cómputos redundantes;
- 9) la protección contra ataques de **hackers**, y
- 10) el control, a través de la presencia de representantes de las *candidaturas*, de la aleatoriedad en la carga de los datos recibidos.

V. El *escrutinio* y su efecto en la transmisión de resultados

El *escrutinio* es el proceso de conteo de votos en las mesas electorales que incluye la calificación de la validez de los votos, el conteo de cada uno de los votos, y la protocolización de estos resultados mediante un acta cumpliendo ciertas formalidades establecidas por la ley (Secretaría General de la OEA, 2008, p. 18).

En todos los países el elemento primario del proceso de *transmisión y difusión de resultados* son los datos consignados en las actas de *escrutinio* de cada mesa electoral, independientemente del medio de transmisión, el sistema de totalización y la metodología para la difusión de los resultados que adopte cada país.

En sentido amplio, en el *escrutinio* se identifican las siguientes etapas:

- 1) el conteo de los *votos* en las mesas receptoras de *votos*;
- 2) la consignación de los resultados en las actas de *escrutinio*;
- 3) la transmisión de los datos contenidos en las actas de *escrutinio*;
- 4) la totalización de los resultados de todas las mesas habilitadas;

- 5) la difusión de los resultados, y
- 6) la proclamación de los electos.

Sin embargo, para referirnos a nuestro tema vamos a considerar dos aspectos: A) la transmisión de los datos contenidos en las actas de *escrutinio*; B) la difusión de los resultados.

A. Transmisión

Este vocablo deriva del latín **transmittere**. Uno de los significados, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es “trasladar, transferir. Hacer llegar a alguien mensajes o noticias”. La transmisión de *resultados electorales* se realiza según lo establecido en las leyes o reglamentos electorales de cada país, pero los métodos más utilizados son:

- 1) traslado físico del acta hasta el centro de totalización departamental (Bolivia);
- 2) dictado, vía voz, de los resultados del *escrutinio* de cada mesa electoral a un centro de totalización, a través de líneas telefónicas (Colombia, Panamá y, parcialmente, Costa Rica);
- 3) elaboración de un telegrama, que consiste en un formulario donde se transcriben los resultados consignados en el acta de *escrutinio*, y se transmiten al órgano electoral por medio del correo oficial (Argentina);
- 4) escaneo de las actas de *escrutinio* de cada mesa electoral y transmisión de las mismas vía internet (República Dominicana, Paraguay, Guatemala y Honduras), y
- 5) transmisión de imágenes del *escrutinio* desde la máquina de votación –urna electrónica– Netbook o desde un centro de transmisión cercano hasta el centro de totalización (Venezuela, Brasil y Uruguay).

El órgano electoral boliviano adoptó el método de fotografiar las actas de *escrutinio* y transmitir las por internet; sin embargo, en el último referendo constitucional el sistema se utilizó más como medio de seguridad que como mecanismo de difusión rápida de resultados.

Sin duda, el *sistema electoral* utilizado en cada país tiene directa relación con la celeridad con que se pueden dar los resultados preliminares. Los países que utilizan *voto* nominal, ya sea a través de sistemas de *listas* abiertas o de *listas* cerradas y desbloqueadas, tienen problemas con el tiempo que les lleva finalizar el *escrutinio* debido a la complejidad del conteo manual de los *votos* nominales. Los países de Latinoamérica que utilizan *voto* nominal son: Brasil, El Salvador, Panamá y Perú, con *listas* cerradas y desbloqueadas, y Honduras, Ecuador y Venezuela, con *listas* abiertas.

En estos países, y con relación a la celeridad de los *escrutinios*, podemos señalar que Brasil y Venezuela son la excepción, ya que utilizan máquinas de votación que permiten finalizar el *escrutinio* en pocos minutos, posibilitando una rápida transmisión de resultados. Sin duda, el uso de máquinas de votación o algún otro mecanismo de *escrutinio* informatizado representa una opción válida para los países que utilizan sistemas de *listas* desbloqueadas o abiertas.

El *escrutinio* es la fuente primigenia de la transmisión de resultados, por lo que países como Ecuador, El Salvador y Honduras tienen serias dificultades para realizar transmisiones preliminares de *resultados electorales*, y la *ciudadanía* debe esperar incluso varios días para conocer los resultados de los comicios de cargos plurinominales.

La transmisión de los *resultados electorales* puede ser directa, desde la mesa receptora de *votos* hasta el centro de totalización nacional, o indirecta, desde la mesa receptora de *votos* hasta un centro de totalización regional y, desde allí, al centro de totalización nacional.

B. Difusión

El vocablo difusión deriva del latín **diffundere**. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, uno de sus significados es: “Propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.”.

De acuerdo a la legislación o reglamento electoral de cada país, una vez totalizados los datos, el órgano competente puede realizar la difusión de los resultados utilizando los siguientes métodos:

- 1) se totalizan y difunden los resultados en forma inmediata, a medida que van llegando al centro de cómputo (Paraguay y Brasil);
- 2) se difunden los resultados parciales a partir de un porcentaje determinado de datos totalizados (Argentina);
- 3) se difunden los resultados una vez que los datos totalizados determinen claramente quienes son los ganadores (Venezuela);
- 4) se delega a los medios de comunicación social u organismos de observación la responsabilidad de difundir resultados preliminares, que son recabados a través de **exit polls** o conteos rápidos (Ecuador);
- 5) en el peor de los casos, son los *partidos políticos* los que divulgan resultados, que pueden estar sesgados a su conveniencia.

Los órganos electorales difieren en cuanto al momento en que se deben difundir los *resultados electorales*. Algunos entienden que se deben dar a conocer a medida que vayan siendo totalizados, alegando que esto otorga *transparencia* al proceso. Otros prefieren difundir resultados a partir de un mínimo de datos recibidos o divulgarlos una vez que la totalización determine claramente los ganadores de la contienda electoral, alegando que resulta de alto riesgo difundir datos que no reflejen los resultados finales.

Es común que los medios de comunicación o agencias de noticias ensayen métodos de difusión de *resultados electorales* que logren anticiparse a otros medios de la competencia. Es por ello que la demora del órgano electoral en difundir los datos acrecienta el riesgo de que se den a conocer resultados poco fiables, ya sea porque se hacen a través de bocas de *urna* o de conteos rápidos, que aun cuando puedan aproximarse a los resultados reales, no constituyen una información fiable, pues no surgen de la autoridad electoral sino de personas que pueden tener interés político en difundir resultados que benefician a determinadas *candidaturas*.

En el proceso de difusión es una buena práctica que los datos difundidos estén disponibles en internet para todos los ciudadanos, y que éstos no tengan necesidad de un registro previo o la autenticación de un usuario para acceder a los resultados preliminares.

VI. Voto en el exterior

Cada vez son más los países que otorgan a sus connacionales residentes en el exterior el derecho al *sufragio*, sobre todo para elegir a aquellas autoridades electas por circunscripción nacional. El otorgamiento de este derecho representa un desafío en cuanto a la organización, no tanto en la transmisión como en la difusión de resultados, ya que la diferencia de husos horarios existente entre los países dificulta el proceso de difusión inmediata de resultados, pues en algunos países extranjeros las *elecciones* se realizan incluso el día anterior al de las *elecciones*.

En general, los órganos electorales reciben los datos transmitidos desde los diferentes países donde tienen instaladas *mesas de votación*, pero los resultados los dan a conocer una vez finalizada la votación.

En países donde se escrutan *votos* postales, por internet o anticipados, se pueden contabilizar previamente los *votos*, pero es recomendable que sus resultados formen parte de la totalización difundida una vez finalizado el *proceso electoral* ya que algunas legislaciones prohíben dar a conocer *resultados electorales* cuando todavía existan *electores* que deban depositar sus *votos*. Esta situación también se plantea en países con gran extensión geográfica, que pueden tener en su territorio más de un huso horario.

VII. Dificultades políticas para la transmisión y difusión de resultados

Uno de los aspectos que dificulta la aplicación de los sistemas de transmisión y divulgación son los *partidos políticos* que presentan *candidaturas*, que en algunos casos se muestran temerosos de la implantación de nuevas tecnologías alegando que la publicación de *resultados electorales* territorialmente sesgados o intencionalmente preseleccionados, conlleva a difundir resultados engañosos, generando una situación política difícil de revertir. En ese sentido, para la implantación de un sistema de *transmisión y difusión de resultados* electorales siempre es importante contar con la anuencia de los *partidos políticos*, pues son actores fundamentales del *proceso electoral*.

VIII. Calificación del proceso de *transmisión y difusión de resultados*

Es normal que los *actores políticos* y los medios de prensa califiquen el desarrollo del proceso de divulgación de resultados aplicado por el órgano electoral. Para ese efecto utilizan parámetros cuantificables.

La eficiencia de la transmisión y divulgación de resultados se puede medir por el tiempo transcurrido entre el cierre de las mesas receptoras de *votos* y el de la divulgación de datos que permitan conocer a los virtuales electos, y por la comparación entre los datos divulgados como preliminares y los resultados finales de los comicios.

IX. Conclusión

No existe un procedimiento ideal para el sistema de *transmisión y difusión de resultados* ya que todos tienen ventajas y desventajas. Además, porque el sistema se debe adaptar a la situación económica, social, geográfica y política de cada país.

El proceso de transmisión y difusión será de gran utilidad siempre y cuando su implantación permita obtener rápidamente los datos del *escrutinio* de cada una de las mesas electorales, totalizar eficientemente los resultados y difundir, en el menor tiempo posible, una tendencia que permita a la *ciudadanía* conocer a los virtuales ganadores de los comicios.

Vocablos de referencias:

Elecciones - Escrutinios - Transparencia

Bibliografía:

Ace Project - Red de Conocimientos Electorales (2016). *Transmisión de resultados*. Recuperado de: <http://aceproject.org/ace-es/topics/vc/vce/vce04/vce04c>.

Franco Cuervo, B. (2000). Escrutinios. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*, t. I, (pp. 499-509). San José, Costa Rica: IIDH.

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

International IDEA (2011). *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*. Suecia: International IDEA.

Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2008). *Manual para las misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, DC: SG/OEA.

Carlos María LUBETIC

TRANSPARENCIA

La *transparencia* es a la vez un valor fundante y orientador de la acción política y cívica y un conjunto de herramientas y mecanismos para garantizar la efectiva vigencia de ese valor. El concepto de *transparencia* es como una moneda de dos caras, una vinculada a la información y la apertura, la otra referida a la integridad y la ética. Esta doble exigencia ínsita en el concepto de *transparencia* es central para entender su potencialidad como mecanismo para prevenir y luchar contra la corrupción y como herramienta para el fortalecimiento de la *democracia* y la mejora de su calidad. Estas dos facetas de la *transparencia* inspiran una serie de medidas e instituciones, reglas y prácticas en el ámbito del quehacer público que se ajustan a las funciones, competencias y procesos que desarrollan y supervisan las diversas áreas del sector público.

La *transparencia* es uno de los valores básicos de la *democracia* ya que es el cimiento sobre el que se estructura el sistema de integridad de cada país. Cada uno de los elementos que hacen a la esencia de la *democracia* tiene vinculación con la *transparencia*.

La participación implica la posibilidad de los ciudadanos de decidir y controlar, y para ello es necesario contar con información veraz y oportuna. No sólo la participación electoral exige *transparencia*, sino también los mecanismos de *democracia* semidirecta (referéndum, plebiscito, consultas populares, iniciativa y otros medios de decisión participativa). Sin *transparencia* la participación se reduce a aplaudir o seguir a ciegas.

Para ser efectivas, la igualdad y la inclusión requieren el pleno ejercicio de los derechos y libertades. La *transparencia* crea las condiciones para la efectiva vigencia y garantía de los derechos. Sin *transparencia* se crean las condiciones y oportunidades para que las autoridades se desvíen

del interés general, se generen mecanismos de privilegio, políticas clientelistas y discriminatorias y se facilite la corrupción.

Las libertades de pensamiento, información, expresión y prensa requieren ineludiblemente de la *transparencia* para ser efectivas. En este sentido, la *transparencia* es una herramienta para el *pluralismo*:

- 1) El *poder* limitado supone la *rendición de cuentas*, el control y la responsabilidad de los funcionarios. La *transparencia* es condición necesaria para que funcionen eficientemente los controles democráticos. El secreto y la opacidad favorecen la discrecionalidad, el abuso del *poder* y el *autoritarismo*. La *democracia* implica un *gobierno* sujeto a la ley y respetuoso de los derechos y libertades de la sociedad y ello supone la existencia de controles efectivos para evitar abusos y corregir desviaciones; la *transparencia* es esencial para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios y el principio de *rendición de cuentas* en la función pública.
- 2) El bien común como principio informador de la acción pública requiere de mecanismos de *transparencia* para facilitar el control. Sin *transparencia* es dificultoso saber cómo se gastan los recursos públicos y qué interés se persigue o favorece con las decisiones de políticas públicas.

Sin *transparencia* la *calidad de la democracia* se deteriora dando lugar a la desconfianza de la *ciudadanía* en la dirigencia con la consecuente deslegitimación de las instituciones. Sin *transparencia* se resienten los vínculos de la representación sobre los que se edifica la *democracia*. Sin *transparencia*, en fin, el buen *gobierno* y la *gobernanza* se limitan a meros eslóganes.

A partir de la década del 90 del siglo XX, la *transparencia* gana espacio en la agenda pública en conexión con la preocupación por el fenómeno de la corrupción que afecta directamente la calidad y sostenibilidad de nuestras *democracias*, como demuestra año tras año el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional. La sucesión de escándalos de corrupción en diversos países y la concientización sobre las consecuencias de la corrupción, tanto en el plano institucional como económico y social, movilizan primero a la sociedad civil y luego a los *gobiernos* y organismos internacionales. Surgen a

partir de los años 90 una serie de instrumentos internacionales que resultan los pilares en la lucha contra la corrupción. Entre ellos cabe mencionar la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA (1996), la Convención de la OECD contra el Soborno de Funcionarios en el Extranjero (1997) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003).

La *transparencia* es una herramienta de lucha contra la corrupción porque ayuda a prevenirla, detectarla y corregirla. La *transparencia*:

- 1) aporta un código de principios y normas básicas para el comportamiento de los *actores políticos*;
- 2) facilita la detección de potenciales conflictos de interés;
- 3) genera incentivos para evitar las conductas corruptas, en tanto aumenta el riesgo de ser descubierto y por lo tanto incrementa también los costos políticos;
- 4) pone obstáculos a la desviación y abuso de los recursos públicos al facilitar el ejercicio del control;
- 5) genera incentivos para el control cruzado entre los diversos *actores políticos*, facilitando la *rendición de cuentas* horizontal y vertical y al control social, y
- 6) brinda insumos para la evaluación de la gestión y las políticas públicas.

Como se indicó al comienzo, el concepto de *transparencia* presenta dos facetas: una vinculada a la información y la apertura, y otra relacionada con la integridad y la ética. Ambos aspectos tienen reflejo en la problemática electoral.

I. **Transparencia-información**

Hay múltiples herramientas que ponen en marcha el derecho de *acceso a la información* pública. En América Latina, la mayoría de los países cuenta con leyes específicas que regulan el derecho de *acceso a la información*. Estas leyes que, por lo general, se aplican a todos los órganos del Estado, regulan el derecho de los ciudadanos a pedir

información en poder de los organismos públicos y prevén las medidas de garantía que corresponden en caso de negación injustificada de la información, así como las sanciones para los funcionarios responsables por negar la información o facilitarla en forma incompleta.

Los estándares internacionales en materia de *acceso a la información* han evolucionado desde el reconocimiento del derecho a pedir información hasta la fijación de parámetros que hagan efectivo el derecho, eliminando formalismos administrativos y exigencias a los peticionantes que en la práctica menoscababan el derecho. La Ley Modelo de la OEA refleja ese desarrollo y ha servido de guía para la sanción de muchas de las leyes en la región. Las leyes de *acceso a la información* pública son un instrumento apto para garantizar la *transparencia* en el actuar de los órganos electorales.

Los avances tecnológicos permiten que la información pública se difunda proactivamente por parte del Estado. La *transparencia* activa obliga a los organismos a difundir y poner a disposición información de interés para la *ciudadanía*, sin necesidad de que las personas soliciten la información. La *transparencia* activa es un complemento del derecho a peticionar información, y de ninguna manera lo elimina o limita. En numerosos países las leyes de *acceso a la información* obligan a los organismos estatales a crear portales y, en muchos casos, regulan incluso cuál es el contenido indispensable de esos portales.

Los estándares internacionales en materia de *transparencia* activa exigen que los portales contengan información fácilmente accesible, amigable para el ciudadano, actualizada, oportuna y en formato utilizable (que permita el trabajo con los datos aportados).

El concepto de *gobierno abierto* es también una derivación del derecho de *acceso a la información* pública. El *gobierno abierto* supone no sólo *transparencia* en la información pública, sino también la apertura de los procesos de participación de los diversos sectores de la sociedad en la toma de decisión. En este marco, la información es un insumo indispensable para una participación efectiva de la *ciudadanía*. La Alianza para el Gobierno Abierto –OGP, por su sigla en inglés– reúne a numerosos países del mundo y varios de la región que se comprometen a reforzar la *transparencia* en el manejo de los asuntos públicos.

Como parte del Estado, los órganos electorales están alcanzados por la obligación de respetar el derecho de *acceso a la información* y también por las exigencias de la *transparencia* activa. El contenido de los portales de los órganos electorales, cuando está regulado por ley, es similar al de cualquier organismo público (misiones, funciones, organigrama, personal, resoluciones, presupuesto, recursos, contrataciones, etc.).

Además, los *organismos electorales* tienen por misión un particular deber de *transparencia* que surge de los principios democráticos, los tratados y los estándares internacionales en materia electoral. Sin *transparencia*, el *proceso electoral* resulta viciado, genera sospechas, impide que los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos, deslegitima los resultados y a las instituciones. La *transparencia* es condición para que las *elecciones* sean limpias e imparciales. En este sentido, los órganos electorales deben facilitar información actualizada, veraz, completa, oportuna, amigable y en formato utilizable sobre condiciones para el ejercicio del *sufragio* activo, documentación, registro de *electores*, partidos y movimientos políticos, candidatos, formato de la oferta electoral, financiamiento de las campañas y *resultados electorales* (datos de conteo rápido, *escrutinio* provisorio, facsímil de actas, recuento definitivo).

En materia electoral hay otros actores alcanzados por la obligación de *transparencia*-información: los partidos y movimientos políticos y los candidatos. La *transparencia* es un valor esencial para el fortalecimiento de los partidos y del régimen democrático. Los *partidos políticos* pueden y deben ser transparentes. La *transparencia* es el elemento base sobre el cual reconstruir la confianza de la *ciudadanía*. Es importante promover prácticas de *transparencia* al interior de los partidos.

En algunas legislaciones los *partidos políticos* están alcanzados por las leyes de *acceso a la información* pública en la medida y con respecto a los fondos que reciben del presupuesto público, tanto para su sostenimiento institucional como para la *campana electoral*. En otros países, los partidos no están alcanzados por estas leyes pero existen normas específicas sobre materia electoral que obligan a los partidos a transparentar el manejo de sus fondos. En la mayoría de los casos, los partidos están obligados a reportar esta información a las autoridades

electorales, las que la publican en sus portales. La *transparencia* es esencial en materia de financiamiento de la *política*, como elemento de garantía de la *calidad de la democracia* y de la autenticidad de la relación de representación. La *transparencia* en cuanto a los recursos económicos de los partidos debe abarcar tanto el origen como el destino de los fondos y ser tal que permita a los ciudadanos ejercer un *voto* informado.

La *transparencia* en el caso de los partidos y movimientos políticos no se limita al financiamiento, sino que se refiere a todos los procesos internos: *elección* de autoridades, selección de candidatos, mecanismos de decisión partidaria, *rendición de cuentas* de la gestión partidaria y pública. Para garantizar la *transparencia* en la vida partidaria es necesario que los partidos creen sus propios organismos y mecanismos de control, fiscalización y sanción. La acción de los órganos internos debe ser complementada con la intervención de los organismos de control estatal con competencia en materia electoral y de *partidos políticos*.

La *ciudadanía* no es sólo titular del derecho de *acceso a la información*, sino que se ha transformado en un actor central en la búsqueda de *transparencia*. Cabe destacar la función que han desarrollado, particularmente en América Latina, diversas *organizaciones de la sociedad civil* que –aun en ausencia de ley– han creado y puesto en marcha instrumentos y herramientas para transparentar los *procesos electorales*, facilitando el *acceso a la información* sobre partidos, candidatos, plataformas de campaña, campaña en medios y, sobre todo, en materia de financiamiento de la *política*, aspecto éste último para el que se desarrollaron plataformas informáticas que luego han sido utilizadas por los propios *organismos electorales*, como el caso de Cuentas Claras de Transparencia por Colombia o Dinero y Política de Poder Ciudadano en Argentina.

II. *Transparencia-integridad*

Esta faceta de la *transparencia* se vincula con la exigencia de respetar los principios y valores de la ética. Los deberes de honestidad, imparcialidad y neutralidad son los pilares de la actuación de los funcionarios públicos y obligan a los magistrados, funcionarios y empleados de los órganos electorales. Además de estos deberes generales de conducta, los

funcionarios electorales deben poner especial atención en prevenir, evitar y corregir cualquier tipo de conflicto de interés. Es importante señalar que los conflictos de interés en esta área no se refieren exclusivamente a aspectos económicos, sino sobre todo a vinculaciones político-partidarias. Los conflictos de interés de los magistrados y *funcionarios electorales* afectan la indispensable condición de imparcialidad y dañan la *legitimidad* del proceso y de los resultados.

La exigencia de un compromiso de integridad no se agota en los funcionarios públicos, sino que abarca a todos los actores que intervienen en un *proceso electoral*: los partidos, los candidatos, la prensa y, también, los ciudadanos. La *competencia electoral* democrática debe manejarse dentro de los límites de los principios básicos de convivencia y el respeto de los derechos de los demás.

Hemos tratado esta cuestión con detenimiento en la voz *ética electoral*, a la cual remitimos.

Vocablos de referencia:

Corrupción electoral - Corrupción política - Ética electoral - Financiamiento político - Integridad electoral

Bibliografía:

Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership - OGP). El portal de la Alianza ofrece variedad de publicaciones, recursos e informaciones sobre el tema. Ver: <http://www.opengovpartnership.org/es>.

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2014). *Saber más. VI. Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y las instancias de apelación y control*. Recuperado de: <http://www.adc.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/Saber-Más-VII.pdf>. En la página de la Alianza se puede encontrar la más actualizada información sobre del derecho de acceso a la información pública en América Latina. Ver: <http://www.alianzaregional.net/>.

Boza, B. (2004). *Acceso a la información del Estado. Marco legal y buenas prácticas*. Lima: KAS.

Ferreira Rubio, D. (2006). La transparencia: un camino para el fortalecimiento de los partidos políticos. *Cuadernos de Capel*, 50, 143-169. San José: IIDH/CAPEL. Recuperado de: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/3228.pdf.

Fung, A., Graham, M., y Weil, D. (2007). *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf.
- OEA (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>.
- OEA (2010). *Acceso a la Información. Ley Modelo y Guía de Implementación*. Aprobada por Resolución de la Asamblea General AG/Res 2607 (XL-O-10). Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf.
- OECD (1997). *Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos en el Extranjero en Transacciones de Negocios Internacionales*. Recuperado de: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.
- Open Society Institute (2004). *Monitoring Election Campaign Finance. A Handbook for NGOs*. Nueva York: OSI.
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Poder Ciudadano. *Portal Dinero y Política*. Ver: <http://dineroypolitica.org/>.
- Malem Seña, J. (2002). *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Transparency International. *Índice de Percepción de Corrupción*. Ver: <http://www.transparency.org/cpi2015>.
- Transparencia por Colombia. *Aplicativo Cuentas Claras* (adoptado luego por Consejo Nacional Electoral de Colombia). Ver: <http://www.cnecuentasclaras.com/>.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: UNAM.

Delia FERREIRA

TRASHUMANCIA ELECTORAL

I. Concepto

La *trashumancia electoral* es la práctica política que consiste en la movilización dentro del *padrón electoral* de un determinado número de ciudadanos capaz de distorsionar la voluntad popular proveniente del *sufragio*. Esta movilización de ciudadanos al interior del *padrón electoral* es masiva, simultánea y organizada, debido al interés ilícito de favorecer

o perjudicar una *candidatura*, en medio de la contienda electoral, o invalidar una *elección*. La *trashumancia electoral* es también conocida como *voto golondrino*, *trasteo de votos*, *acarreo electoral*, entre otros.

II. Elecciones y trashumancia electoral

El politólogo alemán Dieter Nohlen definió el concepto *elecciones* como “el método imprescindible para la legitimización de una democracia moderna, en tanto constituye la técnica para formar órganos representativos o nombrar a una persona” (Nohlen, 2006). El método de legitimización del *poder* en una *democracia* representativa contemporánea, como bien lo señala Nohlen, es la *elección*. Dicho procedimiento tiene espacio dentro del *sistema electoral*, el mismo que es capaz de transformar la voluntad popular, expresada mediante el *sufragio*, en cargos o puestos de *poder*.

En este contexto democrático liberal, las *elecciones* son la expresión más auténtica y relevante de la voluntad popular para definir representantes, aquellos en quienes recaerá la mayor responsabilidad política encargada por la *ciudadanía* (Pascua, 2007). Sin embargo, cabe la posibilidad de que no todos los gobernantes hayan obtenido el cargo de *representación política* como consecuencia de un *proceso electoral* sin distorsiones, plenamente lícito. En ese supuesto, la *democracia* representativa tiene la necesidad de articular mecanismos de control que los detecte y los prevenga.

La *trashumancia electoral* constituye una seria amenaza para la *democracia* contemporánea, pues atenta, fundamentalmente, contra uno de sus pilares: el principio de representatividad. Dicha distorsión se efectúa mediante el cambio de domicilio declarado, un acto jurídico permitido por los códigos civiles de los Estados-nación, como una evidente muestra de respeto y defensa a la esfera de libertad de las personas, el cual es perversamente utilizado para favorecer o perjudicar una *candidatura*, en medio de la contienda electoral, o invalidar la *elección*.

Conviene remarcar la relevancia del dato domiciliario que, como dato administrativo, cobra máxima notoriedad en el orden público al elaborarse sobre su base el *padrón electoral*, definiendo con ello al con-

junto de ciudadanos que conforman las *circunscripciones electorales* en donde deberán elegir a sus autoridades políticas.

La consecuencia de deformar el *padrón electoral* a través de la movilización indebida, masiva, organizada e ilícita de ciudadanos a una circunscripción diferente a la de su residencia habitual, tiene como finalidad obtener los *votos* suficientes para que una *candidatura* acceda a un puesto de *poder* en disputa o impedirlo, afectando gravemente la voluntad ciudadana y el derecho de autodeterminación que tienen las comunidades.

Es preciso destacar que la trashumancia puede, también, ocurrir en el interés de impedir la validez legal de una *elección*, toda vez que el *padrón electoral* pudiera distorsionarse con el objeto de generar los porcentajes de ausentismo exigidos por la norma para que una *elección* carezca de legalidad y, con ello, deba celebrarse una nueva *elección*. Con esta práctica ilícita, una autoridad podría extender legalmente su *mandato* sin siquiera verse en la necesidad de ganar una *elección*.

III. Características generales de la *trashumancia electoral*

La *trashumancia electoral* proyecta un conjunto de acciones planificadas para garantizar la alteración del *resultado electoral*, a partir de la distorsión del padrón. Ello supone la puesta en escena de toda una logística destinada a reclutar un importante número de ciudadanos dispuestos a efectuar su cambio de residencia declarando una información falaz ante la administración responsable del *registro electoral*.

Este interés de violentar la voluntad popular presenta un segundo momento, en el cual los organizadores de la distorsión del padrón desplazan masivamente a los *electores* desde su lugar de residencia real a la circunscripción en donde se concreta la *trashumancia electoral*.

Estos dos momentos revelan cómo se ejecuta el proceso masivo y organizado de distorsión del *padrón electoral* con el interés de beneficiar o perjudicar a una determinada *candidatura* o, en su defecto, invalidar la *elección*.

Asimismo, los cambios domiciliarios, perversamente organizados, se consuman en un período de tiempo determinado, previo al cierre del

padrón electoral. Ello es comprobable al acudir a las fuentes estadísticas de los *organismos electorales* encargados de la elaboración de los padrones.

Al período de tiempo determinado previo a la *elección* en el que se produce el incremento estadístico del cambio domiciliario merece añadir el factor de simultaneidad del hecho ilícito, que necesita de un nutrido número de ciudadanos migrando formalmente, durante un mismo período temporal, desde una circunscripción a otra, para consumir la distorsión de la voluntad popular en una determinada *elección*.

El tamaño del censo electoral es un factor determinante y explicativo del porqué la *trashumancia electoral* goza de una alta efectividad en *elecciones* subnacionales, pues sólo en ellas es posible captar y trasladar ciudadanos en porcentajes capaces de concretar el delito eleccionario, manipulando el *padrón electoral* de una circunscripción reducida en población. “A menor censo electoral, la trashumancia puede generar participaciones electorales atípicas por lo alto, mientras que en municipios con censo electoral elevado el efecto de la trashumancia sobre la participación electoral se reduce drásticamente” (MOE, 2011).

No cabe duda que la *trashumancia electoral* enlaza una serie de acciones técnicas que responden a la decisión política de perpetrar un *fraude electoral*. Este proceso se consuma el día de la *jornada electoral*, con el arribo de un numeroso colectivo de ciudadanos no residentes en la circunscripción del *padrón electoral* que integran y por el que decidirán ilegalmente su destino político.

Al *fraude electoral* perpetrado a partir de la distorsión del padrón debe sumarse el factor de violencia que podrá suscitar el que los vecinos de la circunscripción comprueben cómo *electores* residentes en lugares distintos, muchas veces vecinos, arriban a sus localidades para sufragar. Este posible escenario de violencia pone en peligro la integridad física de los ciudadanos y de los funcionarios públicos de los *organismos electorales* que cubren las tareas logísticas y fiscalizadoras del proceso.

Bajo esta perspectiva, el carácter ilícito de la *trashumancia electoral* produce violencia social, violación de *derechos políticos* y sociales, hasta la perturbación del orden público. Es por ello, que la trashumancia atenta

contra uno de los objetivos centrales de los *sistemas electorales*, que es conseguir que las votaciones sean expresión auténtica, libre, espontánea y pacífica de los ciudadanos, así como el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del *elector*.

IV. Sistemas de control a la *trashumancia electoral*

Desde las últimas décadas del siglo XX es inobjetable el asentamiento de la *democracia* representativa en América Latina mediante la celebración de continuas *elecciones* en la mayoría de países de la región (Huntington, 1994). Sin embargo, la presencia e incremento de trashumantes en los *padrones electorales* pone en cuestionamiento la calidad democrática de las *elecciones* latinoamericanas subnacionales y de la *democracia* en su conjunto, toda vez que la autoridad local se constituye en el *poder* político más cercano para el ciudadano, ya que de sus decisiones depende directamente la calidad de vida de la comunidad.

La prevención y solución técnica de éste fenómeno político distorsionador de la voluntad popular, pasa, necesariamente, por un marco normativo y procedimental de los *organismos electorales* que impida la concreción de la trashumancia.

Un ejemplo exitoso del combate al *voto* trashumante es el ejecutado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), uno de los tres organismos electorales del Estado peruano, responsable de la elaboración y mantenimiento actualizado del *padrón electoral* en el Perú. Con la creación de la Gerencia de Registro Electoral, el RENIEC diseñó y elaboró un conjunto de reglamentos y procedimientos internos con el fin de detectar crecimientos irregulares de poblaciones electorales y la concentración de ciudadanos por número de puerta.

Estas variables, sumadas a la sistematización de denuncias ciudadanas, permite el diseño y definición de visitas domiciliarias, las mismas que se concretan, de forma permanente, en el interés de verificar fehacientemente la veracidad del domicilio declarado. En caso que se compruebe la falsedad de la declaración, el ciudadano es excluido del *padrón electoral* de la circunscripción y retrotraído a la circunscripción anterior al último cambio domiciliario. Con ello se garantiza el derecho

constitucional al *sufragio* del cual goza todo ciudadano y, a la vez, se impide la distorsión del *padrón electoral*.

Cabe destacar que la buena práctica en mención se transformó en sustento de la Ley No. 30338, conocida también como “Ley contra el voto golondrino”, en donde se establecieron las visitas domiciliarias permanentes a cargo del responsable del *registro electoral*, para combatir la trashumancia en *elecciones* subnacionales. Dicha norma extendió el plazo del cierre del *padrón electoral* a 240 días, a solicitud del *registro electoral*, a fin de contar con un período temporal que garantice la pulcritud del registro, fortalecido a partir de las visitas de comprobación y, al mismo tiempo, garantice los derechos ciudadanos ante la posibilidad de un error en el registro.

Con respecto al combate de la concentración de personas en un mismo domicilio, se implementó un Sistema de Registro Georreferenciado de Ciudadanos que permitió conocer de forma precisa cuántos se encontraban registrados en un mismo número de puerta. De esta manera, la *trashumancia electoral* es técnica y exitosamente abordada por la institución responsable de elaborar el *padrón electoral*.

Pero las buenas prácticas de combate a la trashumancia no nacieron en el Perú. Podemos encontrar legislación de la República Dominicana intentando limitar el “trasteo de votos”, en 1970, cuando entró en vigencia el artículo 52 de la Ley del Registro Electoral, el cual consignaba multas económicas y hasta prisión correccional de un año, a aquellas personas que se inscribieran en el Registro Electoral declarando datos falsos.

Otro ejemplo del compromiso con el combate contra la trashumancia es el que podemos encontrar en la República de Colombia, donde el mismo Código Penal establece una pena de hasta 9 años de prisión para las personas que inscriban su cédula de *ciudadanía* en una localidad diferente a la que residan, con el propósito de obtener ventaja en la *elección* popular. Resulta oportuno agregar que en Colombia, como en otros países del Caribe, se conoce a la trashumancia como “trasteo de electores”.

Luego de revisar las diferentes experiencias latinoamericanas respecto del combate a la trashumancia, queda en claro que la combinación de un

marco normativo adecuado a cada realidad, sólidos procedimientos y el uso de tecnología de punta, como la geolocalización de ciudadanos, permiten a los *organismos electorales* a cargo del *registro electoral* combatir la trashumancia de forma exitosa, asegurando con ello mayor transparencia y confiabilidad del *padrón electoral* y, por consiguiente, del proceso electoral.

Vocablos de referencia:

Calidad de la democracia Censo de población - Circunscripciones electorales - Delitos electorales - Fraude electoral - Manipulación - Padrón electoral - Registro electoral - Validez de las elecciones

Bibliografía:

- Del Águila, R., y Vallespín, F. (1998). *La Democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola: la democracia a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Manin, B. (1996). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Misión de Observación Electoral – MOE (2011). Análisis trashumancia electoral. Elecciones Locales 2011. Recuperado de: http://moe.org.co/home/doc/moe_nacional/2011/INFORME%20FINAL%20TRASHUMANCIA.pdf.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política: teoría, métodos y conceptos*. México: Porrúa.
- Pascua, F. (2007). *La administración electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Urruty, C. (2007). Los registros electorales. En: IDEA (ed.). *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*, (pp. 463-486). Estocolmo: IDEA.
- Valencia, K., y Urbina, J. (2015). Verificación Democrática en el Proceso Electoral. RENIEC. *Identidad Digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, (pp. 245-257). Lima: RENIEC.

Piero Alessandro CORVETTO SALINAS

U

UMBRAL ELECTORAL

Múltiples son las acepciones que recibe el concepto de *umbral electoral* en el mundo académico. Desde sus orígenes, que se remontan a la Alemania de la posguerra con el propósito de limitar las posibilidades de representación electoral de grupos extremistas y de otra parte, evitar que partidos demasiado pequeños la obtuvieran (ACE Project, 2016). La definición y caracterización más reconocida es la de Dieter Nohlen. Este autor denomina dicho concepto como barrera legal y lo enmarca como uno de los cuatro elementos particulares de los *sistemas electorales*, junto con la distribución de las *circunscripciones electorales*, la forma de *candidatura*, de votación y la conversión de *votos* en escaños (Nohlen, 2012, p. 15). Según Nohlen, este tipo de barrera legal se diferencia de las barreras fácticas naturales en el sentido que estas últimas “surgen por y varían según el tamaño de las circunscripciones” (Nohlen, 2012, p. 15), mientras que las primeras se establecen de manera artificial.

En este orden de ideas, la barrera o *umbral electoral* ocurre “cuando los partidos tienen que alcanzar un determinado porcentaje de votos o un determinado número de mandatos (directos) para ser tomados en cuenta en la distribución de escaños en el nivel de la circunscripción plurinominal o nacional” (Nohlen, 2012, p. 15). En otras palabras, esta figura, cuya incorporación a un *sistema electoral* es cada vez más difundida, consiste en

(...) señalar un número mínimo de votos que deben obtener los partidos o las candidaturas para ser tenidos en cuenta en la fase posterior del escrutinio, es decir, en la aplicación de la regla

electoral determinada, que a su vez establecerá su participación al momento de la adjudicación de los escaños (Gil, 2007, p. 137).

En términos generales, la inclusión de un umbral o barrera electoral dentro de un *sistema electoral*, puede tener como fines prácticos los siguientes:

- Impedir el acceso a la distribución de curules a los actores de la contienda electoral.
- Condicionar la validez o *legitimidad* de un evento electoral al requisito de un mínimo de participación.
- Otorgar o arrebatar beneficios a los participantes en la contienda (por ejemplo, dar o retirar la personería jurídica a los *partidos políticos*; condicionar la financiación de las campañas, etc.) (OPE/Universidad del Rosario, 2007, p. 11).

Adicionalmente, si bien se acepta que la incorporación de umbrales introduce distorsiones en la representación (Ruiz Olabuénaga, Vicente Torrado y Ruiz Vieytez, 1998, p. 61), se defiende su adopción al argüir que evitan una fragmentación excesiva de los órganos representativos, generando así *gobiernos* inestables (Alarcón, 2009, p. 71). Esto se logra precisamente excluyendo a los *partidos políticos* pequeños de la distribución de curules y, como consecuencia, de la representación congresal o parlamentaria, con el objetivo claro de “ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos” (Nohlen, 2012, p. 15). El efecto anterior ha sido descrito claramente por Sartori en una de las cuatro leyes sociológicas que reformuló de Duverger, al establecer que:

Ley 3: Cuanto mayor sea el efecto de desproporción en un sistema electoral proporcional, tanto mayor será el efecto de reducción sobre el número de partidos; o dicho de forma más tajante: cuantos menos partidos superen el umbral electoral natural (tamaño de la circunscripción) o el umbral artificial (barrera legal), menos partidos entrarán en el parlamento (Nohlen, 2013, p. 24).

En todo caso, los umbrales o barreras electorales cada vez son más parte de los *sistemas electorales* de las *democracias* contemporáneas, cuyos porcentajes pueden variar del 0.67% de Holanda al 10% de las Islas Seycheles (ACE Project, 2016). En el caso colombiano, el *umbral electo-*

ral es una figura relativamente reciente. No fue sino hasta las reformas políticas de los años 2003 y 2009, que finalmente se modificó el artículo 263 de la Constitución Política de 1991, estableciendo como umbral el tres por ciento (3%) de los *votos* válidos para senado de la *república* y al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). Previamente, “cuando el umbral no existía, el país llegó a contar con más de setenta y cinco partidos con personería jurídica, todos con derecho a financiación estatal y acceso a los medios de comunicación masiva” (Mejía, 2015, p. 284), que obtenían con tan sólo recolectar cincuenta mil firmas o por lograr curules en el congreso.

Como se ha podido observar, el efecto que puede tener la inclusión y modificación de un umbral es considerable. Tanto si es elevado o no su porcentaje, es claro que tiene inmensas repercusiones en el *sistema de partidos* existente en determinado régimen democrático. En todo caso, el enfoque que se le dé a los umbrales en cada contexto geográfico y político, determinará si ha de usarse este elemento para configurar *sistemas electorales* inclinados al principio de *mayoría* o de proporcionalidad, favoreciendo o no el fortalecimiento de los *partidos políticos* predominantes en detrimento de los grupos políticos minoritarios o si, por el contrario, se empleará precisamente para unificar estos últimos y convertirlos en una importante fuerza política al interior de los diferentes órganos representativos del Estado.

Vocablos de referencia:

Democracia participativa - Partidos políticos - Representatividad - Sistemas electorales

Bibliografía:

- ACE Project (2016). *Umbrales-Sistemas electorales*. Recuperado de: <http://aceproject.org/main/espanol/es/esg01.htm>.
- Alarcón, M. L. (2009). *Derecho electoral: Materiales de estudio. Ejercicios prácticos. Ejercicios de autoevaluación*. Castilla-La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha.
- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de 1991*. Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.
- Gil, P. P. (2007). *Estudios de derecho electoral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Mejía, G. M. (2015). *Régimen jurídico de las elecciones en Colombia*. Medellín: Dike.
- Nohlen, D. (2013). *Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4193586.pdf>.
- Nohlen, D. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia de Ecuador.
- Observatorio de Procesos Electorales (OPE)/Universidad del Rosario (2007). *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/Investigacion-CEPI/documentos/papers/Estudio-Comparado-Barreras-Electorales-OPE/>.
- Ruiz Olabuénaga, J., Vicente Torrado, T., y Ruiz Vieyetz, E. (1998). *Sociología electoral vasca*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Carlos Ariel SÁNCHEZ

URNA ELECTORAL

I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española define el término “urna” como proveniente del latín **urna**, de varias maneras:

Caja para depositar las papeletas o números en los sorteos y en las votaciones secretas. Caja de cristales planos a propósito para tener dentro visibles y resguardados del polvo efigies u otros objetos preciosos. Caja de metal, piedra u otra materia, que sirve para varios usos, como guardar dinero, los restos o las cenizas de los cadáveres humanos. Medida antigua para líquidos (Real Academia Española, 1992, p. 1454).

En materia electoral, el segundo significado de los arriba enunciados es el que más luces aporta a la definición del concepto que nos ocupa. Así podemos definir que la *urna electoral* es el recipiente que se utiliza en los procesos de votación manual para que los *electores* depositen las papeletas o boletas en las que han expresado su voluntad, de manera tal que puedan conservarse sin divulgar el secreto de dicho *voto*, hasta que llegue el momento de escrutarlos al final de la votación.

Cabe destacar que no todos los países latinoamericanos utilizan el término *urna electoral*. Algunos como Bolivia, la denominan ánfora y en El Salvador se refieren a ellas como “depósitos para recibir las papeletas de votación” (Tribunal Supremo Electoral, 1999, p. 85).

Dentro del *proceso electoral* no cabe duda de la importancia de la *urna electoral*, ya que la *transparencia* con la que la misma sea manejada, dará seguridad y veracidad al ejercicio del *sufragio*. En casi todos los países, la *legislación electoral* prevé que antes de que se inicie la votación, la urna debe ser revisada por los *funcionarios electorales* responsables de la *mesa de votación*, así como por los representantes de los *partidos políticos* y/o candidatos, según la legislación del país, para constatar que la misma se encuentre vacía y luego de ello se procede a cerrarla, ya sea con candados o con cinta adhesiva a la que se le agregan sellos electorales y la firma de los miembros de la mesa. La misma medida se lleva a cabo al momento de escrutar los *votos*, a fin de garantizar que no quede en ella ningún *voto* que pueda ser excluido del *escrutinio*.

En décadas pasadas en América Latina, una de las causales más invocadas para que fueran impugnadas las *elecciones* era la práctica de sustitución de una urna por otra, que contuviera en su interior papeletas o *boletas de votación* previamente marcadas para favorecer a un partido o candidato determinado.

II. Variaciones

El tamaño de las *urnas electorales* dependerá de la cantidad de *votos* que puedan tener que depositarse en ellas, lo que a su vez está en función de la cantidad de *electores* que deban sufragar en la *mesa de votación*, la cantidad de cargos a elegir, el tamaño y material de las *boletas de votación*, todo lo cual depende de la *legislación electoral* de cada país.

Así, tenemos que en algunos países se utiliza solamente una urna en cada *mesa de votación*, en la cual se depositan todos los *votos* emitidos para los diferentes *cargos de elección popular* que se disputan ese día. Mientras que en otros, hay una urna para cada tipo de elección: por ejemplo, una para presidente, otra para miembros del órgano legislativo, sean diputados y/o senadores, según dicho órgano sea unicameral o bicameral; otra para alcalde y otra para miembros de los

consejos municipales; en el evento de que todas esas autoridades sean elegidas el mismo día. La cantidad de *votos* que pueden recibirse en una mesa dependerá de la cantidad de *electores* que conformen el *padrón electoral* respectivo, más una cifra adicional para aquellos ciudadanos, *funcionarios electorales* y/o representantes de partidos y candidatos independientes que pueden tener derecho a votar en la *mesa de votación* donde ejercen sus funciones, aun cuando no aparecen en el *padrón electoral* de la misma; todo ello en función de la legislación del país. Por lo general, esa cantidad oscila entre 300 y 500 *electores* por mesa. Países con mucha población tienen incluso topes mayores por mesa para reducir la cantidad de mesas a instalar o cuando se utiliza votación electrónica.

En Bolivia, por ejemplo, las *elecciones* para autoridades nacionales, como son el presidente, vicepresidentes, senadores y diputados, se llevan a cabo en fecha distinta a las *elecciones* municipales, pero como utilizan una única papeleta de *sufragio* que incluye todos los cargos que se eligen en cada fecha, utilizan una sola ánfora en cada *mesa de votación*. Es decir, no utilizan una boleta única de votación por tipo de elección, lo que implica el uso de una urna para cada una de ellas. Así pues, hay una urna para consignar las boletas para la elección presidencial, otra urna para la elección de diputados, otra para alcalde y otra para los miembros de los consejos municipales.

En cuanto al material con el que se confecciona o fabrica la urna, depende de la legislación de cada país, si bien el material prevaleciente en la mayoría de los países es el cartón. Otros usan urnas de madera, metal con los laterales de plástico transparente o bolsas de plástico en el inferior de la urna donde caen las boletas, o bien son todas de acrílico transparente para mandar un mensaje de más *transparencia* dado que siempre se puede apreciar el contenido de la urna, evitando las especulaciones sobre si hay o no al inicio del proceso *votos* preinsertados, por más que los procedimientos estándares establecen que es indispensable, antes del inicio de la votación, abrir las urnas y mostrar a todos los presentes que la urna está totalmente vacía. Se trata pues, como todo lo que implica el tema electoral, de un asunto de confianza.

Los casos de Guatemala y Paraguay son unos de los más originales porque usan bolsas de plástico que son fijadas debajo de la parte frontal de las *mesas de votación* con cinta adhesiva. Las mesas tienen una ranu-

ra para cada tipo de elección y a cada ranura se le coloca una etiqueta adhesiva que indica a qué tipo de elección se refiere.

Al respecto, en una versión comentada del anterior Código Electoral de Paraguay se señalaba que hasta 1989, en ese país se utilizaron urnas de madera e incluso de cartón, pero que la innovación que trae el Código no es necesaria. No por ser transparente protege mejor el secreto del *voto*; por el contrario, en determinados casos puede poner en evidencia el sentido del *voto*, como consecuencia de haberse doblado mal el boletín (Rojas Benítez, 1990, p. 148).

En México, de acuerdo con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las urnas deberán construirse de un material transparente y de preferencia plegable o armables, y habrá una por cada tipo de elección, las cuales llevarán el mismo color de la papeleta y la denominación de la elección respectiva.

En El Salvador, el Código Electoral señala que los depósitos para recibir las *boletas de votación* no serán transparentes, pero deben ser confeccionados de manera tal que se pueda comprobar que se encuentran vacíos.

Objetivamente, el tema del material con que es confeccionada la urna debiera ser determinado, fundamentalmente por el tema de la logística. Las urnas con materiales más robustos cuestan más y encarece su transporte hasta los centros de votación. Dado que los costos de los *procesos electorales* siguen subiendo, es preciso buscar formas de ahorro sin sacrificar la calidad.

En cuanto a la cantidad de urnas, depende del tipo de *boleta de votación* y del nivel de eficiencia que se desee obtener al momento del *escrutinio*. La lógica indica que si las boletas son segregadas al momento de la votación, según el tipo de elección en urnas diferentes, y siempre que el tipo de boleta lo permita, se ahorra tiempo en la etapa del *escrutinio* porque de otra forma, hay que clasificarlas según el tipo de elección para poder escrutar las boletas según el cargo que hay que elegir, lo que consume tiempo. Además, el usar urnas por tipo de elección brinda seguridad y facilita el manejo de las boletas en la *mesa de votación*, porque se cuentan las boletas y se llenan las actas en el orden que son abiertas las urnas.

III. Urna electrónica

Los adelantos tecnológicos e informáticos también han revolucionado el *proceso electoral*, la seguridad y rapidez con la que pueden conocerse los resultados con el uso de sistemas electrónicos de votar o de escutar los resultados. Estas ventajas y/o las malas experiencias, han convencido a los *partidos políticos* en algunos países, particularmente los que cuentan con mucha población, en la necesidad y conveniencia de depender de procesos informatizados a fin de dar mayor credibilidad y celeridad a sus *elecciones*.

La utilización de sistemas electrónicos en América Latina se ha venido dando en Brasil y Venezuela, sirviendo de ejemplo para que otros países del continente inicien los estudios para poder incorporarlos a sus *sistemas electorales*.

El término “urna electrónica” ha sido acuñado en Brasil y se ha generalizado como sinónimo de máquina de votación electrónica. Por ejemplo, en el anexo de definiciones de la Ley 15 de 19 de junio de 1998, que reglamentó las *elecciones* al parlamento vasco en España, se define el término “urna electrónica” como la

(...) máquina del Presidente de la Mesa compuesta por un aparato de validación, un recipiente de depósito de tarjetas con banda magnética, un ordenador con lector-registrador de votos, una pantalla de visualización y un teclado. Esta máquina, permite validar las tarjetas con banda magnética de votación de la Mesa, recepcionar, registrar y computar dichas tarjetas con la opción de voto grabada en la pantalla de votar, así como realizar las operaciones de escrutinio de forma automática, una vez haya finalizado la votación.

En Panamá se ha desarrollado un sistema de votación electrónica que le imprime al *elector* un recibo o constancia donde está la selección que ha hecho para cada una de sus cuatro *elecciones* (presidencial, diputado, alcalde y representante de corregimiento), el cual es depositado en una urna de cartón igual a la utilizada en la votación manual para efectos de auditoría en la mesa, si alguno de los presentes tiene dudas sobre el resultado del *escrutinio* que produce el sistema electrónico. De ahí que

dicho sistema utilice la figura de la urna como una garantía adicional pero no porque técnicamente sea necesaria.

En Perú, el sistema de *voto electrónico* también le imprime al votante una constancia de su *voto* inmediatamente después de terminado el proceso, y dicha constancia es depositada en el ánfora (urna).

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Boletas de votación - Informática electoral - Proceso electoral - Sufragio

Bibliografía:

Agencia Española de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores (1992). *Procesos Electorales en Iberoamérica: Organización Administración y Ejecución*. (I Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales). Madrid.

Base de Datos Políticos de las Américas (2005). *Costa Rica: Código Electoral*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Costa/codigo01.html>.

Base de Datos Políticos de las Américas (2001). *Paraguay: Ley N. 834/96, que Establece el Código Electoral*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Paraguay/ley834.html>.

Chang Mota, R., y Ferreira Matos F. de J. (1998). La automatización de los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL* 43. Costa Rica: IIDH.

Corte Nacional Electoral (1999). *Código Electoral, Bolivia*.

Real Academia Española (1992). *Diccionario de la Lengua Española* (21a. ed.). Madrid: Editorial Espasa-Calpe.

Rojas Benítez, E. (1990). Comentarios sobre el código electoral: breve vademécum electoral para uso del ciudadano común. (Texto impreso). Paraguay.

Tribunal Electoral de Panamá. (1997). *Código Electoral, Panamá*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1997). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México*.

Tribunal Superior Electoral (1996). *Programa de Informatización del Voto y las Elecciones Municipales de 3 de octubre de 1996, Brasil*. (Seminario Internacional).

Tribunal Supremo Electoral (1999). *Código Electoral, El Salvador*.

Eduardo VALDÉS ESCOFFERY

V

VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

I. ***Proceso electoral: Calificación y validez de las elecciones***

El *proceso electoral* se divide en diversas etapas con el propósito de distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades que lo integran y, sobre todo, para observar el principio de definitividad y otorgar certeza y seguridad jurídica a los actos realizados por las autoridades electorales. Antillón (2003), distingue tres etapas del *proceso electoral*: 1) preparatoria; 2) constitutiva, y 3) integrativa de eficacia. En esta última se da el proceso de calificación y *validez de una elección* (pp. 1022-1025).

La *validez de una elección* forma parte del proceso de calificación de la misma, pues ésta —la calificación— se refiere desde una acepción gramatical amplia, a la acción y efecto de apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona, cosa o situación, para, en su caso, determinar su regularidad. La calificación de una *elección* implica aquella verificación que realiza una autoridad, de carácter legislativa, administrativa o jurisdiccional, respecto de la regularidad con la que se desarrolló una *elección*; para Alanís (2014), la verificación que hace dicha autoridad tiene como objetivo primordial resolver sobre la legalidad y validez de cada una de las etapas de una *elección*, así como de sus resultados (p. 133).

Alanís define la calificación de las *elecciones* como el acto jurídico a través del cual la autoridad determina si en las etapas de una contienda electoral se respetaron los principios constitucionales y legales que deben imperar en una *elección* democrática o si, por el contrario, se cometieron

irregularidades que afectaron los bienes jurídicos y valores que las rigen, que en caso de resultar determinantes afectan su validez (p. 133).

II. Concepto

Como ya quedó asentado, la validez de una elección forma parte de su calificación, pues la culminación del *proceso electoral* es precisamente constatar que una *elección* se desarrolló de conformidad con los parámetros de regularidad, tanto legales como constitucionales, por lo cual hablamos de una *elección* válida con la consecuente emisión de la constancia de *mayoría* a determinado candidato ganador.

Desde una acepción amplia, el concepto validez refiere en primer término a las características tanto formales como materiales que posee un acto jurídico en cuanto a su conformidad con la ley y, en ese sentido, constituye un acto válido. Para Nieto Castillo (2016), lo opuesto a la validez es la *nulidad de las elecciones*, la máxima consecuencia jurídica que el *sistema electoral* prevé en contra de comicios que no se ajustan a los principios legales, constitucionales y convencionales (pp. 9-31).

En ese sentido, un acto válido, a diferencia de un acto nulo o inexistente, es aquel que reúne las condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto (Cabanellas, 2006, p. 324), para que dicho acto sea susceptible de producir, de manera plena, los efectos jurídicos para los cuales fue emitido dentro de un procedimiento.

Por lo anterior, en la materia electoral la *validez de las elecciones* consiste en aquella característica de un proceso democrático de designación de representantes a través del cual la autoridad competente, de carácter legislativo, administrativo o jurisdiccional, realiza una serie de actos para determinar la existencia de un ganador en la *elección* de que se trate. Para ello, dicha autoridad debe verificar que las jefaturas, los *partidos políticos*, las *candidaturas* y la *ciudadanía* se sujetaron a los principios constitucionales y legales que deben regir una *elección* democrática y, en su caso, descartar la existencia de irregularidades que específicamente establece la ley para su eventual nulidad y constatar que el procedimiento cumplió con todos y cada uno de los elementos tanto cuantitativos como cualitativos, de que deben gozar las *elecciones* libres,

periódicas y auténticas, mediante el *sufragio* universal, libre, secreto y directo, o, en su caso, indirecto.

III. Sistemas de calificación y validez de las elecciones en el derecho comparado

En el mundo existen muchos *sistemas electorales* para determinar la calificación de una *elección* y, por ende, su validez, de los cuales se distingue entre: autocalificación, heterocalificación, mixto y jurisdiccional. La autocalificación se confiere esencialmente a los *colegios electorales* de los órganos legislativos para calificar la *elección* de sus integrantes, con plena autonomía de los otros poderes públicos, siendo su nota esencial que se trata de un proceso político y no jurídico. La heterocalificación es aquella que hace un órgano ajeno al poder público correspondiente, que puede ser un órgano de carácter administrativo o jurisdiccional. El sistema mixto resulta de una combinación entre la resolución de un tribunal sobre la calificación de una *elección*, la cual podría ser modificada posteriormente por el respectivo órgano legislativo, en el cual predomina la decisión política sobre la jurisdiccional. Finalmente, el sistema jurisdiccional se basa en la supremacía de los principios de constitucionalidad y legalidad, de suerte que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales pueden ser impugnados ante un tribunal, como pudiera ser la misma calificación de las *elecciones* (Alanís, 2014, p. 134).

En Alemania, de esa función se encarga a la **Bundestag** (Cámara del Parlamento), es decir, la calificación de las *elecciones* se realiza por el propio Parlamento, posterior a su *elección*, sin que exista ninguna instancia independiente del *poder* político que califique las *elecciones* (Nohlen, 1993, p. 18). Por lo que respecta a la impugnación de las *elecciones*, en primera instancia conoce el mismo Parlamento; posteriormente a su propia *elección*, en segunda instancia resuelve el Tribunal Constitucional Federal Alemán (Gómez y Brahms, 2012, p. 34).

El sistema de calificación electoral en España consiste en una auténtica “proclamación de electos” que se realiza a partir de los cómputos en donde intervienen los órganos de naturaleza administrativa, como son: la Junta Electoral Central, las juntas electorales provinciales y las

juntas electorales de zona (y, en su caso, de comunidades autónomas), así como las mesas electorales. Dicho sistema se finca esencialmente sobre dos situaciones: 1) la proclamación de electos que realizan los órganos administrativos competentes una vez obtenidos los resultados de los *escrutinios* generales correspondientes, que no haya sido impugnada; 2) los resultados obtenidos en la etapa contencioso-electoral una vez impugnada la proclamación que se llevó a cabo, por lo que no existe una calificación por órgano político, pues la etapa contenciosa-jurisdiccional-constitucional es la definitiva y última en la materia (De la Peza, 1993, p. 25).

En Argentina, la Cámara Nacional Electoral es la máxima instancia en la materia. Entre sus principales funciones se encuentra designar una Junta Electoral Nacional por distrito (provincias y la ciudad de Buenos Aires); esa Cámara encomienda la calificación de la *elección* del Ejecutivo a dicha Junta, mientras que lo relativo a las *elecciones* de legisladores corresponde a las cámaras legislativas federales. Por ende, la calificación acerca de la validez o *nulidad* (parcial o total) *de las elecciones* de los parlamentarios es practicada por las respectivas cámaras legislativas (Jaramillo, 2007, p. 401).

El *sistema electoral* argentino es muy complejo y, realizando una interpretación sistemática del artículo 64 de la Constitución y de la legislación secundaria, podemos advertir que se trata de un típico sistema de autocalificación para los integrantes del Poder Legislativo, coexistente con una organización de carácter judicial para la preparación, desarrollo, vigilancia y resolución de los comicios, subsistiendo la participación del citado Poder Legislativo únicamente en lo que concierne a la calificación de la *elección* del titular de dicho Poder (CCJE del TFE, 1996, p. 43).

En Brasil, el Tribunal Superior Electoral es el órgano tanto administrativo como jurisdiccional encargado de supervisar el desarrollo de los *procesos electorales* de acuerdo con las leyes. La competencia de los tribunales electorales se divide de la siguiente manera: los jueces electorales conocen sobre las impugnaciones de alcaldes y concejales, los tribunales regionales electorales de las de gobernador, diputados y senadores, y el Tribunal Superior Electoral las de presidente de la *República* (Martínez y Ruvalcaba, 2012, pp. 111-113).

En Chile se estableció el Tribunal Calificador de Elecciones desde la Constitución de 1925, al que se le asignó la competencia de conocer y resolver en forma definitiva la calificación de las *elecciones* de presidente de la *República*, así como de los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, además de las reclamaciones de nulidad que se interpusieren respecto de ellas (Orozco, 2007, p. 1162).

En México se presenta un sistema de calificación de carácter mixto, en lo particular respecto de la *elección* presidencial, pues dicha calificación se determina directamente por la máxima autoridad jurisdiccional electoral del país, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicho tribunal primero resuelve los *medios de impugnación* interpuestos en contra de la referida *elección*, misma que es organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE); posterior a ello, el TEPJF realiza el cómputo final de la *elección* y, en su caso, emite el dictamen y declaración de *validez de la elección* de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Finalmente, en lo que respecta a la declaración de *validez de la elección* de diputados y senadores por el principio de *mayoría* relativa, le compete a los consejos distritales del INE; en cuanto a la declaración de *validez de la elección* de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, le corresponde al Consejo General del INE. En ambos casos, la determinación de dicha autoridad administrativa es susceptible de impugnación ante el TEPJF.

IV. La declaración de *validez de la elección* en cuanto a las reglas de equidad en las *campañas electorales*: Los casos de México y Panamá

En algunos países de Latinoamérica, como México y Panamá, podemos encontrar casos relevantes que nos permiten advertir qué elementos deben ser evaluados para efecto de que las autoridades calificadoras de una *elección* puedan determinar la validez de la misma, descartando que en el desarrollo del proceso electivo se originaron irregularidades graves y determinantes que incidieron en la vulneración del principio de equidad en las *campañas electorales* y que, en consecuencia, no se pudo respetar la igualdad de condiciones y de oportu-

tunidades de los candidatos en dicho *proceso electoral* para declarar la nulidad.

En el caso de México, un precedente esencial en materia de equidad en la contienda se originó durante la campaña en la *elección* presidencial de 2006, en la cual la coalición “Por el Bien de Todos” cuestionó la *validez de la elección* bajo el argumento de la inequidad en la contienda electoral respecto de la propaganda que presuntamente denostaba a su candidato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), mediante **spots** de televisión en los que se referían a él como “un peligro para México”.

En el dictamen de la declaración de *validez de la elección* y de presidente electo, emitido por la Sala Superior del TEPJF, se ponderó respecto del uso ilegal de medios masivos de comunicación pues esos **spots** del Consejo Coordinador Empresarial de México (CCE) y las declaraciones del entonces presidente Vicente Fox Quezada, constituyeron *propaganda electoral* negativa en perjuicio del candidato AMLO y, en consecuencia, en la percepción de la población al momento de emitir su *voto*. Sin embargo, para el TEPJF la comprobación objetiva y determinante de esas irregularidades en el resultado de la *elección* no pudieron acreditarse de manera indubitable para anularla (Cruz, 2007, pp. 41-76).

La Sala Superior del TEPJF consideró que, si bien es cierto se comprobaron las irregularidades consistentes en el uso ilegal de medios masivos de comunicación con la difusión de los aludidos **spots** por parte del CCE, así como las declaraciones del presidente Vicente Fox, también es cierto que en concepto del TEPJF dichas irregularidades resultaron ser “ilegalidades no invalidantes” de la *elección*; es decir, por una parte quedaron acreditadas las violaciones denunciadas a través del caudal probatorio en el *medio de impugnación* atinente, sin embargo, no se corroboró desde los factores, tanto cualitativos como cuantitativos, la forma en la cual esas irregularidades afectaron el resultado de la *elección* de manera determinante, en tanto que:

(...) no se tuvieron elementos para establecer de manera objetiva, o al menos de manera probable, que la intención del voto se hubiere afectado con su difusión, en forma preponderante (...) Además se consideró la inexistencia de elementos para determinar el grado de influencia en los electores (Cruz, 2007, pp. 68-71).

Un aspecto a destacar de este *proceso electoral*, y que fue objeto de diversos juicios que conoció la Sala Superior del TEPJF (SUP-RAP-17/2006 y SUP-RAP-34/2006 y acumulado), consistió en que el *sistema electoral* no contemplaba un procedimiento especial para corregir y prevenir que se realizaran conductas que afectaban de manera determinante el principio de equidad en la contienda electoral y, en su caso, establecer medidas que suspendieran la difusión masiva de promocionales que denostaban a un candidato, y que representaba una ventaja indebida en favor de los demás contrincantes con la difusión de dicha propaganda.

De dichos *medios de impugnación*, junto con otro (SUP-JRC-202/2007), se originó un criterio jurisprudencial en el que se determinó la obligación de las autoridades administrativas electorales de instaurar un procedimiento que restableciera el orden jurídico vulnerado con la referida propaganda denostativa, para suspenderla de manera cautelar, de ser el caso. Para ello, esas autoridades debían revisar que las conductas de los *actores políticos* se desarrollaran con apego a la ley, por lo que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario no era obstáculo para iniciarlo (Jurisprudencia 12/2007, procedimiento sumario preventivo. Facultad de la autoridad electoral para instaurarlo).

Con posterioridad, la legislación contempló un catálogo de conductas constitutivas de infracciones, así como el establecimiento de un procedimiento especial sancionador, en la *reforma electoral* de 2007-2008 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Además, estipuló diversas regulaciones sobre propaganda política o electoral para los *partidos políticos*, medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, así como prerrogativas y tiempos disponibles para *partidos políticos* y autoridades electorales en radio y televisión (Madrado, 2011, p. 14). Todo lo anterior con la finalidad de procurar la equidad en la contienda electoral y prevenir y sancionar conductas de los *actores políticos* que vulneren la igualdad de condiciones y oportunidades en el *proceso electoral*, a efecto de que no exista una ventaja ilegítima en favor de determinado candidato.

Con la reforma constitucional y legal de 2014 se estructuró un procedimiento especial sancionador que se instaura cuando se trata de la

comisión de conductas relacionadas con acceso a radio y televisión, propaganda gubernamental, política o electoral, actos anticipados de precampaña o campaña, así como el derecho de réplica de los *partidos políticos*, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, todas ellas acciones que pudieran afectar la equidad de la contienda electoral con relación al modelo de comunicación política. El INE, en su carácter de autoridad administrativa electoral, funge como órgano de instrucción, pudiendo emitir medidas cautelares, y la resolución del expediente se encuentra a cargo de la Sala Especializada del TEPJF (Coello, De la Mata y Villafuerte, 2015).

En el caso de Panamá, desde 2014 se inició un proceso de *reforma electoral* que fue motivado por un escenario de crisis relacionada con la confianza en las instituciones electorales y, en consecuencia, con la misma *legitimidad* de las *elecciones*, principalmente con relación al gasto “exorbitante” que se destinaba para los *procesos electorales*, sobre todo a las campañas de los candidatos.

Además del gasto excesivo, muchos autores hablan desde la perspectiva de las *democracias* de América Latina, en cuanto a la tarea urgente por regular el gasto en las campañas políticas y, en lo particular, en la *propaganda electoral*, ante la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación específica. La utilización de recursos de procedencia ilícita, el tráfico de influencias y conflictos de intereses, la inequidad grave en el financiamiento entre candidatos, la proliferación de demasiados *partidos políticos*, la pérdida de confianza en la regulación, entre otras problemáticas, inciden sobre la falta de equidad en la contienda electoral a partir de la asignación de recursos públicos a los candidatos (Casas y Zovatto, 2011, pp. 20-28).

En lo particular para Panamá, entre los retos pendientes respecto del financiamiento de los *partidos políticos* el tema de mayor relevancia es el costo de la *propaganda electoral*. Todos los partidos coinciden en un importante incremento en los medios de comunicación, particularmente en televisión, considerando que las normas que se han emitido para procurar la igualdad de condiciones deben contemplar tarifas iguales a los candidatos y partidos. Éstas no han funcionado para gestionar un trato equitativo en las *campañas electorales* (Valdés, 2011, p. 416), lo que se une a la preocupación de que, en la última reforma de 2016, se elevó diez

veces el tope de gastos en el financiamiento privado y, por consiguiente, la inseguridad respecto del origen de los recursos.

Por lo que respecta a las sentencias relevantes del Tribunal Electoral de Panamá (TE), destaca la emitida en el expediente 147-2014, relacionada con la investigación administrativa por la presunta masificación de propaganda del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral durante el *proceso electoral* de 2014. En la jurisprudencia que derivó del asunto en cuestión se hizo referencia a que la propaganda estatal no podía ser utilizada para afectar a los candidatos en un *proceso electoral*, aun cuando se trate de temas relacionados con las funciones de la entidad.

En el caso se determinó sancionar a la entonces Ministra de Trabajo porque, utilizando propaganda institucional sobre los ajustes realizados al salario mínimo, hizo señalamientos en contra de una empresa propiedad de uno de los candidatos presidenciales de los *partidos políticos* de oposición, lo que desnaturalizó el fin de la pauta estatal sobre el nuevo salario mínimo, y, por ello, la propaganda estatal durante el *proceso electoral* no podía exaltar los logros de *gobierno* ni ser usada para ataques políticos a la oposición.

En otra sentencia con el expediente 139-2014, relativa a una denuncia por supuesta masificación de propaganda del Instituto Panameño de Habilitación Especial, durante el *proceso electoral* de 2014, el TE determinó que la propaganda pautada por una entidad pública, por encima del límite permitido por la ley electoral, no era violatoria de ésta, habida cuenta que no constituía una exaltación o logro de la entidad que pudiese ser considerado como apoyo a los candidatos oficialistas.

En el expediente 304-2013-ADM, el TE estableció pautas para indicar el alcance del concepto “uso de la imagen” y, en este sentido, estableció que dicho concepto no se limitaba a la representación física de la persona. En atención a la jurisprudencia española y peruana sobre el tema, definió que la imagen del candidato incluye la percepción que se tiene del mismo y, de esta forma, se dió una equiparación entre imagen e identidad, garantizando así la protección del candidato y sancionando la difusión de campañas sucias y negativas en el *proceso electoral* panameño.

A la luz de los casos de México y Panamá en materia de equidad en las *campanías electorales*, se evaluó principalmente el respeto de la

igualdad de condiciones y de oportunidades de los candidatos respecto del financiamiento público y privado, así como al modelo de comunicación política para prevenir acciones u omisiones que representen una ventaja ilegítima en favor de alguno de los candidatos. Esto constituye una asignatura pendiente en vías de consolidación por las autoridades y tribunales electorales latinoamericanos.

Vocablos de referencia:

Administración electoral - Campaña electoral - Campaña negativa - Elecciones - Nulidad de las elecciones - Procesos electorales

Bibliografía:

- Alanís, M. C., (2014). Calificación de las elecciones. En: Ferrer, E., Martínez, F. y Figueroa, G. *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, (t. I) (pp. 133-135). México: PJF/CJF/IIJ-UNAM.
- Antillón, W. (2003). Proceso electoral. En: *Diccionario electoral* (t. II) (pp. 1014-1026), México: IIJ-UNAM/TEPJF/IFE/IIIDH-CAPEL.
- Cabanellas, G. (2006). Nulidad. En: *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Heliasta.
- Casas, K., y Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: Spuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. En: Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/OEA/UNAM.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Federal Electoral (CCJE del TFE) (1996). Contencioso y calificación electoral en el Derecho comparado. *Revista del Tribunal Federal Electoral*, V, (7), 41-65.
- Coello Garcés, C., De la Mata Pizaña, F., y Villafuerte Coello, G. (coords.). (2015). *Procedimiento especial sancionador en la Justicia Electoral*. México: Tirant lo Blanch.
- Cruz Parceró, J. A. (2007). Comentario del dictamen de la elección presidencial. En: *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo*. México: TEPJF.
- De la Peza, J. L. (1993). Contencioso electoral y calificación de elecciones en España. *Revista del Tribunal Federal Electoral*, II, (2), 21-27.
- Gómez, C. V., y Brahms, J. L. (2012). Alemania. En: Corona, L. A., y Miranda, A. J. (comps.). *Derecho electoral comparado*, (pp. 21-59). Madrid: Marcial Pons.
- Madrazo Lajous, A. (2011). *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral: Entre la legalidad y la justicia*. México: TEPJF.
- Martínez, J. P., y Ruvalcaba, G. D. (2012). Brasil. En: Corona, L. A., y Miranda, A. J. (comps.). *Derecho electoral comparado*, (pp. 99-122). Madrid: Marcial Pons.

- Nieto, S. (2016). *Teoría de la nulidad de elecciones*. México: Tirant lo Blanch/CEDEPOL.
- Nohlen, D. (1993). La calificación electoral en Alemania Federal. *Revista del Tribunal Federal Electoral*, II, (2), 17-20.
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En: Nohlen, D., Zovato, D., Orozco, J., y Thompson, J., (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 371-436). México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Orozco, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En: Nohlen, D., Zovato, D., Orozco, J., y Thompson, J., (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 1152-1288). México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Valdés Escoffery, E. (2011). Principales características de la financiación de partidos políticos en Panamá. En: Gutiérrez, P., y Zovatto, D. (coords.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA/OEA/UNAM.

Mónica Aralí SOTO FREGOSO

VIOLENCIA ELECTORAL Y COACCIÓN

I. Introducción

La violencia constituye una práctica contraria a cualquier sistema democrático. En la *democracia*, tanto formal como sustancial, existe una vertiente axiológica clave: no sólo hay decisiones que ninguna *mayoría* puede tomar, sino que la toma de decisiones debe ser siempre libre, sin coacción.

Entre los principios de la *democracia* destaca uno fundamental, un presupuesto que a la vez es consecuencia del respeto de las prácticas democráticas: la no violencia. Presupuesto, porque el respeto a los derechos humanos, la protección de las *minorías*, el *voto* libre, no pueden existir en espacios en los que persistan condiciones duras de violencia. Consecuencia, porque en las sociedades plurales y respetuosas, tolerantes con todas las formas de pensar que protejan la estructura básica de la sociedad, el resultado de la convivencia social es la no violencia. Por ello es que resulta importante resaltar que la violencia es un elemento anti-democrático que puede afectar a todo el *sistema político*.

Desafortunadamente, América Latina se encuentra viviendo un momento difícil en el que la violencia de corte político ha complicado los procesos de consolidación democrática. La transición democrática de los 80 y 90 generó cambios importantes: estabilidad, progreso relativo, *elecciones* limpias, paz, instituciones con *legitimidad* social. Sin embargo, dos décadas después se respira un aire de insatisfacción progresiva con relación a la *democracia* en la mayoría de los países de la región. Uruguay es un país de alta satisfacción con la *democracia*; en el extremo opuesto, México, Haití, Nicaragua y Venezuela presentan gran insatisfacción con el modelo. De acuerdo con el “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”, en este país el 47% de las personas entrevistadas consideró que prefería un sistema autoritario o que le daba lo mismo un tipo de sistema u otro. En un solo año (2012 a 2013) el nivel de aceptación de la *democracia* cayó un 5% (INE, 2014, pp. 117-118).

La *democracia* formal empieza a sufrir desprestigio social por no alcanzar a cubrir siquiera sus objetivos constitucionales. A lo anterior se suma el incremento de la delincuencia organizada en los países, que genera espacios en los que la violencia ocasionada por los grupos delincuenciales afecta la estructura electoral y el *sistema de partidos*, estimulando desconfianza y crisis en el mismo, que no cuenta con capacidades suficientes para combatir, desde lo local, el surgimiento de estos grupos.

II. Sobre el concepto de violencia

Etimológicamente, violencia proviene del latín **violentia**, que implica la cualidad de violento o la acción y efecto de violentar o violentarse, de accionar contra el natural modo de proceder. La violencia es una acción sancionada dentro de un *Estado de derecho*, tanto en el ámbito público como en el privado. Incluso, la violencia en el ámbito privado puede ser causa de responsabilidad internacional si los Estados no realizan acciones que la erradiquen¹. Por su parte, en materia penal podemos observar que varios delitos se agravan si se realizan con violencia; en materia civil es

1 Esto se ha dado, sobre todo, en materia de derechos humanos de grupos vulnerables y atiende a la propia condición de estos individuos, siendo un avance interpretativo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

causal de nulidad de contratos porque vicia el libre acuerdo de voluntades, en virtud de que la voluntad no se expresa de manera libre dado que se distorsiona (García, 1999).

La coacción es una modalidad de violencia dirigida hacia alguien para que realice o ejecute una acción determinada². En el orden jurídico también se encuentra una connotación que alude a la coacción: el empleo de la fuerza legítima de que dispone el Estado para regular las conductas humanas y mantener el orden social (UNAM/IIJ, 1999). Así, la coacción es la potestad del Estado para imponer sanciones. Sin embargo, en el ámbito electoral la expresión se refiere a la violencia dirigida a un individuo para que emita su *voto* en un determinado sentido, anulando el derecho a emitir su *voto*, que el Estado debe garantizar.

Como se indicó, la violencia puede darse en el ámbito de lo privado y de lo público. En lo privado se han desarrollado legislaciones para contener la violencia física, sexual, psicológica o económica, para proteger a las mujeres, entre otros grupos. En el espacio de lo público se ha construido de manera gradual el concepto de violencia política para atender los casos relacionados con los *procesos electorales*, entre los que se encuentran los siguientes tipos:

- 1) **La polarización política.** En el caso de las *elecciones* recientes, se han generado en la vida pública enfrentamientos de corte político que tuvieron como resultado actos de violencia. Podríamos clasificarlos en dos tipos: la violencia por enfrentamiento físico (militantes de partidos enfrentados entre sí al calor de la contienda política) y guerra sucia para descalificar a los contrarios.
- 2) **Presencia de delincuencia organizada en los comicios.** En varias naciones del continente se ha podido documentar la presencia de grupos delincuenciales en los *procesos electorales*. Por un lado, se da en el financiamiento de las *campañas electorales*, lo que ha llevado a los países de la región a sancionar el financiamiento ilícito y, en casos como Colombia, a separar del cargo a legisladores que

2 El Diccionario de la Lengua Española define la coacción como “fuerza o violencia que se hace a alguien para obligarlo a que diga o ejecute algo” (véase la versión en línea <http://dle.rae.es/?id=9Vgh8Tq|9VgmpJG>). De igual manera, el Diccionario Jurídico Mexicano (UNAM/IIJ, 1999) la define como “empleo de la fuerza o violencia (o miedo) sobre un individuo para que éste haga alguna cosa”.

han recibido recursos de la delincuencia organizada. Por otro lado, en México se han detectado grupos delincuenciales que colocaron mantas, distribuyeron propaganda e hicieron inserciones en medios para inhibir la participación de la *ciudadanía* en los comicios.

- 3) **Presencia de *movimientos sociales* con incidencia en las *elecciones*** (Perú, Bolivia, México). En *procesos electorales* recientes se vivieron momentos de tensión y enfrentamiento entre grupos sociales y autoridades. En varios países, estos grupos sociales han impedido en diversas ocasiones el desarrollo de las tareas de los órganos electorales.
- 4) **Presencia de tensiones sociales por el incumplimiento y/o solicitudes ciudadanas con incidencia en las *elecciones***. Otro tipo de violencia en la región es producto de las tensiones sociales por el incumplimiento de compromisos gubernamentales o de campaña. Entre los casos con este tipo de tensiones se encuentran Perú y el estado de Chiapas, México.
- 5) **Violencia política de género**. Finalmente, el tema más complejo por la raigambre cultural que lo genera, es la violencia política en contra de las mujeres. En efecto, en *procesos electorales* recientes de Bolivia, Perú y México se generaron actos y agresiones en contra de mujeres interesadas en el ejercicio de la vida pública. Se trata de actos en contra de mujeres que participan en la vida pública, quienes son agredidas por el hecho de ser mujeres y desproporcionadamente con relación a los hombres. La violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que inhibe la capacidad de las mujeres de gozar de los derechos fundamentales y participar en el espacio público.

III. Proceso de tipificación de la *violencia electoral y coacción*

El concepto de violencia electoral se encuentra plasmado en las normas sustantivas electorales como causal de nulidad de la votación para la *justicia electoral* y, en algunos casos, como elemento de los tipos penales electorales. En la región existe un modelo de tipificación de conductas delictivas relacionadas con la violencia. El *delito electoral* es aquella conducta típica, antijurídica, culpable y punible³, que lesiona o pone en peligro “el adecuado desarrollo de la función electoral y atenta contra las

3 Para establecer y entender los elementos del delito se seguirá el sistema funcionalista.

características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible” (Procuraduría General de la República, s/f), así como en contra de la equidad en la contienda electoral.

Desde la óptica de los *delitos electorales*, la violencia electoral o política se refiere a las conductas que atentan contra el adecuado desarrollo de los *procesos electorales*. Los tipos varían de legislación en legislación, con el fin de enfrentar los problemas particulares de cada *sistema electoral*. En el ámbito electoral, tanto la violencia política como la coacción son temas regulados; si bien no es clara su diferencia, se puede verificar que, en diversos países de América Latina⁴, los *delitos electorales* tienen tipos penales específicos sobre violencia dirigida a *funcionarios electorales* o votantes, lo incorporan como una agravante a las diversas conductas tipificadas o utilizan el vocablo coacción para referirse a la violencia ejercida para afectar el sentido del *voto* de un ciudadano.

En este texto se entiende que la violencia electoral la constituyen aquellos actos que afectan el adecuado desarrollo de las *elecciones* en cualquiera de sus etapas; por su parte, la coacción se entiende por aquella violencia, física o psicológica, encaminada a determinar el sentido del *voto* de un individuo. Así, ambos actos afectan el adecuado proceso democrático que permite la renovación de cargos de representación popular. Ahora bien, la violencia electoral puede ser anulada, por lo que, al final, un acto violento podría no afectar el adecuado desarrollo del proceso comicial.

De conformidad con la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), en México existen cuatro conductas tipificadas como delitos:

- 1) obstaculizar o interferir en el desarrollo normal de las votaciones y el adecuado ejercicio de las tareas de los *funcionarios electorales*;
- 2) impedir la instalación o clausura de una *mesa de votación*;
- 3) realizar actos que provoquen temor o intimidación al *electorado*;
- 4) apoderarse, destruir, alterar, poseer, usar, adquirir, vender o suministrar de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales.

4 Para este estudio se estudió la normativa de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La coacción es más difícil de detectar y, en muchas ocasiones, es imposible corroborar la afectación, ya que se trata de una acción cuyas consecuencias no están en el mundo tangible, pues lo que afectan es la autonomía con que el ciudadano expresa el *sufragio*.

En Panamá, art. 387 del Código Electoral, se establece que han cometido *delito electoral* las personas que coarten la libertad del *sufragio* mediante coacción, violencia, intimidación o cualquier otro medio; ejerzan coacción u obliguen a los servidores públicos o a los empleados de empresas privadas, mediante la elaboración de listas, amenazas o presiones de cualquier naturaleza, a asistir o a realizar trabajos para candidatos o partidos en determinada actividad partidista.

En el caso de la Ley Orgánica de Elecciones del Perú, el art. 385 señala que:

Son reprimidos con pena privativa de la libertad no menor de dos años ni mayor de seis y pena no mayor de treinta días de multa, así como con pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo al de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3) y 4) del Artículo 36 del Código Penal:

a) Las autoridades políticas, militares, policiales, municipales y los funcionarios o empleados públicos que, abusando de sus cargos, obliguen a un elector a firmar una lista de adherentes a un partido político o para la presentación de una candidatura, o en favor o en contra de determinado partido, lista o candidato, o los que realicen algún acto que favorezca o perjudique a determinado partido o candidato.

b) Las personas aludidas en el inciso a) de este artículo que, respecto a sus subalternos o particulares, les impongan descuentos o multas u ordenen cambios de colocación o traslados de dichos subalternos o particulares dependientes, con el objeto de favorecer o perjudicar los resultados en favor o en contra de un determinado candidato.

En Paraguay, el art. 278 del Código Penal establece como pena de 5 años o multa la conducta de coaccionar a un *elector* para votar en un sentido determinado o para impedir el *voto* mediante fuerza, presión económica, abuso de relación de dependencia profesional o económica.

El art. 139 del Código Electoral Nacional argentino establece que se penará con prisión de 1 a 3 años a quien con violencia o intimidación impida ejercer un cargo electoral o el derecho al *sufragio*, y a quien compela a un *elector* a votar de manera determinada.

En Brasil, en el art. 301 del Código Penal, se establece la sanción de prisión de 4 años y la multa de 5 a 15 días por el uso de violencia o amenazas graves para obligar a alguien a votar o abstenerse de hacerlo por un determinado partido o candidato.

El art. 209 de la legislación hondureña tipifica la coacción y amenaza electoral al establecer que serán sancionados con la pena de reclusión de 4 a 6 años, quienes: sin estar legítimamente autorizados, impidan a otra persona, mediante el uso o no de violencia, ejercer sus derechos electorales; no permitan o por cualquier medio obstaculicen a los *organismos electorales* para la ocupación oportuna de los locales públicos necesarios para su funcionamiento; alteren u obstaculicen cualquier acto legítimo de propaganda electoral; impidan a los *organismos electorales* o a cualquiera de sus miembros, el cumplimiento de sus funciones; impidan la apertura de la votación, la interrumpan o cambien de local.

En el artículo 174 de la Ley Electoral de Nicaragua se establece como persona que ha cometido un delito de violencia electoral, sancionado con arresto inmutable de 6 a 12 meses, a:

- 1) El que soborne, amenace, force o ejerza violencia sobre otro, obligándolo a
 - 1.1 Adherirse a determinada candidatura.
 - 1.2 Votar en determinado sentido.
 - 1.3 Abstenerse de votar.
- 2) El que dolosamente obstaculice el desarrollo de los actos de inscripción o votación.
- 3) El que asista armado a los actos de inscripción, votación o de escrutinio, excepto los miembros de la Policía Electoral que estuvieren cumpliendo funciones de su cargo. (...)

Por su parte, el art. 175 establece que será sancionado con arresto inmutable de uno a dos años:

- 1) El que amenazare o agrediere físicamente a los funcionarios del Poder Electoral, en lo que se refiera al proceso electoral.
- 2) El que aprovechándose de sus funciones o atribuciones presione a sus subalternos a votar en determinado sentido o abstenerse.
- (...)
- 5) El que mediante amenaza o actos de violencia impida u obstaculice la celebración de una elección o limite la libertad electoral. (...)

En El Salvador, el Código Penal tipifica la coacción en el art. 295, inciso h, en los términos siguientes: “El que coaccionare a un elector para votar a favor de algún candidato o violare el secreto del voto del elector”. En el art. 341 señala que serán sancionados con prisión de 10 a 15 años quienes se alcen pública y tumultuosamente para conseguir con violencia cualquiera de los objetivos siguientes:

- 1) Impedir, por actos directos, la promulgación o ejecución de las leyes o la celebración de un acto eleccionario o del escrutinio.
- 2) Impedir que las autoridades ejerzan libremente sus funciones o hagan cumplir las providencias administrativas o judiciales.
- 3) Deponer a algún funcionario de la Administración Pública o impedir que tomen posesión de su cargo los que hayan sido legítimamente nombrados o electos.
- 4) Ejercer, con fines políticos o sociales, algún acto de coacción contra las pertenencias del Estado o de algún organismo descentralizado.

Finalmente, el art. 273 del Código Electoral de este país señala como causal de *nulidad de la elección* cuando se haga variar el resultado de la *elección* por fraude, coacción o violencia de las autoridades o de los miembros de los *organismos electorales* de *partidos políticos* o coaliciones contendientes o de los representantes autorizados por éstos, o por cualquier otra persona o grupo.

En Ecuador, los artículos 167 y 170 del Código Penal establecen el delito de violencia electoral en los siguientes términos. El primero indica que serán sancionados “los que, por medio de asonadas, violencias

o amenazas, hubieren impedido a uno o más ciudadanos ejercer sus derechos políticos” y “serán reprimidos con prisión de uno a tres años y multa de seis a dieciséis dólares de los Estados Unidos de Norte América”. El segundo prescribe que:

Todo individuo que fuere sorprendido sustrayendo boletas a los electores, mediante astucia o violencia, o sustituyendo fraudulentamente otra boleta a la que tuviere el elector, o que se presentare a votar con nombre supuesto, o que votare en dos o más parroquias, será reprimido con prisión de seis meses a un año y con un año de interdicción de los derechos políticos.

En Ecuador la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, se refiere a la violencia de género en los artículos 19, 19, 38, 108 y 285.

En República Dominicana, la Ley Electoral señala en su art. 175 el delito de coartar el derecho de elegir, para establecer que serán castigados con prisión correccional de 1 a 6 meses y las multa ahí señaladas:

(L)os que teniendo a sus órdenes o a su servicio empleados, trabajadores y otros individuos con derecho de elegir, incurrieren en cualquiera de los hechos siguientes:

- 1) Despedir o amenazar con despedir cualquiera de éstos por ejercer o impedir libremente el derecho de votar.
- 2) Imponer o amenazar con imponer a cualquiera de ellos una pena o rebaja de salario o de jornal, o de otra prestación que le sea debida, por el hecho de ejercer el derecho de votar.

La Ley de Elecciones uruguaya establece en el art. 191 como delitos electorales:

- (...) 3) La violación o tentativa de violación del secreto del voto.
- 4) El suministro de los medios para la violación del secreto del voto.
- 5) La violencia física o moral ejercida en el sentido de impedir, coartar o estorbar en cualquier forma el ejercicio libre y personal del sufragio. (...)
- 6) La obstrucción deliberada opuesta al desarrollo regular de los actos electorales.

7) El ofrecimiento, promesa de un lucro personal, o la dádiva de idéntica especie, destinados a conseguir el voto o la abstención del elector.

8) El abuso de autoridad ejercido por los funcionarios públicos (...).

(...)

10) La organización, realización o instigación de desórdenes, tumultos o agresiones que perjudiquen el desarrollo regular de los actos electorales.

(...)

12) El uso indebido del lema perteneciente a cualquier partido que lo posea legalmente, en la propaganda verbal, escrita o televisiva, escudos, carteles, sellos, membretes y toda otra forma de publicidad. Esta disposición alcanza a toda expresión o palabra impresa que evidentemente induzca a confusión de los electores.

En Venezuela, el art. 227 de la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales señala que todo ciudadano puede denunciar la comisión de cualquiera de las faltas, delitos e ilícitos administrativos previstos en la ley, y constituirse en parte acusadora en los juicios que se instauren por causa de esas mismas infracciones. Cabe señalar, que la nueva ley, a pesar de hacer mención de los delitos, faltas o ilícitos electorales en este artículo, no hace las clasificaciones dentro del cuerpo normativo, sólo hace referencia a ilícitos electorales. Por otro lado, desaparece el apartado de *delitos electorales* y los tipos penales contemplados anteriormente. Por su parte, el art. 228 señala: “Lo concerniente a los delitos y faltas electorales que cometieren los ciudadanos investidos o las ciudadanas investidas, o no de funciones públicas, no contempladas en la presente Ley, será objeto de regulación mediante ley especial”. Hasta el momento no ha surgido una ley especial que contemple los *delitos electorales* en Venezuela.

En el Código Penal de Guatemala se establecen las siguientes conductas típicas y se define la coacción:

ARTÍCULO 407.-* “A” Turbación del acto eleccionario. El que con violencia, intimidación o amenazas turbare gravemente

o impidiere la votación o el escrutinio de una elección nacional, o municipal, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

ARTÍCULO 407.- * “B” Coacción contra elecciones. El que mediante violencia, intimidación o amenazas a un elector le impidiere votar, le obligare a hacerlo cuando no está obligado o a hacerlo de una manera determinada, será sancionado con prisión de uno a cinco años.

ARTÍCULO 407.* Coacción del elector.

El que pague o entregue dinero o bienes muebles a un ciudadano para que se abstenga o consigne su voto a favor de determinado candidato u organización política, treinta y seis horas antes y durante la elección, será sancionado con prisión de dos a ocho años.

El elector que acepte dinero o bienes muebles con los fines señalados en el párrafo anterior, será sancionado con la mitad de la pena.

La pena se aumentará en la mitad, cuando la conducta sea realizada por un funcionario o empleado del Estado de cualquiera de sus organismos o instituciones autónomas, descentralizadas y no gubernamentales, independientemente de su forma de elección o tipo de vínculo legal laboral, y se le aplicará además de la pena, la inhabilitación para el ejercicio de empleo o cargo público que desempeñe.

ARTÍCULO 216. Coacción contra la libertad política.

Quien, fuera de los casos previstos en las leyes especiales respectivas, por medio de violencias o amenazas impidiere o coartare el ejercicio de cualquier derecho político, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

La sanción establecida para este delito se aumentará en dos terceras partes, en los casos siguientes:

a) Sí el autor es funcionario o empleado del Tribunal Supremo Electoral o integrante de Junta Electoral Departamental, Junta Electoras Municipal o Junta Receptora de Votos;

b) Si el autor es funcionario o empleado del Estado, en cualquiera de sus organismos o instituciones autónomas, descentralizadas y no gubernamentales, independientemente de su forma de elección o tipo de vínculo legal laboral.

En el art. 387 se establece el delito de sedición, el cual prescribe que cometen este delito

(...) quienes, sin desconocer la autoridad del Gobierno constituido, se alzaren pública y tumultuariamente para conseguir por fuerza o violencia cualquiera de los objetos siguientes:

1o. Deponer a alguno o algunos de los funcionarios o empleados públicos o impedir que tomen posesión de su cargo quienes hayan sido legítimamente nombrados o electos.

(...)

4o. Ejercer, con fines políticos o sociales, algún acto de coacción contra los particulares, contra una clase social o contra las pertenencias del Estado o de alguna entidad pública.

Finalmente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala establece en su art. 234 como nulidad de votaciones en la Junta Receptora cuando:

a) La bolsa que contiene los votos hubiere sido violada.

b) Por otros medios aparezca evidente la comisión de falsedad, coacción, violencia o amenaza ejercida sobre los miembros de la Junta o sobre los ciudadanos durante la realización del proceso electoral.

IV. Interpretación judicial electoral

En el ámbito de la interpretación judicial electoral, los conceptos de *violencia electoral* y *coacción* han sido analizados por diversos órganos jurisdiccionales. En el caso mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha señalado que la propaganda política y electoral no puede proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria y difamación, o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los *partidos políticos* o a sus candidatos,

por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión. Por tanto, es conforme a derecho concluir que este tipo de propaganda debe incentivar el debate público, enfocado a presentar ante la *ciudadanía* las *candidaturas* registradas, a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los *partidos políticos* en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que registrada para la *elección* correspondiente.

Respecto a la violencia física, el TEPJF ha considerado que debe entenderse como la materialización de aquellos actos que afectan la integridad física de las personas y el ejercicio de apremio o coacción moral sobre los votantes, de tal manera que se afecte la libertad o el secreto del *voto*, siendo la finalidad, en ambos casos, provocar una determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.

Los actos violentos aquí tratados pueden afectar a las instituciones electorales y al *proceso electoral*, anulando la expresión de preferencia hacia una opción política de los votantes. Mientras con un acto violento, como el robo de boletas electorales de una *mesa de votación*, se pueden anular los derechos político-electorales de todos los ciudadanos de esa sección, con otro acto, como la coacción, se puede anular el derecho de un solo ciudadano a participar en la vida democrática de su país.

Vocablos de referencia:

Compra de votos - Delitos electorales - Fraude electoral - Nulidad de las elecciones - Sanciones electorales - Validez de las elecciones

Bibliografía:

- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Espindola, L. (2016). *La ilegalización de los partidos antisistema*. Madrid: Tyrant Le Blanch.
- Ferrajoli, L. (1998). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- García Mendieta, C. (1999). Violencia. En: UNAM/IIJ. *Diccionario jurídico mexicano*. México: Porrúa.
- INE (2014). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: INE/COLMEX.
- Pérez-Moreno Agapito, M. (2009). La disolución de los partidos antisistema. *Temas Selectos de Derecho Electoral*. México: TEPJF.
- Procuraduría General de la República (s/f). *Delitos electorales*. México: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Recuperado de: <http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>.

Ríos Vega, L. E. (2011). *Tópicos electorales*. Madrid: TEPJF/CEC.

UNAM/IIJ (1999). *Diccionario jurídico mexicano*. México: Porrúa.

Santiago NIETO CASTILLO

VOTO

Como bien señaló Fernández Segado en la segunda edición de este Diccionario (2000), la palabra *voto* viene del latín **votum**, que significa promesa. Se usaba para prometer solemnemente algo a los dioses. En la actualidad persiste el significado religioso del término, pero también se le define como medio para expresar una opinión o preferencia. Es, para todo efecto práctico, el resultado de la acción de participar en un proceso de toma de decisiones y/o de selección de representantes y gobernantes. Es sinónimo, entre otros, del término *sufragio*; en esta tercera edición se incluyen sus acepciones de *sufragio activo y pasivo*. Es común suponer que el *sufragio* universal (derecho al *voto* para todos los adultos) es condición necesaria de la *democracia*, lo cual, según Katz (1997, p. 115), es inexacto. En realidad, por mucho tiempo se consideró como democráticos a *sistemas políticos* en los cuales un segmento muy importante de la sociedad no tenía derecho al *voto*: las mujeres.

Aquí se aborda el *voto* desde tres perspectivas: la jurídica, la política y la sociológica. En la primera, se analiza al *voto* como un derecho y se estudia su vinculación con la *democracia*. Desde la perspectiva *política*, se analizan las consecuencias del *voto* en la *representación política*, la *governabilidad* y la conformación y desarrollo de los *sistemas de partidos*. En la última, se encara el complejo debate acerca de la construcción de las decisiones que llevan al ciudadano a decidir su *voto*.

I. El voto como derecho

El *voto* es tan antiguo como la *política*. En la asamblea ateniense las decisiones se adoptaban, después de discutir, por votación. En general, es el método para tomar decisiones en cualquier órgano colegiado o reunión. No obstante, su trascendencia y, en consecuencia, la necesidad de su

definición jurídica, son algo tardías. La discusión respecto del modo de votación en los estados generales franceses de 1789, generó una crisis de envergadura tal que condujo, casi de manera natural, a la autodenominada Asamblea Nacional Constituyente a convocar a las comunidades a elegir a sus municipalidades, a través del *voto*, en asambleas primarias.

Ilustra Gueniffey (2001):

Apenas instaladas las municipalidades, los ciudadanos se reunieron una vez más para elegir a los miembros de las asambleas electorales de departamento, encargadas de elegir a su vez a los administradores locales y a los jueces. Durante el verano y el otoño hubo, además, varias elecciones para designar a los oficiales de la Guardia Nacional y a los jueces de paz (...). Entre 1790 y 1799 se organizaron no menos de unas 20 consultas generales, a escala local o nacional, tanto en primero como en segundo grado, sin contar los abundantes votos a los que se procedió, en todos los niveles, a fin de cubrir los puestos vacantes (...) los franceses fueron llamados cada año a ejercer su derecho al sufragio en promedio en tres ocasiones (p. 29).

En la turbulenta década de la Revolución Francesa fueron promulgadas seis leyes electorales que regulaban de diversas maneras los derechos a votar y ser votado, el tipo de *elección* (directa o indirecta, y grado) y el principio de representación. La representación, por cierto, fue uno de los derechos que se consagró en el prefacio de la Constitución de 1791, denominado Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Su artículo sexto, de inspiración rousseauiana, dice: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes”.

“El régimen electoral adoptado por la Constituyente se basaba en dos principios fundamentales: por una parte la distinción entre el derecho a elegir y el de ser elegido; por otra, un modo de elección indirecto en dos grados” (Gueniffey, 2001, p. 52). Tenían derecho a votar todos los hombres franceses, por nacimiento o naturalización, libres (o sea, no siervos), mayores de 25 años, con residencia no menor a un año en la misma comuna y en pleno goce de sus derechos cívicos. Además, debían

cumplir algunas obligaciones políticas y fiscales. Al cumplir 21 años debían prestar juramento ante la asamblea de su comunidad; cuatro años después debían renovar su juramento y obtener su registro en la Guardia Nacional. “Por último, el acceso a las asambleas estaba subordinado al pago de una contribución directa anual equivalente al valor local de tres jornadas de trabajo de la tierra” (p. 53).

En ese *sistema electoral* el *voto* se ejercía de forma indirecta: en segundo grado, salvo para las municipalidades que eran electas por las asambleas de las comunas. Esas asambleas tenían derecho a elegir un *elector* por cada 100 ciudadanos, para integrar las asambleas electorales departamentales. Esos *electores* de segundo grado, así como los funcionarios municipales y departamentales, debían pagar un impuesto equivalente a diez jornadas de trabajo. Los ciudadanos que pretendían representar al departamento ante la Asamblea Nacional debían, además de demostrar la propiedad de un bien raíz, pagar una contribución equivalente a 8 onzas de plata. Todas las aportaciones deberían quedar registradas en el censo correspondiente. Por eso se dice que esa era una *democracia censitaria*.

El *voto* restringido, también conocido como censitario, se extendió a la mayoría de las *democracias* de los siglos XVIII y XIX. De alguna manera era una herencia de la organización estamental del Antiguo Régimen. Implicaba diversas restricciones para que los hombres fueran incluidos en el censo electoral. Además de las exigencias de contribuciones extraordinarias, como las referidas, en algunos casos se exigía demostrar la propiedad de bienes y/o cierto nivel de ingreso. Otras restricciones tenían que ver con el analfabetismo (los que no sabían leer, no eran inscritos), el origen étnico y la profesión y/o ocupación. Por años se debatió acerca de la pertinencia de pasar del *voto* censitario al *voto* universal, este último reservado aún para los varones.

La Constitución española de 1812, promulgada en Cádiz y de enorme importancia para el futuro de la metrópoli y de sus colonias americanas, implantó un *sistema electoral* similar al que se usó para elegir a los constituyentes que la elaboraron. En lo que aquí importa, ese sistema se conformó a partir del “voto universal masculino indirecto”; avance, en cierto sentido, frente al *voto* censitario. En América Latina, el *voto*

universal masculino se estableció en Argentina en 1853, Ecuador en 1861, Chile en 1888, México en 1911 y Uruguay en 1918.

Las luchas por el *voto* femenino tuvieron muchas precursoras. Una de las más importantes fue la escritora Olympe de Gouges, quien en 1791 publicó su Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. Fue, entre otras cosas, un fuerte rechazo al *voto* masculino y censitario de la Constitución francesa de ese mismo año. Las luchas por el *voto* universal que incluyera el femenino se extendieron por el mundo, con éxito muy diverso. En nuestro mundo, el Iberoamericano, se logró en Uruguay en 1927, España en 1931, Ecuador en 1941, Argentina en 1947, Chile en 1949 y México en 1953.

Evidentemente, la extensión del *voto* es uno de los ingredientes fundamentales en la construcción de un sistema democrático de *gobierno*. Por ello, el *voto* para la mitad de la población es un dato de la mayor importancia. No obstante, las *democracias* latinoamericanas aún enfrentan retos relevantes para incluir a otros segmentos de nuestras sociedades. En esta edición se incluye el *voto extraterritorial*, que implica la participación de ciudadanos que no residen en su país de origen. Deben además tomarse en cuenta los avances de inclusión de algunos países, destacadamente Ecuador, para posibilitar el derecho al *voto* de personas con discapacidad, y en Puerto Rico respecto de los ciudadanos hospitalizados y recluidos en prisiones, purgando penas que no implican la pérdida de sus *derechos políticos*. Pero esos avances aún no se generalizan en América Latina.

II. El *voto* como acto político

La distribución final de *votos* determina qué decisión se adopta o quién gana una *elección*. El *voto* en sí es producto de un acto político. Además, su agregación tiene consecuencias políticas de la mayor importancia. La decisión que adopta un órgano colegiado, así sea por un *voto* (salvo casos previstos), obliga a todos sus miembros. El resultado de una *elección*, aunque sea por un margen pequeño de *votos*, determina quién gobierna para todos, pero también quién no gobierna.

Como antes se señaló, el primer documento aprobado por la Asamblea Nacional francesa es el primero que norma a la *democracia*

representativa: la ley expresión de la voluntad de todos, elaborada por los representantes de todos. Así se abrió una larga controversia: ¿Cómo elegir a los representantes? Muy temprano en la elaboración de la Constitución, Thouret propuso un sistema de representación proporcional. No se debatió, ni se votó. El sistema que se estableció en esa primera Constitución francesa fue uninominal, en segundo grado (Gueniffey, 2001, p. 52).

Lo cierto es que sobre los *sistemas electorales* se desarrollan constantemente dos debates: uno político y otro académico. El primero se realiza, de cuando en cuando, por los líderes de los partidos que impulsan el *sistema electoral* que suponen más les favorece. El académico se centra en el análisis de las funciones que se le asignan al *sistema electoral* como vehículo para la conformación de la *representación política* y para la construcción de la *gobernabilidad*.

Según Butler (1984)

El sistema electoral británico puede ser rastreado de forma continua hasta la Edad Media. Desde el siglo XIII, se requería a las comunidades enviar a uno o dos miembros a Westminster, sobre la base del escrutinio mayoritario uninominal. En el curso del siglo XIX, el sistema se ordenó. Los distritos de dos miembros fueron virtualmente eliminados; el voto secreto se introdujo; el derecho al voto se estandarizó y se extendió gradualmente a toda la población; y las prácticas corruptas se eliminaron (p. 225).

Por supuesto que las propuestas para que se implante un sistema de representación proporcional en ese país se han presentado desde entonces. El Partido Liberal ha sido su principal promotor, pues la proporcionalidad “le impediría ser aplastado por el método de pluralidad” uninominal (Duverger, 1984, p. 31).

Nohlen, por otro lado, ha llamado a tomar en cuenta el principio de *representación política* que se encuentra detrás de cada sistema de *escrutinio*. Para descubrir ese principio se pregunta cuál es el objetivo de cada una de las *fórmulas electorales*.

Bajo el sistema de mayoría (absoluta o relativa), el objetivo es lograr la mayoría parlamentaria para un partido o para una alianza de partidos. Así, el factor esencial consiste en facilitar a un partido

la formación de un gobierno de mayoría, aun cuando pudiera no haber obtenido la mayoría de los votos. Ese es el objetivo político explícito del principio de representación de la mayoría: el gobierno de un partido basado incluso en una minoría de votos (1984, p. 86).

Obviamente, se trata de la más grande de todas las *minorías*. Por otra parte,

(...) el objetivo de la representación proporcional consiste en reflejar lo más exactamente posible a las fuerzas sociales y grupos políticos existentes en la población. Así, la proporción de votos y de curules obtenidos por los partidos se deben corresponder el uno con el otro. Esta es la función básica del principio de representación proporcional y, por lo tanto, el criterio de efectividad con el que debe ser juzgado (1984, p. 86-87).

Efectivamente, los *sistemas electorales* están llamados a producir la mejor representación posible de las posiciones políticas de la comunidad, pero también a propiciar las condiciones para que los gobernantes puedan tomar decisiones y ejercer sus funciones, o sea, gobernar. Eso con cierta frecuencia resulta contradictorio. Lo es en virtud de que antes de que los *votos* se transformen en representación, son las preferencias que los ciudadanos emiten al momento de votar. Esas preferencias se producen en contextos políticos muy diversos que, con frecuencia, ponen en aprietos las prescripciones de la ingeniería electoral. No siempre un sistema como el británico (de *mayoría* simple, en distritos uninominales) produce un formato de competencia bipartidista, que le asegura *mayoría* al partido más votado, para conformar un *gobierno* relativamente estable. A veces, la representación proporcional permite la representación de una amplia gama de preferencias políticas, pero también la conformación de coaliciones de *gobierno*, como en Alemania; otras veces no, como en España.

Eso sucede en virtud de que los *sistemas electorales* funcionan en sociedades heterogéneas y con *sistemas de partidos* peculiares. Un sistema de *mayoría* puede producir mayor “proporcionalidad” que uno de representación proporcional si la sociedad no vive una gran fragmentación del *voto* y su *sistema de partidos* es plural, pero limitado. En cambio, un sistema de representación proporcional integral puede producir una gran

concentración de la *representación política* si el formato de competencia se estructura en torno a dos grandes coaliciones ideológicamente diferenciadas. O sea que, independientemente del método de *escrutinio*, los *votos* cuentan.

Los *votos*, además de determinar formatos diversos de competencia, imprimen su sello al *sistema de partidos*. Ningún partido que no logre alcanzar una cantidad importante de *votos* logra ser actor relevante, así su discurso y su propuesta puedan ser relevantes. Los pluripartidismos, bipartidismos y unipartidismos, cuando se producen en contextos de equidad competitiva, son producto sólo de las decisiones de los ciudadanos, son resultado del nivel de fragmentación política de la sociedad en la que operan. Rae (1972), al estudiar las consecuencias políticas de las leyes electorales, propuso una medida de fragmentación que ayuda a entender la dinámica competitiva de los *sistemas de partidos*. Su fórmula ($F=1-\Sigma p_i^2$), aplicada a las proporciones de *votos* que obtiene cada contendiente, ayuda a imaginar el grado de fragmentación política de una sociedad. A partir de los 90 del siglo pasado, México vivió un consistente proceso de implantación del *pluralismo*, que se expresa en el avance de la fragmentación de los *votos*. El Cuadro 1 muestra ese proceso.

**Cuadro 1: México: Fragmentación (F) del voto
y número efectivo de partidos (NEP)
Elecciones de diputados federales (1991-2015)**

	F	NEP
1991	0.62	2.62
1994	0.67	3.06
1997	0.72	3.14
2000	0.68	3.14
2003	0.80	4.96
2006	0.72	3.59
2009	0.76	4.19
2012	0.81	5.16
2015	0.84	6.26

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Instituto Nacional Electoral.

Como se observa, la fragmentación del *voto* es mayor en la medida en la que el indicador se acerca a la unidad. El número efectivo de partidos ($NEP=1/\Sigma p_i^2$), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979), es una medida alternativa que muestra cuántas de las opciones que se presentan a una *elección* son realmente competitivas. Estos indicadores permiten afirmar que el cambio político que vivió México durante esos cinco lustros implicó la transformación radical de su *sistema de partidos*.

Si se aplican los mismos indicadores a las *elecciones* de Congreso en España, el resultado también es sorprendente. Debe advertirse que en España participan un número muy elevado de partidos (muchos más que en México) y que su sistema es de representación proporcional. De acuerdo con los resultados publicados por el Ministerio del Interior, en la *elección* de noviembre de 2011 la fragmentación (F) fue de 0.71 y el número efectivo de partidos (NEP) llegó a 3.51. Luego de la crisis del *sistema de partidos* español, en la *elección* de diciembre de 2015 la F avanzó a 0.83, mientras que el NEP llegó a 5.93. Esa elevada fragmentación política y alta competitividad electoral modificaron radicalmente al *sistema de partidos* español y pusieron en riesgo la *governabilidad* del país. Todo, producto del *voto* emitido por los españoles.

III. El voto como hecho social

Seguro que cada uno de nosotros sabemos por qué motivos acudimos a votar y por cuáles no lo hacemos, en algunas ocasiones. Además, podemos explicar las razones por las que emitimos nuestro *voto* por algún partido o candidato. Sin embargo, nos cuesta trabajo entender las razones de otras personas: de los que no acuden, cuando nosotros acudimos; de los que votan por partidos o candidatos distintos a los que reciben nuestro *voto*.

Por ese motivo, la construcción de la decisión de votar se ha convertido en el objeto preferido de investigación de la sociología electoral. Se ha realizado mucha investigación y se han desarrollado agudas controversias. En su clásico texto sobre *comportamiento electoral*, Peschard (2000) expone sintéticamente los tres enfoques que han dominado la escena en este campo: 1) el sociológico, que “concibe al voto (...) como una conducta de grupo en la medida en que lo que define y explica son

las características sociales, demográficas, regionales o económicas que comparten los individuos de cierta comunidad o grupo social” (p. 69). 2) El psicológico, que considera al *voto* “como un acto eminentemente individual, motivado por percepciones y orientaciones personales y subjetivas”. Este enfoque, ubica a la identificación partidaria como la variable que mejor explica el *comportamiento electoral*. O sea, “que la adhesión o lealtad del individuo hacia cierto partido político era lo que definía su preferencia electoral” (p. 70). 3) El racional, que “parte de concebir al voto como un acto individual que responde a las situaciones particulares en las que se emite”. De acuerdo con este enfoque, “en cada elección el ciudadano decide su posición electoral conforme a un cálculo de la utilidad esperada, es decir, tomando en cuenta las ofertas que se le presentan en la coyuntura particular y evaluando los costos y los beneficios posibles de cada una” (p. 71).

Evidentemente, las controversias suscitadas por estos enfoques han producido un desarrollo teórico que ha incentivado investigaciones que, con destreza, logran combinar elementos de las tres perspectivas. Eso ha sido posible por las siguientes razones. Se ha mostrado que el proceso de socialización política, en el cual se construye la identificación partidaria, se produce en el contexto socioeconómico en el cual crece y se forma cada individuo. De tal suerte que, a pesar de que las condiciones socioeconómicas no sean determinantes en la construcción de la preferencia electoral, si tienen relación con la conformación de las lealtades políticas de los individuos. Por otro lado, resulta que no todos los miembros de un cuerpo electoral se identifican con alguno de los partidos. La investigación ha creado la categoría de los independientes, que son aquellos que en definitiva no son leales a ningún partido y deciden su preferencia electoral tomando en cuenta los elementos que esgrime la escuela de la decisión racional. Los propios investigadores de la Universidad de Michigan (cuna de la escuela psicológica) reconocen que sus adversarios intelectuales tienen cierta razón.

Siguiendo ese argumento, Niemi, Weisberg y Kimball (2011) usan la figura de un “embudo de causalidad”, en los siguientes términos.

El fenómeno a explicar, el voto, está en la punta del embudo. Pero está precedido por (y depende de) diversidad de circunstancias.

El eje del embudo es el tiempo. Los eventos fluyen uno a otro, convergiendo en cadenas de causalidad y moviéndose de la boca a la punta del embudo. De esa manera, una multiplicidad de causas coinciden en el acto de votar. En la boca del embudo están las características del trasfondo sociológico (etnicidad, raza, región, religión y similares), las del estrato social (educación, ocupación, clase social) y las de los padres (clase social, partidismo). Todas afectan la decisión personal de identificación partidaria, el siguiente asunto en el embudo. La identificación partidaria, en turno, influye en la evaluación personal de los candidatos y de los temas, que a su vez, avanzan más en el embudo. La siguiente parte del embudo cuenta con incidentes de la propia campaña, ya que estos eventos son reportados por los medios de comunicación. Incluso cerca de la punta del embudo están las conversaciones que el votante sostiene con su familia y amigos respecto de la elección. Finalmente, viene el voto en sí mismo (p. 14).

Evidentemente, los contextos cambiantes en los que se desarrolla ese embudo de causalidades también importan. No se construye de la misma forma la decisión de votar en un sistema con formato de competencia bipartidista, como el que ha existido en Chile luego de su transición democrática, que en una competencia multipolar, como la que se ha desarrollado en México. Además, de una *elección* a otra se pueden producir realineamientos de grupos importantes, como sucedió en España.

En fin, el *voto*, derecho fundamental en las *democracias*, sigue siendo objeto de debates jurídicos, políticos y sociológicos.

Vocablos de referencia:

Boletas de votación - Ciudadanía - Elecciones - Mesas de votación - Sistemas electorales - Sufragio - Urna electoral

Bibliografía:

- Butler, D. E. (1984). Reflections on the Electoral Debate in Britain. En: Lijphart, A., y Grofman, B. (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Westport: Praeger.
- Duverger, M. (1984). Which is the Best Electoral System? En: Lijphart, A., y Grofman, B. (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Westport: Praeger.

- Gueniffey, P. (2001). *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, R. S. (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Laakson, M., y Taagepera, R. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application of West Europe. *Comparative Political Studies*, (12), 1, 3-27.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F., y Kimball, D. C. (2011). *Controversies in Voting Behavior*. Washintong, D. C.: CQ Press.
- Nohlen, D. (1984). Two Incompatible Principles of Representation. En: Lijphart, A., y Grofman, B. (1984). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Westport: Praeger.
- Peschard, J. (2000). Comportamiento electoral. En: *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rae, D. (1972). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Leonardo VALDÉS ZURITA

VOTO CRUZADO

Ver LISTA

VOTO ELECTRÓNICO

En años recientes, los avances tecnológicos en el terreno de la automatización, la información y la comunicación han replanteado el acercamiento a la forma en que se desarrollan una parte significativa de las actividades humanas. Conforme este proceso se desenvuelve, en el marco de la modernización de los regímenes electorales en América Latina y en atención al perfeccionamiento continuo de las *democracias* electorales, han surgido rutas y opciones que abren posibilidades tecnológicas para el mejor cumplimiento de las obligaciones de los organismos responsables, entre ellas la posibilidad de utilizar modalidades electrónicas para la emisión del *sufragio*.

La aparición y extensión del *voto electrónico* en varios países de América Latina permite documentar experiencias y algunas lecciones en la aplicación de este instrumento y enfocar los dilemas que su utilización entraña para diversas figuras y funciones implicadas en los *procesos electorales*.

La misma expresión *voto electrónico* tiene errores de planteamiento, ya que la “electrónica” por sí misma no basta para explicar las modalidades de *voto* más bien automatizado.

I. Influencia y presencia de la automatización/ informatización en las etapas del *proceso electoral*

Si bien el sentido y la razón de ser de los *sistemas electorales* se hallan en la protección de los *derechos políticos* fundamentales, esto es, el derecho de elegir y ser elegido, la seguridad y confiabilidad de la información y los respectivos procedimientos se inician mucho antes de que estos derechos se materialicen.

Poca controversia puede encontrarse en la aplicación de la informatización a etapas del *proceso electoral* tales como la registración o la logística, ya que, por su naturaleza, implican el almacenamiento de cuantiosos datos que requieren continua actualización así como la planificación de procesos constantes y eventuales, tareas para las cuales la automatización, y más aún la informatización, son aliados naturales.

Igualmente, el uso intenso de la informatización parece indiscutible para la transmisión de resultados, especialmente en la actualidad, cuando los medios de comunicación buscan ofrecer información de interés en el menor tiempo posible. Otra vez, con modalidades mayores o menores, la informatización es utilizada en toda América Latina a efecto de consolidar o transmitir los *resultados electorales*.

Pero no podemos olvidar que el *proceso electoral* adquiere pleno sentido en torno de la captación del *voto*. ¿Es dable aplicar la informatización al acto mismo de votar?

Durante décadas, en la construcción de la *democracia* latinoamericana y más recientemente, en su recuperación y consolidación, lo que ha imperado son las formas de votación “manuales”, es decir, el marcado de las preferencias electorales por parte del votante por medio de la apli-

cación de tinta, la impresión de su huella o la utilización de bolígrafos o marcadores.

En años recientes se han desarrollado mecanismos distintos que buscan informatizar (alguna parte de) el acto del *voto*, porque intentan garantizar un vínculo de conexión y de seguridad entre el *sufragio* y el procesamiento de resultados. El conteo también suele ser inmediato, lo que reduce la etapa de *escrutinios*, supera el error humano y acelera la entrega de los resultados. Este ejercicio en la también llamada “urna electrónica”, ha dado solución a problemas que afectaban la confiabilidad de los *procesos electorales* en países como Brasil, que lo introdujo desde 1996, universalizándolo gradualmente.

En general, la aspiración asociada a la implementación de la automatización en la votación es agilizar este proceso, dar seguridad a la recepción del *voto* de los *electores*, disminuir las posibilidades de *fraude electoral* en las urnas e incrementar la *transparencia* del *proceso electoral*.

Aunque se aducen ventajas para el uso de la urna electrónica, entre ellas que el manejo del *voto* es hecho únicamente por el *elector*, que la educación y el adiestramiento del *elector* es mínima, que los resultados se caracterizan por su alta precisión y celeridad, y que tiene un sistema de respaldo automático, lo cierto es que no podemos hablar de un (solo) sistema de voto electrónico, sino más bien de modalidades de votación electrónica. Y estamos lejos de haber hallado consenso en la oportunidad, necesidad y conveniencia de ejercer el *voto* haciendo uso de una urna electrónica.

Con independencia de las ventajas y desventajas que un proceso de automatización electoral pueda significar, hay otros factores de índole cultural y política que se deben considerar para determinar la viabilidad de la utilización de un sistema informatizado de votación en cada realidad nacional: no todo lo que funcionó bien en una realidad necesariamente se dará de la misma forma en otra.

II. La evaluación de ofertas tecnológicas en el marco del *proceso electoral*

Sin dejar de considerar las innumerables ventajas que la modernización y, en ella, la informatización, puede significar en las diferentes

etapas del *proceso electoral*, el uso de aplicaciones concretas debe ser precedido de una evaluación costo-beneficio. En efecto, todo *organismo electoral* debe cuestionarse ampliamente acerca de la utilidad y necesidad de la informatización en cualquier aspecto que incida con las funciones a él encomendadas y valorar si contribuye efectivamente a la ampliación del ejercicio de los *derechos políticos*.

- ¿Es la votación electrónica una garantía de mejor participación electoral?
- ¿Significa la reducción del tiempo en la entrega de los resultados una verdadera garantía para el *proceso electoral*? ¿Resuelve una necesidad real de la *ciudadanía*? ¿O lo será de los medios de comunicación, en especial la televisión, que es la que más depende de la celeridad de transmisión de resultados?

Y, por supuesto, para cualquier aspecto de la informatización, una pregunta clave, frecuentemente evadida a la hora de analizar posibles desarrollos informáticos en el área electoral:

- ¿Cuál es la responsabilidad en caso de fallas tecnológicas, las cuales tienen implicaciones para la veracidad de un *proceso electoral* o la credibilidad de un *organismo electoral*? (Ricalde, 2006) ¿Qué garantías (financieras, como los seguros o depósitos y de otro tipo) requiere el *organismo electoral* y cómo debe ejecutarlas en caso de incumplimiento? ¿Cuál es el plan de contingencia o “plan B” que se activa en caso de fallar el sistema previsto originalmente? ¿A quién corresponde su puesta en práctica?

Estas preguntas y muchas otras no se plantean para desestimar los procesos de modernización en los procedimientos electorales, sino más bien, para determinar si efectivamente se desea avanzar en esa dirección, hasta qué grado, y así tener claras las ventajas y desventajas que ello implica. Y es que la experiencia de América Latina ha mostrado que con la modernización de los *procesos electorales* ha habido grandes avances, sí, pero también se han producido considerables dificultades, algunas de las cuales hasta pudieron minar la credibilidad de organismos muy profesionales.

Una seria evaluación de nuestros *sistemas electorales*, sus necesidades, limitaciones, análisis del entorno y posibilidades, indicará el ritmo

y el rumbo en que debe avanzarse en nuestros sistemas, cada uno según su realidad.

III. Las modalidades de votación electrónica

Denominada frecuentemente y con imprecisión urna electrónica, la votación por medios automatizados/informáticos es una de las aplicaciones más debatidas de la automatización en los *procesos electorales*. Hay, en realidad, una variedad de experiencias de aplicación de la informatización al proceso de votación.

Como grandes categorías en materia de votación electrónica podemos reseñar al menos las siguientes:

- **Lectura automatizada de votación.** Sistema (o sistemas) que mantiene la emisión del *voto* en medio físico (papel o tarjeta) o digital, pero en todo caso legible o procesable por medio electrónico por una máquina al efecto. Es el más extendido en Estados Unidos de América y en el pasado fue el utilizado en Venezuela. En este caso lo informatizado es el procesamiento del resultado, más que la votación en sí misma. Las máquinas que funcionan con este sistema son más bien “lectoras”, aunque la variedad que existe en la actualidad implica modalidades que van desde la marcación con ayuda de un medio electrónico hasta la capacidad de reconocer y compilar marcas hechas físicamente. Es el sistema de votación desarrollado en la provincia argentina de Salta (combinando elementos del uso de pantalla sensible) y ha sido utilizado no sólo en esa localidad, sino en 2014, en la provincia de Azuay en Ecuador. También es el seleccionado por Puerto Rico desde 2014 para sus comicios.
- **Votación en medio electrónico autónomo.** Estos sistemas requieren la instalación de máquinas que faciliten, registren y procesen la votación. Se ejerce el *voto* por medio de botones específicos o bien por contacto directo con la pantalla sensible (el sistema “**touch screen**”). El primero (botones para selección) es el desarrollado en Brasil y aplicado también en Paraguay en un porcentaje significativo del *electorado* hasta el año 2007 (Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco, 2016). El segundo (pantalla sensible) es el utilizado

desde las votaciones del referéndum de 2004 en Venezuela. Hay variaciones también respecto de la capacidad del sistema para emitir documentos que permitan auditarlo, comparando el *voto* almacenado electrónicamente con las papeletas de respaldo (así, en Venezuela) o que no cuenten con esta posibilidad (las máquinas brasileñas, también utilizadas anteriormente en Paraguay). En el Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha desarrollado una tecnología que pertenece a esta categoría y que ya ha puesto a prueba en planes piloto en 2011 y 2016. También con la misma familia tecnológica se relacionan las maletas de votación electrónica en los estados de Coahuila y Nuevo León en México, utilizadas en varios comicios desde 2012.

- **Votación electrónica en red.** Estos sistemas hacen uso de una red expresamente desarrollada (red de transmisión propia) o no (internet, por ejemplo) al efecto, de manera que la información se almacena y se procesa en los puntos previstos por el sistema y no precisamente en la computadora que origina la información. Estos sistemas permiten la utilización de una computadora personal o portátil personal o habilitada al efecto, siempre que se empleen entonces claves o contraseñas que abran el acceso previsto para el sistema, lo cual permitiría hablar con propiedad de *voto* a distancia o personalización del *voto*. La utilización de la red lo convierte en dúctil, pero genera vulnerabilidades propias de toda transmisión de este tipo, como las intrusiones o actividades de “**hackers**”. No ha sido utilizada oficialmente en una *elección* de autoridades en América Latina.

De la variedad reseñada¹ se torna evidente lo errónea de una generalización que busque reducir a *voto electrónico* o, peor aún, a urna electrónica, sistemas tan distintos. Lo único que estas modalidades de votación tienen en común es la presencia, en algún punto del proceso, de computadoras y mecanismos de automatización que involucran necesariamente el contacto del votante con una máquina.

1 Y que no agota el escenario de posibilidades. Hay, por ejemplo, también una pluma, lapicero o bolígrafo electrónico (Smartmatic, 2015). Otros intentos denominados *voto electrónico* en las *elecciones* de Perú y República Dominicana en 2016, fueron la casi totalidad de la automatización de etapas del proceso, como la identificación del votante o la transmisión de resultados.

Por lo mismo, las ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades de los sistemas de votación por medio electrónico varían de acuerdo con la modalidad de que se trate y se explican o corresponden a las características de los respectivos *sistemas electorales* y sus entornos políticos, sociales y culturales.

Así, las máquinas desarrolladas en Brasil (y facilitadas para *procesos electorales* en Paraguay y de manera más puntual en otros países²) han logrado, gracias a su conexión directa con un sistema de información y un servidor nacional manejado por la *justicia electoral*, eliminar la figura que en el pasado hacía de intermediaria entre la mesa de votación y la totalización de los resultados (**centros de apuração**) y a la vez han atendido las necesidades, obvias en el contexto de las dimensiones de Brasil, de transmisión oportuna de datos tan masivos.

En cambio, en otros contextos, la existencia de mecanismos que hagan auditable la votación (que no existe actualmente en el modelo brasileño), gracias a comprobantes en papel, es esencial para superar desconfianzas de sectores importantes de la población hacia el uso de mecanismos informáticos para la votación, como es evidenciado por el esquema escogido por Venezuela que, en porcentajes superiores al 50%, se hace una comparación directa entre los resultados de los comprobantes de *voto* papel y los almacenados en el sistema de la computadora de votación. En la experiencia peruana de 2016 se incluyó una auditoría aleatoria a uno de cada seis puntos de votación.

El debate acerca de la necesidad o no de un comprobante de papel se ha dado con frecuencia en Estados Unidos de América y, en especial, a partir de la polémica generada por las *elecciones* del 2000 en el Estado de Florida. En la actualidad hay una fuerte tendencia en favor de la exigencia de comprobantes en papel que permitan “reconstruir” la votación y, en todo caso, comparar, aleatoria o universalmente, los datos con el medio físico³.

2 En algún momento, hubo entre 2006 y 2010 convenios de la *justicia electoral* de Brasil para apoyar planes piloto de uso de estas máquinas de votación en México, República Dominicana, Panamá y Ecuador. Esta línea de cooperación fue descontinuada después del 2010.

3 Hay extensos trabajos en esta materia. Uno de los más completos y más recientes es el de Jones y Simons (2012). La obra es un fascinante viaje ilustrado con una serie de momentos históricos y datos relevantes.

La experiencia de Paraguay, que utilizó la urna electrónica desarrollada en Brasil hasta sobrepasar con ese sistema el 50% de la votación y que para el año 2008 decidió abandonarla, se explica justamente por una pérdida de confianza de la clase política en una máquina que no emite comprobante físico de la votación. Es el caso más dramático de un “regreso” al *voto* manual en el continente americano, aunque hay otras experiencias similares en el mundo, como, en Europa, la acaecida en los Países Bajos (We Trust Voting Computers, 2012) o la decisión del Tribunal Constitucional de Alemania de dejar sin efecto la aplicación del *voto electrónico* en ese país (Corte Constitucional Alemana, 2010).

En otras palabras, las posibilidades y potencialidades de los esquemas informatizados de votación van a ser más pertinentes o más útiles de acuerdo con las prioridades, necesidades y características de los respectivos universos de votantes, sus comportamientos, sus valores predominantes y el grado de confianza que tenga en el régimen electoral y en el organismo encargado de llevar adelante las *elecciones*.

IV. La polémica en torno al *voto electrónico*

Hay opiniones encontradas acerca de la utilidad o conveniencia de la votación con inclusión de medios electrónicos en general. Los argumentos se agrupan, fundamentalmente, en las siguientes categorías (Thompson y González, 2004):

- **Costo.** El primer factor tiene que ver con los recursos financieros que demanda. En efecto, sea que se trate de una cuantiosa inversión inicial, como la debieron hacer Brasil y Venezuela en su oportunidad, o bien de la relativa a costos de adaptación, capacitación y difusión, como los enfrentó Paraguay, lo cierto es que transitar al *voto electrónico* significa presupuestos considerables. No falta el contraargumento de que estos recursos bien pudieran compensarse por el ahorro en papel o en otras líneas, posibles por el uso del *voto electrónico*.
- **Posible vulnerabilidad del sistema.** Amplios debates se han suscitado en torno a que el empleo de medios informáticos puede implicar riesgos para la seguridad de las *elecciones*, desde el alegato de que

una instalación furtiva de **software** puede modificar la impresión digital en la computadora cambiando la voluntad del sufragante, hasta la posibilidad de que un intruso o **hacker** pueda alterar resultados que se procesan en línea. Son varias las respuestas que aseguran que estas vulnerabilidades son ficticias o que los posibles atentados son impracticables, o bien que la votación manual, dependiendo del sistema empleado, puede ser más susceptible a alteraciones que un buen sistema informatizado (Heinz, 2006).

- **Inadaptación del marco normativo.** Uno de los temas en que las opiniones difieren tiene que ver con la necesidad o no de leyes que permitan la utilización de mecanismos computarizados para la votación. En general, las leyes electorales no tienen prevista la utilización de máquinas automatizadas o computadoras, ya que la mayor parte del marco normativo es anterior a la existencia extendida de estos sistemas (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson, 2007).
- **Dificultades en su implantación.** Se alega en contra del *voto electrónico* que requiere amplias campañas que permitan su utilización por parte de los *electores* para superar resistencias al cambio, susceptibilidades al uso de la informatización o dificultades de adaptación, sobre todo entre los sectores más conservadores de la población. Se contesta que toda modificación, técnica o política, de un sistema de votación requiere de este esfuerzo y que se trata, normalmente, de una inversión sólo inicial.

V. Efecto del “voto electrónico” sobre labores relacionadas con los procesos electorales

La utilización de una modalidad de votación electrónica implica transformaciones que van mucho más allá de lo técnico en el marco de las funciones desarrolladas por diversos actores en el *proceso electoral*. En primer lugar, para el mismo *organismo electoral*, que en el caso de América Latina es la entidad responsable.

La implantación de una modalidad de votación electrónica no implica solamente la compra o producción e instalación de los equipos

necesarios, sino que acarrea una revisión de la infraestructura (por las necesidades de electricidad continua o por el espacio físico que requieran los equipos), una significativa capacitación a su personal, a los personeros de *partidos políticos* y aun a la *ciudadanía*, una transformación interna que dé lugar preponderante a la Dirección de Informática (o similar) que se convierte en estratégica, un replanteamiento de la importancia de los elementos técnicos, que deben estar en conocimiento de las autoridades electorales al más alto nivel e, incluso, una revisión de los medios de impugnación y de los elementos probatorios, como bien se comprende, para el caso de la *justicia electoral*.

También, en la labor de diversos actores en el *proceso electoral* y la forma en que sus radios de acción cambian si hay votación electrónica. Así, por ejemplo, la figura del observador (y sus instrumentos) se redefine en función del empleo de una votación por medio electrónico. Igual, para quienes fiscalizan el *proceso electoral*, desde la óptica institucional o desde los *partidos políticos* a fin de asegurar la regularidad del proceso, ya que hay que incorporar criterios y personal técnicos y expandir los momentos de fiscalización para abarcar no sólo simulacros sino pruebas específicamente diseñadas para generar confianza en el correcto funcionamiento de las máquinas y los sistemas.

No siempre los esquemas de votación electrónica están diseñados para facilitar la labor del observador, del fiscalizador o del *juez electoral*. Piénsese en lo ardua (si no imposible) que se torna la revisión del funcionamiento de la votación electrónica si no hay comprobante de papel que permita reconstruir la votación o practicar a mayor escala las auditorías aleatorias útiles para verificar que el contenido de las máquinas sea idéntico al de los comprobantes que habrían de constar en papel.

VI. Espacio para convergencias y divergencias en cuanto a la informatización en la experiencia reciente de América Latina

La historia reciente en materia electoral en esta parte del mundo permite corroborar que el tema de la modernización de los *procesos*

electorales involucra y debe involucrar el uso de la informatización de punta.

Por otra parte, es claro que hay consenso pleno en torno a la posibilidad, oportunidad y necesidad de analizar la aplicación de la informatización en las etapas previas y posteriores al acto electoral. En este campo hay importantes experiencias desarrolladas por las oficinas técnicas de los *organismos electorales*, o por empresas privadas contratadas al efecto.

Se ha constatado la variedad de sistemas y mecanismos para el ejercicio del *voto* por medios electrónicos; se constata también que en esta materia hay que tener en cuenta al menos los siguientes factores: 1) la diversidad de *sistemas electorales* y el carácter único de algunas de sus modalidades; 2) la *cultura política* imperante en cada país, por ejemplo, la tradición, la explicación histórica en el surgimiento de determinadas instituciones y el índice de confianza relativa en el sistema y en el *organismo electoral*; 3) la posibilidad de generar nuevas soluciones intermedias o mixtas en el futuro; 4) el imprescindible acompañamiento de capacitación y, eventualmente de educación ciudadana, para asegurar el conocimiento y el uso óptimo de cada modificación que se introduzca.

De la misma manera, hay un amplio espacio para la cooperación horizontal en esta materia, en cada una de las etapas del *proceso electoral*; sin embargo, también hay reservas válidas acerca de la incorporación plena e irrestricta de sistemas y de mecanismos desarrollados en otras realidades.

La incorporación de la informatización a los *procesos electorales* es deseable y poco menos que inevitable, pero debe estar precedida de un análisis cuidadoso y fundamentado acerca de por lo menos los siguientes elementos: 1) necesidad relativa de su utilización; 2) grado de prioridad del problema a solucionar, respecto de los otros presentes en el *sistema electoral*, en el sentido amplio; 3) relación costo-beneficio, con consideración no sólo de factores presentes actuales, sino también de factores potenciales de costo; 4) marco normativo y consenso político y su disposición o no para adoptar estas modificaciones; 5) eficacia de los nuevos desarrollos en suplir

o corregir deficiencias ya detectadas en el *sistema electoral* y ventaja comparativa de su uso respecto de soluciones no informatizadas.

El tema del consenso político es especialmente significativo y trae aparejadas consecuencias que pueden trascender al terreno técnico. Un buen ejemplo de esto lo es el sistema de auditorías o pruebas porcentuales en físico, determinadas de forma aleatoria para comparar con los datos electorales electrónicos. En Venezuela, ello explica un alto porcentaje (52% en las *elecciones* legislativas de 2015).

Otro caso de dependencia de la votación electrónica de los consensos políticos que puedan consolidarse se muestra en Paraguay, entre fines de 2007 y de cara a las *elecciones* de abril del 2008. Después de experiencias valoradas positivamente con votación en medio electrónico, con la tecnología desarrollada por Brasil, en un porcentaje de alrededor del 50% en las *elecciones* nacionales y de la casi totalidad en las *elecciones* internas de los *partidos políticos*, la desconfianza en la urna electrónica creció amparada en una combinación de factores técnicos y políticos⁴ y resultó determinante para que se regresara en un ciento por ciento a la votación por medio manual desde las *elecciones* del 20 de abril del 2008 y hasta ahora.

En síntesis: dentro del proceso de modernización de los *sistemas electorales*, la informatización es un paso casi ineludible, pero es preciso saber elegir lo que se necesita, hacer un uso adecuado de ello y lograr legitimarlo ante el *electorado*. Es decir, que la opción tecnológica seleccionada debe responder a la realidad política, social y económica de cada país, y que los procesos de incorporación tecnológica deben ser parte de una decisión de Estado, donde el compromiso político y el componente de educación a la *ciudadanía* juegan un papel determinante. Y ello es más cierto todavía para el *voto electrónico*.

4 Falta de claridad en la explicación de los sistemas (**software**) de las urnas a los partidos, incidencia de la transición entre el sistema operativo brasileño y el que Paraguay debía desarrollar para sustituirlo, posibilidad real de la oposición de llegar al *poder* por primera vez en más de medio siglo, fallos de las urnas en algunos momentos de las *elecciones* primarias de los partidos a mediados y fines del 2007, desavenencias internas en la *justicia electoral* que trascendieron a la opinión pública y debilitaron la credibilidad en el *organismo electoral*, entre otras.

Vocablos de referencia:

Automatización de los procesos electorales - Elecciones - Escrutinios - Informática electoral - Redes sociales digitales y política - Sufragio - Transmisión y difusión de resultados - Voto

Bibliografía:

- Feldman, A., Halderman, A., y Felten E. (2006). *Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine*. Center for Information Technology Policy Princeton University. Recuperado de: <http://citpsite.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/oldsite-hdocs/voting/>.
- Chang, R., Matos, F., y Silvino, F. (1998). La automatización de los procesos electorales. *Cuadernos de CAPEL*, 43. San José: IIDH/CAPEL.
- Corte Constitucional Alemana (2010). *Sentencia 2 BvC 3/07-2 BvC 4/07-Inconstitucionalidad del E-Vote*. Recuperado de: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Comentarios_a_Fallos/20100709_S_2B_vC3_07_BvC4_07_EVVote_Alemania_Traduccion_Koessler_y_comentario_PerezCorti_i_JE_06_2010_Mx.pdf.
- Departamento de Seguridad, Gobierno Vasco (2016). *Países en estudio o implantación parcial*. Recuperado de: http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm.
- Heinz, F. (2006). *¿El voto electrónico mejora la democracia?* Fundación Vía Libre. Recuperado de: <http://www.vialibre.org.ar/2006/10/07/el-voto-electrnico-mejora-la-democracia/>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2000). *Diccionario Electoral*. San José: IIDH/CAPEL.
- Jones, D., y Simons, B. (2012). *Broken Ballots: Will your vote count?* Chicago: University of Chicago Press.
- Marcos, M., y Belén, A. (2005). *Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia*. Recuperado de: <http://rayuela.uc3m.es/~mcmarcos/parlamentos%20marzo%202002.pdf>.
- Monteiro, A. (2001). *Sistemas Electrónicos de Votação*. Recuperado de: <http://homepages.di.fc.ul.pt/~paa/reports/di-fcul-tr-01-9.pdf>.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (2007). El voto electrónico. En Tuesta, F. (ed.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 952-974). México: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, U., y Coromina, A. (2005). *Democracia digital. Nuevas tecnologías y sistema electoral*. Recuperado de: <https://www12.senado.leg.br/senado/educacao/artigos/democracia-digital-nuevas-tecnologias-y-sistema-electoral-alvaro-perez-ugena-y-coromina>.
- Rial, J. (2004). Posibilidades y límites del voto electrónico. *Elecciones*, 3. Lima.

- Ricalde, P. (2006). *Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso*. FLACSO. Recuperado de: <http://www.flacso.org.ec/docs/i27recalde.pdf>.
- Pascual, K. (2016). PC dice hubo fallos proceso electoral; cuestiona la transmisión preliminar. *Hoy*. Recuperado de: <http://hoy.com.do/pc-dice-hubo-fallos-proceso-electoral-cuestiona-la-transmision-preliminar/>.
- Smartmatic (2015). *Ciudad de Richmond probó tecnología electoral de vanguardia de cara a las elecciones generales de 2016*. Recuperado de: <http://www.smartmatic.com/es/experiencia/articulo/ciudad-de-richmond-probo-tecnologia-electoral-de-vanguardia-de-cara-a-las-elecciones-generales-de-2016/>.
- Thompson, J. (2002). Democracia, participación y derechos humanos. *Revista IIDH*, 34-35 (pp. 79-103). San José: IIDH.
- Thompson, J., y González, M. (2004). La experiencia reciente de América Latina y su aplicabilidad a un país como Colombia. *Memoria del Seminario Internacional sobre Modernización de Procesos Electorales*. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/3230.pdf.
- We trust voting computers (2012). *The Netherlands return to paper ballots and red pencils*. Recuperado de: <http://wijvertrouwenstemcomputersniet.nl/English> y los vínculos allí indicados.
- Yrivarren, J. (2004). Electrónica y democracia. *Elecciones*, 3. Lima.

José THOMPSON

VOTO EN BLANCO

I. Definición

Forma de *comportamiento electoral* en la que el *elector* o la *electora* acude a votar y utiliza la boleta electoral, o el medio de votación respectivo, pero lo deja en blanco, es decir, no opta por ninguna de las opciones que se ponen a su consideración.

II. Elementos conceptuales

Para lograr una conceptualización precisa y útil para las ciencias sociales y para la comparación, es relevante definir este concepto

en un nivel de abstracción tal que permita incluir las propiedades esenciales ya mencionadas en la definición, pero dejando el espacio suficiente para incluir las propiedades particulares de cada país. Por ello hay que distinguir el concepto de sus causas y de sus efectos o consecuencias.

En la definición de este concepto es importante evitar hacer juicios generalizados y determinantes sobre por qué los *electores* votan en blanco, o sea, sobre las causas de ese comportamiento, así como sobre si los *votos en blanco* se contabilizan, de qué forma y qué efecto tienen para el *resultado electoral*, en otras palabras, sobre las consecuencias o efectos del fenómeno. Ello es así porque la evidencia empírica que se manifiesta en el contexto de cada país muestra que no se pueden generalizar causas o consecuencias, como por ejemplo cuando se observa que a pesar de que conceptualmente suele identificarse al *voto en blanco* con el *voto nulo* (Driscoll y Nelson, 2014, p. 548), la evidencia empírica señala que el *voto en blanco* no siempre es nulo.

Con ello también se facilita la independencia del *voto en blanco* de otros conceptos con los que se le vincula, como la *abstención electoral* o el *voto nulo* ya mencionado, precisamente porque a los tres conceptos se les identifica con una causa común, como es la desafección con la *política*, o porque en la identificación del *voto en blanco* con el *voto nulo* se le relaciona con un posible efecto o una consecuencia común, como es la nulidad del *voto* que, sin embargo, como ya se mencionó, depende de cada legislación nacional.

III. Diferencia con otros conceptos

El *voto en blanco* se distingue de la *abstención electoral* (Thompson, 2007, pp. 266-286) en que a diferencia de ésta, en la que el *elector* no acude a votar y no ejerce su correspondiente derecho, en el primer caso sí acude, aunque no opte por ninguna de las opciones en competencia. El *voto en blanco* se diferencia del *voto nulo* en que la nulidad del *voto* es una consecuencia que puede o no corresponder al *voto en blanco*, dependiendo de la legislación de cada país en que se presente este fenómeno.

Entre las causas de este comportamiento se suele contar la confusión, la apatía, el descontento (Driscoll y Nelson, 2014, p. 543), la desafección con la *política* y el desencanto con la *democracia*, o se considera una forma de expresar el descontento hacia los *partidos políticos* (Vázquez, 2012, pp. 10 y 19), por lo que incluso se le suele denominar como *voto* de protesta (Superti, s/f). Sin embargo, como ya se mencionó, no es posible hacer generalizaciones sin considerar espacio y tiempo porque el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2005).

Las consecuencias del *voto en blanco* son diferentes en cada legislación nacional. Se pueden considerar fundamentalmente dos variantes, aunque pueden existir diversas combinaciones de ellas. La primera es cuando el *voto en blanco* cuenta para efectos del universo de la votación válida, con todas las consecuencias que ello tiene para el *sistema electoral* en lo que toca a la conversión de *votos* en escaños o en puestos de *gobierno*. La segunda, cuando el *voto en blanco* no es considerado válido y sus consecuencias son similares a las del *voto nulo*, es decir, cuando no cuenta para efectos del *sistema electoral*.

IV. Ejemplos

Un ejemplo paradigmático del primer caso es Colombia (Freeman, 2014), en donde,

(...) no solo se le reconoce validez sino la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones, un determinado volumen de votos en blanco obligue a repetir una elección. También lo es por la serie de prerrogativas que se da a los partidos y organizaciones sociales que participan como promotores del voto en blanco en las campañas electorales (Vázquez, 2012, p. 34).

Precisamente en Colombia se ha pronunciado la Corte Constitucional en su sentencia C-490 de 2011. En ella estableció que el *voto en blanco* es “una expresión política de disenso, abstención o inconformidad, con efectos políticos”, y agrega que:

(...) constituye una valiosa expresión del disenso a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector.

Como consecuencia de este reconocimiento la Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular, tal como lo establece el parágrafo 1o. del artículo 258 de la Constitución (Vázquez, 2012, p. 35).

Un ejemplo de la segunda variante es México, en donde el artículo 288 (2) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que es *voto nulo* “aquél expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político o de una candidatura independiente”. En este caso se identifica el *voto en blanco* con el *voto nulo*.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención electoral - Comportamiento electoral - Voto nulo

Bibliografía:

- Driscoll, A., y Nelson, M. J. (2014, septiembre). Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information. Highly Politicized Enviroments. *Political Research Quarterly*, 67 (3), 547-561.
- Freeman, D. E. (2014, marzo). *The Blank Vote Explained: Colombia's Biggest Electoral Gamble*. Recuperado de: <http://colombiareports.com/blank-vote-explained-colombia-biggest-electoral-gamble/>.
- Nohlen, D. (2005). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM/IIJ.
- Thompson, J. (2007). Abstencionismo y participación electoral. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, (2a. ed.) (pp. 266-286). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE/FCE.
- Superti, C. (s/f). *The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?* Recuperado de: http://scholar.harvard.edu/files/csuperti/files/blankasprotest_final.pdf?m=1455298855.
- Vázquez Alfaro, J. L. (2012). El voto nulo (y el voto en blanco). *Cuadernos para el Debate* 3, *Proceso Electoral Federal 2011-2012*. México: IFE.

VOTO EXTRATERRITORIAL

I. Significado

El término *voto* en el extranjero designa a la posibilidad que reconoce la *legislación electoral* de un país para que los ciudadanos que se encuentran fuera de sus territorios puedan ejercer su derecho al *sufragio*. Si bien el desarrollo de esta voz se va a centrar en ese tema en específico por ser el más visible y desarrollado tanto en la dimensión legislativa como en la instrumental en América Latina y en otras partes del mundo, también se va a incorporar una breve referencia a una práctica, que no por menos visible y extendida, resulta menos relevante desde el punto del derecho y las prácticas electorales: la de los países que admiten la posibilidad de que los residentes extranjeros dentro sus fronteras puedan tomar parte en algunos de sus *procesos electorales*. En este sentido, ya empieza a adquirir carta de naturalización el término de *voto extraterritorial* para establecer un campo semántico que comprenda ambas variantes que, en última instancia, resultan igualmente encomiables en términos del mayor reconocimiento, expansión y fortalecimiento de los *derechos políticos* de los migrantes.

En tiempos modernos, el origen de la figura del *voto* en el extranjero tiene como base la consideración dispensada en los Estados Unidos a los ciudadanos trasladados fuera del país para el cumplimiento de funciones militares, si bien en algunas de las experiencias pioneras a nivel internacional, como las de Australia o Nueva Zelanda, el criterio rector fue el de propiciar desde un inicio el mayor grado de inclusión electoral de todos los ciudadanos que se encontraran fuera de su territorio¹.

II. Actualidad (peso e importancia)

Desde el punto de vista del *derecho electoral* comparado, el reconocimiento y la regulación del *voto* en el extranjero no constituyen un fenómeno novedoso. Los primeros registros a escala mun-

1 Sobre el origen y evolución histórica del concepto, ver Ellis (2009).

dial datan de finales del siglo XIX y, en América Latina, a Colombia le corresponde el mérito de ser el país pionero en su práctica al iniciar su aplicación a principios de la década de 1960.

Sin embargo, no hay duda de que es en las últimas décadas cuando el tema ha adquirido especial visibilidad y relevancia, como lo prueba el hecho de que se pueda documentar la existencia de regulaciones en alrededor de 140 países, entre los que figuran 16 de América Latina, lo que representa más de 10% del total y sitúa a la región como una con los mayores índices de registros positivos en el mundo².

Si bien al analizar cada uno de esos casos en lo particular seguramente se encontraría que en la adopción de su respectivo dispositivo gravitaron de manera decisiva condiciones o exigencias altamente contextuales, no hay duda de que esa tendencia se inscribe y puede explicar también a la luz de algunos procesos y dinámicas de carácter global, sobre todo de aquellos que han creado un fuerte contexto de exigencia en favor del pleno reconocimiento y vigencia de los *derechos políticos* y, más en específico, de la universalización del *sufragio*.

Dos de esos procesos cuyas implicaciones resultan particularmente relevantes para el tema que nos ocupa, son, por una parte, una notable expansión y arraigo de normas, instituciones y prácticas democráticas y, por la otra, un fuerte repunte de los fenómenos migratorios internacionales. Bajo esta lógica, el *voto* en el extranjero vendría a representar, en cierta medida, una respuesta político-institucional muy consecuente y legítima a las prédicas y las exigencias de *democratización* y de universalización del *sufragio* que han alcanzado en este tiempo una magnitud y resonancia sin precedentes a escala global.

2 En la sección sobre datos comparados del portal en internet de la Red de Conocimientos Electorales ACE (www.aceproject.org) se pueden encontrar registros desagregados y más o menos actualizados sobre la situación del *voto* en el extranjero en el mundo. Para un recuento más detallado sobre la situación en los países de América Latina con información actualizada a 2015, ver Navarro (2016).

En este sentido, no deja de ser una paradoja que el repunte de los flujos migratorios internacionales y la reivindicación de los *derechos políticos* de las diásporas se den bajo un contexto en el que muchos Estados alrededor del mundo, y muy en especial los que se pueden considerar como de destino “natural” de la migración internacional, han revisado y endurecido sus políticas de inmigración y restringido de manera importante el acceso a los inmigrantes, sobre todo en condición irregular, procedentes de las zonas geográficas de menor desarrollo y potencial económico, o por lo menos los han colocado en una situación de mayor vulnerabilidad³. Esta dinámica también influye y, en alguna medida, presiona para que la respuesta a las reivindicaciones del reconocimiento de *derechos políticos* de los migrantes internacionales provenga de sus Estados de origen y no de aquéllos en los que terminan residiendo de manera efectiva, prolongada y, con frecuencia, irregular.

En todo caso, la valoración sobre la importancia que el *voto* en el extranjero puede tener para los distintos actores implicados puede plantearse en los siguientes términos:

- **Para la comunidad votante** (residente o de paso por el extranjero). Constituye una forma de mantener el vínculo con la comunidad política de la que se siente parte. A pesar de que el argumento está abierto a debate, también se suele asociar con la idea de que el aporte económico de la diáspora, a través de las remesas, le faculta para acceder a ciertos derechos, como el del *voto*.
- **Para el sistema político interno**. Puede ser una forma de recuperar o mantener el contacto y de aprovechar las potencialidades y relevancia social de los compatriotas ausentes, o incluso de reparar una deuda histórica. Pero, además, puede ser parte de un esfuerzo de fortalecimiento o legitimación democrática.

3 Para conocer con mayor detalle las más recientes dinámicas y políticas relacionadas con los procesos migratorios a escala global se recomienda la lectura del reporte International Migration Report 2015, producido por UNDESA (2016), en especial la sección dedicada a la migración irregular, así como revisar los materiales e informes que genera periódicamente la Organización Internacional para las Migraciones.

- **Para la institucionalidad partidaria.** Podría ser un factor clave para reconfigurar la correlación de fuerzas en lo interno del país y, si la legislación lo permite, mantener activas o abrir nuevas fuentes de financiamiento.
- **Para las autoridades electorales.** Además de significar su inserción en una dinámica global y un aporte a la institucionalidad democrática, puede abonar en favor de su capacidad de gestión y credibilidad siempre que aseguren control político del proceso, estén directamente vinculadas con la organización y cuenten con los recursos suficientes y el tiempo necesario para que el dispositivo del *voto* en el extranjero funcione adecuadamente.

III. Alternativas básicas de diseño e instrumentación

Más allá de las condiciones y exigencias propias de cada contexto, que pueden diferir significativamente de un caso a otro, la configuración de cualquier dispositivo para la emisión del *voto* en el extranjero implica un proceso de negociación, acuerdo y toma de decisión sobre un conjunto de elementos básicos que, en última instancia, terminan confiriéndole sus principales señas de identidad y atributos.

A partir de la experiencia comparada, se puede sostener que son cinco los elementos básicos que permiten caracterizar, clasificar y contrastar a los distintos dispositivos de *voto* en el extranjero: A) las condiciones de elegibilidad; B) los requisitos para el registro; C) el tipo de *elecciones* a las que se aplica; D) las modalidades para la emisión del *voto*; E) la posibilidad de que los *electores* en el extranjero cuenten, además, con *representación política*.

A. ¿Quiénes califican como *electores*?

Esta es una primera gran definición, que predica sobre la naturaleza, el grado de inclusión y los alcances del modelo que se adopta para la emisión del *voto* en el extranjero.

El enfoque más restrictivo es aquél que limita la posibilidad de acceder a la condición de *elector* en el extranjero a los ciudadanos que desempeñan una función o misión oficial fuera de su país:

integrantes del servicio exterior o del cuerpo diplomático acreditados ante otro país, funcionarios que representan al Estado o al *gobierno* ante organismos internacionales o regionales, miembros de fuerzas militares o de seguridad desplegadas en el extranjero y, de ser el caso, sus cónyuges o familiares.

Es un enfoque que excluye toda posibilidad de acceso al *voto* a cualquier tipo de emigrante en el sentido riguroso del término y, por consiguiente, de cualquier debate relacionado con las concepciones convencionales de la condición ciudadana y del acceso a la titularidad y al ejercicio de los *derechos políticos* por parte de la diáspora. Desde un punto de vista organizativo y logístico, ofrece las ventajas del diseño e instrumentación de un dispositivo para un universo fácilmente delimitable y bajo un ambiente más controlable.

En el extremo opuesto se ubican los dispositivos que, al menos en principio, no imponen algún requisito o restricción para calificar como *elector* en el extranjero que vaya más allá de los que se exigen dentro del país para alcanzar la condición de *elector*. Los requisitos de *ciudadanía* (nacionalidad y edad), como quiera que se le conciba o se acceda a ella, suelen representar el umbral de referencia en la mayoría de los casos. Esta es la situación que impera en los países de América Latina.

B. Los requisitos y términos para el registro:

Escollos en el acceso

Lo usual es que, para poder ejercer su derecho al *voto*, los potenciales *electores* en el extranjero tengan que cumplir con un procedimiento de registro adicional al que se verifica dentro del país y que no necesariamente lo replica en sus términos y requisitos. La legislación comparada muestra una notable cantidad de variantes en los términos y condiciones para el registro que, de una u otra forma, y en mayor o menor medida, terminan restringiendo las posibilidades de acceso al ejercicio del derecho al *voto* fuera del territorio nacional.

Para dar una idea de las implicaciones y complicaciones que pueden derivarse de procedimientos previstos para el registro, se

pueden considerar, a título ilustrativo, algunos elementos básicos, como la modalidad, el lugar, los plazos y los documentos de identificación requeridos.

En cuanto a la modalidad se puede distinguir, a **grosso modo**, entre la variante estrictamente presencial, que implica la comparecencia personal del interesado para presentar la solicitud o realizar el trámite registral requerido, y las que genéricamente se podrían denominar a distancia, en las cuales el interesado no tiene que comparecer personalmente para llevar a cabo las formalidades requeridas, pues lo puede realizar vía electrónica o postal. Casi por definición se puede sostener que la modalidad presencial tiende a imponer, en la mayoría de los casos, fuertes restricciones de acceso, en tanto que las variantes a distancia ofrecen mayores posibilidades y facilidades para llevarlo a cabo.

En el caso de una modalidad presencial y en sitios de difícil acceso, los plazos y/o los horarios pueden representar un problema adicional para llevar a cabo el trámite de registro para el grueso de los potenciales *electores* (al menos por los tiempos o costos involucrados). Por lo general, y en razón de imperativos presupuestales y/o logístico-administrativos, los plazos tienen una menor duración que los que aplican en el país y su fecha de cierre suele ser previa para poder realizar las compulsas y validaciones necesarias.

En las modalidades de emisión del *voto* por la vía postal puede suceder con facilidad que los plazos para realizar el registro como *elector* en el exterior resulten tan anti-climáticos y distantes de la fase culminante del proceso, que los potenciales *electores* no los tengan presentes o no tengan idea de quiénes van a competir. Además de lo anterior, hay que ponderar que si el registro se circunscribe a días y horas hábiles o a horarios oficiales más breves, se pueden reducir aún más las posibilidades de acceso de muchos potenciales *electores*.

El grueso de los problemas aquí esbozados puede quedar zanjado o, por lo menos, mitigado en buena medida, a través de las modalidades de registro a distancia por vía electrónica y en línea.

Los documentos de identificación exigidos constituyen un requisito que también puede conspirar seriamente contra las expectativas o exigencias de inclusión de los potenciales *electores* que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad por su condición migratoria en el extranjero. Su resorte de exclusión puede operar en un doble sentido: primero por la naturaleza de los documentos mismos de identificación que se exijan para solicitar o tramitar el registro; segundo, por la posibilidad de que, en caso de carecer de ellos, se les pueda obtener en o desde el extranjero.

Es claro que si se exigen documentos de identificación vigentes (cuyo periodo de validez no haya expirado) pero que, además, de ser el caso, no se pueden obtener o renovar estando en el extranjero, ya sea acudiendo a recintos oficiales o vía internet, por ejemplo, se pueden reducir drásticamente o de plano cancelar las posibilidades de acceso de quienes carecen de ellos y no están en condiciones de volver al país para obtenerlos o renovarlos.

C. Las modalidades para la emisión del voto:

El rango de opciones

Las variantes que pueden identificarse alrededor del mundo se pueden agrupar en dos grandes categorías: las presenciales y las remotas. Esta clasificación ofrece la ventaja de diferenciar y contrastar a un mismo tiempo tres elementos básicos: 1) el mecanismo empleado para la emisión del *voto*; 2) el grado de control o supervisión que ejerce la autoridad sobre el ambiente dentro del que se efectúa tal acto; 3) su accesibilidad, cobertura y alcances.

Las modalidades presenciales implican, como su denominación lo sugiere, la comparecencia personal del *elector* en un sitio o recinto especialmente habilitado para la emisión del *voto*, el cual es instalado y controlado por la autoridad competente, que además se encarga de verificar la identidad de los *electores*. La emisión del *voto*, y por lo regular también su conteo, se da en un ambiente controlado por la autoridad, la cual puede estar constituida por personas que representan al *organismo electoral* o a otra institución a la que la ley les confiere la facultad de organizar los comicios en el exterior,

como, por ejemplo, el personal adscrito a las representaciones diplomáticas o consulares.

La segunda variante es la que agrupa las modalidades de *voto* remoto o a distancia, que en lo esencial comprenden la electrónica vía internet y la postal. A esas dos variantes tan disímboles se les puede agrupar bajo una misma categoría por razones que tienen más que ver con las posibilidades que ofrecen en términos de accesibilidad, cobertura y alcances, que por el hecho de que se verifiquen en un ambiente que no es controlado directamente por la autoridad, en asuntos tan sensibles como la verificación de la identidad de los *electores* o las garantías de secrecía y seguridad en la emisión del *voto*.

En efecto, al menos en teoría, la vía postal y el internet tienen la virtud de facilitar el acceso y ampliar la cobertura de los dispositivos para votar desde el extranjero en la medida en que no están subordinados a la existencia de una infraestructura física o capacidad instalada fuera del país que los torne viables. Ello no obsta para que su instrumentación plantee algunas complejidades y para que entre ambas variantes se puedan apreciar notables diferencias.

Por decir lo menos, la vía postal puede hacer depender la solvencia y eficacia de todo el dispositivo de la red y calidad de los servicios postales, elementos que están fuera del control de la autoridad electoral y de los potenciales beneficiarios. Además, exige un importante ajuste en los tiempos previstos para la organización y logística del proceso en su conjunto (registro de *candidaturas* e impresión de papeletas y documentos electorales, por ejemplo) para adecuarse a las necesidades de emisión del *voto* (oportuna distribución y devolución de las papeletas). Con todo, no hay duda de que la vía postal ofrece, *vis à vis*, una modalidad presencial, mayores posibilidades de acceso a *electores* ubicados en zonas donde no existen representaciones diplomáticas o no se tiene previsto instalar *mesas de votación*.

Al menos en términos de potencial accesibilidad y efectividad, parece estar fuera de discusión que el *voto* por internet (y en un futuro próximo, a través de otros medios electrónicos), es el que

puede ofrecer las mayores ventajas tanto para el *elector* como para la autoridad. Desde luego, sus atributos y la pertinencia de su implantación no pueden ni deben desentenderse de los debates relacionados con las brechas digitales y sus implicaciones prácticas, sobre todo cuando se trata de llevar el *voto* a diásporas masivas conformadas en buena medida por migrantes laborales. Sin embargo, es claro que se trata de una opción muy asequible, incluso en términos financieros, para dar respuesta a muchos retos y complejidades prácticas que no tengan como único asidero una manifiesta cultura de desconfianza hacia las instituciones y procedimientos político-electorales.

D. El tipo de elecciones en los que aplica

La determinación sobre el tipo de *elecciones* a las que se puede votar desde el extranjero —ya sea que sean sólo las de carácter nacional o si se extienden a las subnacionales o, incluso, si comprenden, de ser el caso, instrumentos de *democracia directa*, como los referendos o las *revocatorias de mandato*, o las de carácter supranacional—, tiene desde luego que ver, en un primer momento, con factores o valoraciones de orden jurídico y/o político-institucional.

Entre los factores que pueden influir y que hay que considerar en las definiciones que se tomen a este respecto, se pueden destacar: el tipo de Estado (federal o unitario) y la consecuente división político-administrativa y de esferas de competencia entre los diferentes órdenes de *gobierno*; la *forma de gobierno* (presidencial o parlamentaria); el tipo de parlamento nacional (uni- o bicameral) y, de manera muy señalada, los sistemas utilizados para elegir a las distintas autoridades.

En términos prácticos, no hay duda de que el diseño y la instrumentación de dispositivos para votar en *elecciones* nacionales y para cargos unipersonales revisten menores desafíos y complejidades que los necesarios para integrar asambleas colegiadas o elegir representantes a cargos subnacionales. Desde luego, buena parte de las complejidades organizativas y logísticas que puede suponer la emisión del *voto* en el extranjero para distintos tipos de *elecciones*

se reducen, e incluso se pueden eliminar, mediante la adopción de dispositivos de votación electrónica, pero ya se ha señalado que su adopción puede plantear otro tipo de dilemas y que, en todo caso, requiere altas dosis de confianza.

E. La representación política de la diáspora:

Un paso adelante en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos

La idea de que, además de participar activamente en la *elección* de gobernantes o legisladores en su país de origen, los residentes en el extranjero deben tener la posibilidad de elegir a sus propios representantes ante la legislatura nacional o, incluso, el derecho de postularse a determinados cargos electivos, ha ido cobrando fuerza de forma gradual en distintas partes del mundo. Ya hay varios países que han adoptado disposiciones legales al respecto.

Esta tendencia, aunque aún incipiente, representa una clara expansión en el reconocimiento de los *derechos políticos* de los residentes en el extranjero, que potencia algunos de los objetivos que se persiguen con el simple reconocimiento de su derecho al *voto* activo.

Sea como resultado del interés de las autoridades estatales por estrechar los vínculos y reconocer la importancia de sus emigrantes o de la capacidad de presión política de los grupos organizados de diáspora, lo cierto es que la garantía de *representación política* (vía escaños reservados en el parlamento nacional) abre a los residentes en el extranjero no sólo la oportunidad de promover sus visiones e intereses en la agenda legislativa, sino la de involucrarse activamente en la discusión y en las definiciones sobre temas de interés nacional.

IV. Panorama de América Latina

A. Voto en el extranjero

El Cuadro 1 resume algunas de las principales características de los dispositivos que han adoptado los 16 países de la región cuyas legislaciones reconocen el *voto* de sus ciudadanos en el extranjero. A la fecha en que se adoptó la legislación correspondiente se ha

agregado entre paréntesis la del año en que se inició su aplicación o se tiene previsto hacerlo.

B. Representación política de la diáspora

La tendencia progresiva en el reconocimiento de *derechos políticos* de la diáspora alcanza, hoy en día, una de sus expresiones más acabadas en la adopción de dispositivos legales que garantizan su representación parlamentaria por la vía de escaños reservados. Si bien hasta ahora sólo la legislación de tres países (Colombia, Ecuador y República Dominicana) reconoce y garantiza este derecho, es pertinente destacar que se trata de una reivindicación que está siendo enarbolada por la diáspora de otros países de la región, por lo que es previsible su expansión en un futuro próximo. (Cuadro 2).

C. Voto de los extranjeros residentes en el país

Si se examina con detalle el tema se puede advertir que, en rigor, el derecho que reconoce la legislación de algunos países a los extranjeros que cumplen ciertos requisitos para poder votar en ciertas *elecciones*, sobre todo a nivel local, no es precisamente el némesis del *voto* en el extranjero, ni tampoco suele tener la misma visibilidad y relevancia. A pesar de ello, no hay duda que se inserta por méritos propios en varias de las líneas de reflexión que suscita el tema del *voto* en el extranjero en la medida en que tiene prédica sobre la ampliación y el fortalecimiento de los *derechos políticos* de los migrantes en un contexto de migración internacional, de procesos de globalización y de redefinición de las nociones convencionales de *ciudadanía*.

En todo caso y aunque, por lo general, se encuentre claramente acotada y restringida, no deja de representar un signo positivo y progresivo que existan diez países en la región en los que el ordenamiento jurídico contemple expresamente la posibilidad de que los extranjeros residentes en su territorio puedan tomar parte en algunos procesos comiciales. (Cuadro 3).

**Cuadro 1: Principales características de los dispositivos
adoptados por los países de la región
para el voto extraterritorial**

País	Año de adopción	Modalidad de registro	Modalidad de votación	Tipo de elecciones a las que aplica
Argentina	1991 (1993)	Personal e internet	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)
Bolivia	2009 (2009)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Consultas Revocatoria de <i>mandato</i>
Brasil	1965 (1989)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales
Chile	2013 (2017)	Personal e internet	Presencial	Presidenciales Consultas
Colombia	1961 (1962)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras) Consultas
Costa Rica	2012 (2012)	Personal en embajadas y consulados o dentro del país	Presencial	Presidenciales Consultas
El Salvador	2012 (2012)	Personal e internet	Postal	Presidenciales

País	Año de adopción	Modalidad de registro	Modalidad de votación	Tipo de <i>elecciones</i> a las que aplica
Ecuador	2002 (2012)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas
Guatemala	2016 (2019)	Por definir	Presencial	Presidenciales
Honduras	2001 (2002)	Personal en embajadas y consulados (sólo en EE.UU.)	Presencial	Presidenciales
México	2005 (2006)	Personal, postal y por internet	Mixta (postal y electrónica)	Presidenciales Legislativas (sólo senado)
Panamá	2006 (2006)	Personal e internet	Mixta (postal y por internet)	Presidenciales
Paraguay	2012 (2013)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (sólo senado)
Perú	1979 (1980)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas Consultas
República Dominicana	1997 (2004)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Legislativas (ambas cámaras)
Venezuela	1993 (1998)	Personal en embajadas y consulados	Presencial	Presidenciales Consultas

Cuadro 2: Reconocimiento de *derechos políticos* a nacionales en el extranjero

País	Características del dispositivo
Colombia	Uno de los 166 escaños que integran la Cámara Baja.
Ecuador	Seis de los 132 escaños que integran la Asamblea Nacional. Los <i>electores</i> en el extranjero se distribuyen en tres circunscripciones o distritos extraterritoriales, y en cada uno se eligen dos representantes.
República Dominicana	Siete de los 190 escaños que integran la Asamblea Nacional. Los <i>electores</i> en el extranjero también se distribuyen en tres distritos ultraterritoriales, en uno se eligen tres representantes y otros dos por igual.

Cuadro 3: Países de la región que contemplan el voto de extranjeros residentes en sus comicios

País	Descripción
Argentina	En la provincia de Buenos Aires se permite el <i>voto</i> de los extranjeros tanto para <i>elecciones</i> provinciales como municipales. En la provincia de Santa Fe se permite el <i>voto</i> de los extranjeros para las <i>elecciones</i> municipales
Bolivia	La ley permite el <i>voto</i> de los extranjeros en los <i>procesos electorales</i> municipales cuando acrediten residencia legal en el municipio de al menos dos años.
Brasil	La Constitución Política permite, derivado de un acuerdo de reciprocidad, el <i>voto</i> de los portugueses que residan en el país, para cualquier tipo de <i>elección</i> .
Chile	La Constitución Política dispone que los extranjeros avecindados en el país por más de 5 años y que cumplan con los requisitos previstos al efecto, podrán ejercer el derecho de <i>sufragio</i> en los casos y formas que determine la ley (presidente, diputados, locales y plebiscitos).

País	Descripción
Colombia	Los extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 18 años, estén inscritos en el <i>registro electoral</i> , posean visa de residente, cedula de extranjería y acrediten al menos 5 años de residencia continua e ininterrumpida, pueden votar en las <i>elecciones</i> y consultas populares de carácter municipal y distrital del último lugar donde hayan fijado su domicilio.
Ecuador	La Constitución Política faculta a los extranjeros que llevan al menos 5 años residiendo de forma legal en Ecuador, cuentan con una cédula de residencia y consten en el <i>registro electoral</i> , para votar en <i>elecciones</i> provinciales, municipales y parroquiales.
Paraguay	De acuerdo con la Constitución, los extranjeros que radican de manera definitiva en el país pueden votar en <i>elecciones</i> municipales, pero para tal efecto deben estar matriculados en el registro de identidad electoral y contar con la cédula de identidad de los extranjeros.
Perú	Los extranjeros pueden votar para <i>elecciones</i> municipales únicamente. Para ello deben estar inscritos en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en Perú, residir legalmente por más de 2 años continuos previos a la fecha de las <i>elecciones</i> municipales y sufragar con un documento emitido exclusivamente para la <i>jornada electoral</i> .
Uruguay	La Constitución Política dispone que tienen derecho al <i>sufragio</i> , sin necesidad de obtener previamente <i>ciudadanía</i> legal, los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de 15 años, por lo menos, en el país (presidente, diputados, locales).
Venezuela	De acuerdo con la Constitución, los extranjeros que hayan cumplido 18 años de edad, con más de 10 años de residencia en el país, que estén inscritos en el <i>registro electoral</i> y no posean inhabilitación para ejercer el <i>sufragio</i> , pueden participar en las <i>elecciones</i> parroquiales, municipales y estatales.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Ciudadanía - Derechos políticos - Identificación electoral - Inclusión política - Representación política - Sufragio activo y pasivo - Voto electrónico

Bibliografía:

- Adam, C., y Devillard, A. (eds.) (2008). *Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration, Including and Assessment on the Conditions and Formalities Imposed by each Member State for Newcomers*. Ginebra: OIM.
- Baubock, R. (2006). *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*. *IMISCOE Reports*. Amsterdam University Press.
- Baubock, R. (1994). *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Calderón Chelius, L. (2003). *Votar en la distancia*. México: Instituto Mora.
- UNDESA (2016). *International Migration Report 2015*. Nueva York: UNDESA.
- Durand, J., y Schiavon, J. (coords.) (2010). *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. México: CIDE.
- Ellis, A. (2009). Historia y política del voto en el extranjero. En: Ellis, A., Navarro, C., Morales, I., Gratschew, M., y Braun, N. *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional*, (pp.50-74). México: IDEA/IFE.
- Emmerich, G. E., y Alarcón, V. (eds.) (2015). *Sufragio transnacional y extraterritorial. Experiencias comparadas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/IIDH/CAPEL.
- Navarro C. (2016). *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. México: INE/PNUD.
- Sojo, C. (2002, abril). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. *Revista CEPAL*, 76.
- Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and the Post National Membership in Europe*. Chicago: The Chicago University Press.

Carlos Marino NAVARRO FIERRO

VOTO NULO

A diferencia del *voto en blanco* –cuyo votante participa pero se abstiene de elegir– y de los *sufragios* positivos que se emiten por

algún candidato o partido con registro legal, los *votos nulos* conforman una categoría negativa y heterogénea, ambivalente y residual.

En una perspectiva jurídica, un *voto* es “nulo” cuando no se puede determinar con certeza a favor de qué persona u organización fue emitido. Las definiciones varían en sus formulaciones pero coinciden en lo fundamental: establecen una categoría específica para distinguir los *sufragios* con elecciones claras de aquellas boletas que, por razones diversas, no permiten identificar las preferencias del *elector*. Con escasas excepciones (*infra*), los *votos nulos* y blancos se consideran como errores sin validez ni efectos, por lo que se descartan del total de *sufragios* válidos y no se consideran en la asignación de los cargos ni de las prerrogativas financieras y legales¹.

Pero el consenso se rompe cuando se discute el sentido de la anulación del *voto* y sus consecuencias para una representación legítima y democrática. ¿Se trata de errores involuntarios atribuibles a la ignorancia e indiferencia, o reflejan actos deliberados de rechazo de los contendientes? ¿Se relacionan con la complejidad e inteligibilidad del sistema político-electoral, o son expresiones intencionales de hartazgo ciudadano y de protesta cívica?

Dichas disyuntivas indican que el *voto nulo* se compone de comportamientos con significados opuestos. Con todo y su heterogeneidad, la categoría es útil porque identifica el conjunto de boletas sin preferencias claras: porque están dañadas o incompletas, porque apoyan a más de un contendiente o partido no coaligado, por algún error de procedimiento, porque se anota algo o se tacha el conjunto de la boleta, porque el mismo *elector* o un tercero la invalida intencionalmente (*voto* de protesta/prácticas fraudulentas), o bien porque ésta queda en blanco (sobres vacíos/boletas sin marcas). Se trata, en suma, de una categoría residual e híbrida que aglutina errores y conductas con sentidos sumamente diversos, cuya pluralidad ha sido documentada al menos desde las *elecciones* de

1 Para una buena revisión, comparada y sintética, de la legislación vigente en Europa y América Latina (con énfasis en México y en sus entidades federadas), véase el trabajo de Vásquez Alfaro (2012).

1881 en Francia (Déloye e Ihl, 1991) y los comicios de 1949-1961 en Alemania (Stiefbold, 1965)².

Una lectura parcial se centra en los *votos* blancos/con escritos de rechazo y alega que el *voto nulo* debe interpretarse como una expresión deliberada de protesta cívica. Dicha reivindicación se remonta a la instauración revolucionaria del *sufragio* a principios del siglo XIX y retoma fuerza recientemente en Europa y Latinoamérica, donde distintos movimientos militan por el reconocimiento legal del *voto* “inválido” (Zulfikarpasic, 2001). Ello se refleja en algunas *reformas electorales*. Desde 2008, la legislación mexicana establece así el recuento de los *sufragios* en aquellos distritos donde la parte de nulos supera la diferencia entre los dos partidos más votados. En España y en Colombia el *voto en blanco* ahora se considera incluso en la asignación de los cargos y, si se vuelve mayoritario, se tienen que repetir las *elecciones*, como también ocurre en Guatemala desde 2016³.

Como el *sufragio* nulo, el blanco adquiere significados diversos, incluyendo expresiones de conformismo, indiferencia, apatía o protesta cívica. En muchas comunidades rurales la participación electoral se asocia con presiones sociales y una opción para los indecisos es acudir a las urnas sin expresar ninguna preferencia personal (Pion, 2010). En situaciones autoritarias, el *voto blanco* también permite expresar discretamente la inconformidad política, como

2 Nótese que, dentro de esta amplia gama de posibilidades, los votos “inválidos” pueden ser anulados errónea o intencionalmente (por el mismo *elector* o por otra persona), por confusión, falta de información o ignorancia del procedimiento, por apatía o indiferencia, o por el rechazo deliberado de la oferta política (*voto* de protesta). Por ello, muchos *electores* no tienen conciencia de la nulidad de sus *sufragios*.

3 Desde la reforma electoral de 2016 el *voto nulo* también es causa de nulidad y repetición de las *elecciones* en Guatemala, cuando éste rebasa el número de *votos* válidos. En Colombia, el *voto en blanco* se reconoce incluso como un *voto* de protesta y las boletas reservan una opción explícita con este fin. Como en España, los *sufragios* en blanco no son considerados en la distribución de los escaños pero sí inciden en la definición del umbral para que una *lista* acceda a la representación legislativa. Asimismo, si este tipo de comportamiento se vuelve mayoritario, las *elecciones* tienen que repetirse una vez (Vásquez Alfaro, 2012), como es ahora el caso en Guatemala. Esto puede tener efectos inesperados: al aumentar la cantidad de *votos* válidos, se vuelve más difícil para un partido pequeño alcanzar el umbral requerido de 3% para acceder a la representación legislativa. De esta forma, el *voto en blanco* puede perjudicar a los partidos pequeños e incrementar la desproporcionalidad a favor de los partidos más votados.

fue documentado en Cuba (Habel, 2005)⁴. En Argentina, el llamado “voto bronca” movilizó al 21.3% de los *electores* en las legislativas de 2001 y anunció el colapso del sistema tradicional de partidos (Basset, 2003). En algunas ciudades de Colombia el *sufragio* blanco contestatario ha sido incluso tan masivo que obligó a repetir los comicios (Cartagena en 2005, Bello en 2011). En Bolivia, finalmente, la polémica *elección* de los jueces nacionales en 2011 se soldó en una tasa récord del 60% de *votos blancos/nulos* (Driscoll y Nelson, 2014).

Sin embargo, la preocupación legítima por ampliar las vías de participación democrática no debe propiciar nuevas confusiones. Ahora los colombianos pueden tachar una casilla denominada “*voto en blanco*” pero las boletas sin marcas son contabilizadas como *votos nulos* y carecen de validez jurídica. De forma general, es imperativo preservar el rigor conceptual. El *voto nulo* capta los errores que se cometen inevitablemente durante la emisión del *sufragio* e incluye el conjunto de boletas sin preferencias positivas claras; está compuesto por una gran diversidad de comportamientos que impiden atribuirle un significado único. Por ello, las investigaciones académicas avanzan al menos cuatro interpretaciones del fenómeno.

Una de las más sólidamente establecidas subraya el peso explicativo de las variables socioeconómicas y geográficas (McAllister y Makkai, 1993). Ningún procedimiento humano es infalible y el error electoral es irreducible. Generalmente, la distribución territorial y sociodemográfica del *voto nulo* se asocia significativamente con los niveles de ruralidad, dispersión demográfica y analfabetismo, educación, religiosidad y etnicidad, migración, marginación y pobreza, así como con otros déficits de inclusión sociopolítica. Ésta contrasta con el perfil del *voto* de protesta, más ilustrado e implicado, informado y proactivo (Driscoll y Nelson, 2014; Sonnleitner, 2013).

Sin embargo, la varianza total explicada puede ser débil e indicar la heterogeneidad de una categoría residual fundamentalmente híbrida. De ahí el interés de considerar otras variables político-

4 Cuando un régimen moviliza a sus ciudadanos mediante medios coercitivos sin eliminar la secrecía del *sufragio*, muchos ciudadanos acuden a las urnas para evitar sanciones pero no expresan ninguna preferencia electoral. En algunas casillas, los *votos* blancos y nulos pueden superar los *votos* válidos e indicar así el rechazo tácito a los candidatos oficiales.

institucionales que pueden facilitar/dificultar la emisión correcta del *sufragio*, particularmente el *voto obligatorio*, el rango de las opciones y la inteligibilidad de la oferta política, el tipo de *voto* y el diseño de la boleta, la magnitud distrital y la *reelección*, etcétera (Kouba y Lysek, 2016; Ugglá, 2008; Power y Garand, 2007).

En tercer lugar, una literatura creciente investiga el carácter disruptivo y crítico del *voto nulo*. En ese caso se acepta que cantidades significativas de boletas son anuladas de forma deliberada, como sucede con la expresión protestataria del *voto en blanco*. Dicha hipótesis adquiere relevancia en coyunturas en las que los *votos nulos* incrementan inusualmente como consecuencia de movimientos o consignas de *voto*, como ocurrió en Argentina en 2001 (Basset, 2003), en México en 2009 (Sonnleitner, 2013) y en Bolivia en 2011 (Driscoll y Nelson, 2014).

Finalmente, el *voto nulo* también puede revelar prácticas fraudulentas en situaciones (semi-)autoritarias, en las que se coacciona el *voto* o se anulan masivamente los *sufragios* opositores. Ello se refleja en casillas con proporciones totalmente atípicas, de o sin boletas anuladas, como sucede en Cuba (Habel, 2005) y como ocurrió en muchas regiones periféricas de México hasta 1994 (Sonnleitner, 2013).

Desde una perspectiva pluralista, resulta legítima la propuesta de ampliar el rango de opciones al incluir la posibilidad de votar intencionalmente en blanco, como ya se hace en Colombia. Con ello, se reconocería legalmente una práctica centenaria cuyos significados siguen siendo oscuros y cuya magnitud merece ser valorada en su justa dimensión. Ello también exige una distinción clara entre el derecho de participar electoralmente sin hacer ninguna elección entre los candidatos o partidos contendientes, y la necesidad de descartar aquellos *sufragios* cuya preferencia no puede ser determinada. En cualquier caso, es menester reservar una categoría explícita para el *voto nulo* que no puede ni debe confundirse con los *votos en blanco*, sean éstos activos o pasivos, accidentales o deliberados, de protesta o conformistas.

Vocablos de referencia:

Abstencionismo/Abstención electoral - Calidad de la democracia - Voto en blanco

Bibliografía:

- Basset, Y. (2003, enero-junio). Las elecciones en la Argentina: Entre dispersión política y voto bronca. *Revista ALCEU* (Universidad de Rio de Janeiro, Brasil), 3 (6), 266-286.
- Déloye, Y., e Ihl, O. (1991, abril). Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881. *Revue Française de Science Politique*, 41 (2), 141-170.
- Driscoll, A., y Nelson, M. (2014). Ignorance or Opposition? Blank and Spoiled Votes in Low-Information, Highly Politicized Environments. *Political Research Quarterly*, 67 (3), 547-561.
- Habel, J. (2005). Pourquoi vote-t-on à Cuba? En: Blanquer, J. M., Quanquin, H., Zumello, C., y Sonnleitner, W. (dirs.). *Voter dans les Amériques*, (pp. 197-202). París: Institut des Amériques, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine-Université Paris III.
- Kouba, K., y Lysek, J. (2016). Institutional Determinants of Invalid Voting in Post-Communist Europe and Latin America. *Electoral Studies*, 41 (1), 92-104.
- McAllister, I., y Makkai, T. (1993, marzo). Institutions, Society or Protest? Explaining Invalid Votes in Australian Elections. *Electoral Studies*, 12 (1), 23-40.
- Pion, G. (2010). Le vote blanc et nul en Wallonie: Analyse écologique et individuelle. *Belgeo*, 3. Recuperado de: <http://belgeo.revues.org/6441>.
- Power, T., y Garand, J. (2007). Determinants of Invalid Voting in Latin America. *Electoral Studies*, 26, 432-444.
- Sonnleitner, W. (2013). El lado gris-oscuro de la participación electoral: ¿Cómo interpretar los votos nulos en su pluralidad? En: Alvarado, A. (coord.). *México: Democracia y sociedad más allá de la reforma electoral 2007-2008*. México: El Colegio de México/TEPJE.
- Stiefbold, R. (1965, junio). The Significance of Void Ballots in Western German Elections. *The American Political Science Review*, 59 (2), 391-407.
- Ugla, F. (2008). Incompetence, Alienation, or Calculation? Explaining Levels of Invalid Ballots and extra Parliamentary Votes. *Comparative Political Studies*, 41 (8), 1141-1164.
- Vázquez Alfaro, J. L. (2012). El voto nulo (y el voto en blanco). *Cuadernos para el Debate* (Instituto Federal Electoral, México), 3.
- Zulfikarpasic, A. (2001). Le vote blanc: Abstention civique ou expression politique? *Revue Francaise de Science Politique*, 1-2, 247-268.

Willibald SONNLEITNER

Ver OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

VOTO PREFERENTE

La modalidad de *voto* en los *sistemas electorales* varía según la voluntad política que exprese cada ordenamiento jurídico. La premisa es que cada país, conforme a sus circunstancias, establece la forma de *voto* para el ejercicio del *sufragio* que mejor estime conveniente. El *voto preferente* es una de las alternativas existentes.

El Diccionario de la Lengua Española define preferente como “que tiene preferencia o superioridad sobre algo”. Por su parte, preferencia, en la segunda de sus acepciones, refiere a “elección de alguien o algo entre varias personas o cosas” (Real Academia Española, s/f). Consecuente con su etimología, el *voto preferente* se entiende como una modalidad de votación que permite al *elector* escoger quiénes ocuparán los primeros lugares en las *listas de candidaturas* o nóminas que presentan los *partidos políticos*. Dicho de otra manera, mediante el *voto preferente* el *elector* puede manifestar su preferencia política y obviar la rigidez de las nóminas partidarias.

Los orígenes de esta modalidad se encuentran en la configuración de *circunscripciones electorales* plurinominales en la Europa Occidental del siglo XIX (Ortega, 2004, p. 49), y funciona “re-organizando” la nómina y adjudicando los escaños en disputa de conformidad con la prelación definida por los propios votantes (Brenes y Matarrita, 2012, p. 46). Este sistema puede aplicarse tanto en *listas abiertas* como en *listas cerradas* y desbloqueadas.

En las *listas abiertas*, el *elector* se encuentra habilitado para votar por cualquier *candidatura* e incluso por personas que en un inicio no figuraron en la selección partidaria. Al respecto, Nohlen señala que el *voto preferente* por *lista* abierta “le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir

candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. Las listas de partidos sólo constituyen aquí una propuesta” (2007, p. 300).

Por su parte, en las *listas* cerradas y desbloqueadas el *elector* hará su elección de orden dentro de la nómina previamente escogida por el partido, lo cual “le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido” (Nohlen, 2007, p. 300). En su esencia, el *voto preferente* lo que hace es justamente “desbloquear” la *lista* cerrada.

En otras acepciones, importa destacar que el *voto preferente* también se denomina como “preferencial” en República Dominicana, Perú y Panamá. El Salvador refiere ambos conceptos sin distinción, mientras que Panamá además le denomina voto “selectivo”. Asimismo, en la doctrina, el *voto preferente* también es llamado como “ordinal” (Rae, 1977), o bien como un tipo de voto “nominal”:

El voto nominal implica el voto por un candidato individual. Puede tratarse de elegir un solo candidato en el marco de un distrito uninominal, o de elegir a un candidato individual de una lista. Si existe al unísono voto plural, se fortalece la posibilidad de cambiar el orden original de los candidatos de una lista (Fernández, 2000, p. 1247).

I. Efectos del *voto preferente*

Como bien señalan Zovatto y Aguilar (2013), al igual que sucede con otros *sistemas electorales*, el *voto preferente* admite una gran variedad de combinaciones posibles, de suerte que no debe entenderse ésta como una única modalidad de votación. La posibilidad que tiene el *elector* de escoger entre los candidatos que le presenta un *partido político* tiene variaciones, las cuales inciden directamente en el sistema de votación y sus resultados (Ortega, 2004, p. 50).

Independientemente de esa variedad, que abarca desde la selección de sólo una *candidatura* dentro de la *lista* a la posibilidad de reordenar la *lista* como un todo, existe un copioso debate respecto de sus efectos colaterales y no deseados (Brenes y Matarrita, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013; Valdés, 2013; Tuesta, 2013; Mendoza, 2013).

Entre quienes apoyan el *voto preferente* se sostiene que éste permite una mayor identificación y deber de compromiso entre el candidato y el *elector* (Pitkin, 1985), favoreciéndose con ello la *representación política* dado un vínculo más personal que permite a los votantes premiar o castigar a sus representantes individualmente (Barberá, 2010). Paralelamente, la posibilidad del *elector* de escoger y matizar una *lista* partidaria sugiere implícitamente “empoderamiento ciudadano y apertura democrática” (Brenes, 2015, p.180).

Como oposición, se argumenta que el *voto preferente* conlleva al encarecimiento del *proceso electoral*, no implica una mayor ni una mejor representatividad, debilita la institucionalización de los partidos (*transfuguismo* político y *democracia interna*), facilita la atomización parlamentaria, personaliza la *política*, demanda mayor pericia de los *electores*, instauro una *logística electoral* agravada (en votación, *resultados electorales* y *escrutinios*) y eventualmente riñe con la *paridad* y *cuota de género* (Brenes y Matarrita, 2012).

En palabras de Zovatto y Aguilar:

(...) la experiencia comparada en relación con el uso del voto preferente ha mostrado que la aplicación de este modelo genera más efectos negativos que positivos sobre el sistema político. Ciertamente si bien se ofrece como una alternativa atractiva para el elector al darle mayor poder sobre su decisión, lo cierto es que tiene consecuencias perniciosas sobre el sistema electoral y el de partidos políticos, tanto en sus dimensiones operativas como jurídicas, particularmente cuando se procura regular también temas como el financiamiento partidario y la participación política equitativa entre hombres y mujeres (2013, p. 180).

II. Experiencia latinoamericana

En Latinoamérica varios países cuentan con *voto preferente*. En Chile se instauró en 1925 para la *elección* de senadores y diputados pero en un sistema binominal donde los partidos sólo podían presentar dos *candidaturas* por circunscripción. La reforma electoral del 2015 suprimió el *voto preferente*.

- Brasil lo tiene en su Código Electoral de 1932 que establecía un sistema mixto, transformado a sólo preferente en 1935. Para la *elección* legislativa, todo *elector* cuenta con un *voto* que puede dirigir a una *candidatura* en específico o a un partido en pleno.
- Panamá lo implementó para la *elección* del legislativo desde 1925 y hasta 1972, para nuevamente reinstaurarlo en 1983 vía reforma constitucional.
- Colombia lo establece por reforma constitucional en 2003, pero con la variante que el partido puede presentar la *lista* abierta o cerrada. Sólo en el primer caso se selecciona el orden de preferencia.
- En Perú se utilizó en 1978, tuvo interrupciones pero se estableció nuevamente en 1985. Actualmente se utiliza el doble *voto* preferencial y el simple en caso de circunscripciones que elijan menos de dos congresistas.
- República Dominicana y El Salvador llaman la atención por la intervención de resoluciones judiciales en su implementación. En República Dominicana, varias resoluciones de la Junta Central Electoral en la década del 2000 lo instauraron a nivel congresual, para luego, ante efectos negativos en la práctica, eliminarlo en 2010. No obstante, en 2013, mediante ley al efecto, se instituyó nuevamente, extendiéndose a la *elección* de regidurías y vocalías municipales a partir del 2020. Finalmente, El Salvador lo implementó a nivel legislativo forzado por sentencia de la Sala de lo Constitucional que, en 2011, declaró la inconstitucionalidad del sistema de *listas* cerradas y bloqueadas por violación al carácter libre del *voto* y contravención al carácter igualitario en su resultado.

Vocablos de referencia:

Candidaturas - Elector - Listas - Partidos políticos - Representación política - Selección de candidaturas - Sistemas de partidos - Sistemas electorales - Sufragio - Voto

Bibliografía:

Barberá, P. (2010). Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 132, 35-63.

- Brenes, L. D., y Matarrita, M. A. (2012). Efectos colaterales del voto preferente. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 43-58.
- Brenes, L. D. (2015). *Votar importa*. San José, Costa Rica: Fundación Konrad Adenauer/ Tribunal Supremo de Elecciones/Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Fernández, F. (2000). Voto. En: *Diccionario electoral*, t. II, (2a. ed.). San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.
- Mendoza, F. (2013). Voto preferencial en la República Dominicana. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 197-201.
- Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, C. (2004). *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid, España: CEC.
- Rae, D (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid, España: CITEP.
- Real Academia Española (sin fecha). *Diccionario de la lengua española*, (23a. ed.). Recuperado de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.
- Tuesta, F. (2013). Un voto letal: El voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 203-216.
- Valdés, E. (2013). Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 183-195.
- Zovatto, D., y Aguilar, I. (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 171-182.

Luis Diego BRENES VILLALOBOS

VOTO PROGRAMÁTICO

I. Sentido y significado del término

Se entiende como el *voto programático* el que ejerce un *elector* orientado por el programa político que postula o presenta un *par-*

tido político o candidato. Los programas políticos (o plataformas políticas o electorales) suelen contener diversos elementos entre los que destacan las opciones de políticas públicas (o cursos de acción gubernamental y social) que se consideran viables o se quieren desarrollar o impulsar, la posición ideológica general del partido o candidato en el espectro izquierda-derecha, y pronunciamientos acerca de temas o problemas públicos relevantes sobre los cuales se tiene una posición política, ideológica o de política pública que se desea dar a conocer, o bien sobre los cuales se realizarán acciones concretas.

El valor o importancia que le otorga un *elector* a los programas políticos en la decisión de por qué partido o candidato votar suele variar entre individuos, grupos o sectores sociales, regiones y países, y constituye, además, sólo uno de los posibles elementos a tomar en cuenta. Las investigaciones sobre conducta electoral destacan los diversos factores que suelen influir en la decisión electoral, de acuerdo al enfoque adoptado (Dalton y Klingemann, 2007, p. 3). Tres enfoques que han concentrado las explicaciones de por qué la gente vota como vota son la escuela de Columbia, con su énfasis en los procesos de influencia social y la relevancia de factores como la religión, la clase social, el ingreso y la ocupación; el modelo sociopsicológico de Michigan, con su énfasis en la identificación partidista y el vínculo afectivo que existe entre el *elector* y el partido, mismo que suele tener un ciclo de vida; y el modelo económico de la elección racional de Anthony Downs y sus sucesores, que enfatiza la maximización de las preferencias por parte de los *electores*, más que cuestiones ideológicas o sociales, para explicar el *voto* (Heath, 2007, pp. 610-611). A ello se suma la perspectiva que ve en las *elecciones* un mecanismo de *rendición de cuentas* (**accountability**) electoral, a través del cual los *electores* pueden premiar o castigar a los políticos y los partidos que incumplen sus *mandatos* electorales (Stokes, 2001).

Estos enfoques, que alguna vez fueron vistos como rivales, hoy son usados de manera convergente en el análisis de la conducta electoral, aceptando que sus elementos están interrelacionados y han ido cambiando en el tiempo (Heath, 2007, p. 611). Así pues, es

muy posible que un *elector* oriente su *voto* no sólo por el programa político que presenta un partido y su percepción de la medida en que ha cumplido o no sus promesas de política pública, sino además por su posición sociodemográfica (lugar de residencia, nivel de ingreso y educativo, entre otras) y el vínculo que tiene con ese partido, que puede ser, según Kitschelt (2000), de tres tipos, programático, clientelar y carismático.

Los *partidos políticos* juegan un papel fundamental en la formulación y estructuración de alternativas de políticas públicas, en la forma de programas políticos o plataformas electorales que son, por lo general, presentados ante el *electorado* durante las campañas políticas. Aquellos partidos que compiten en *elecciones* y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas públicas –y no sobre la base de la distribución de beneficios selectivos a los *electores*– son calificados como partidos programáticos (Stein et al., 2006, p. 33), que inspirarían de forma ordinaria el *voto programático*.

II. Características del *voto programático* y partidos programáticos

Una de las agencias internacionales que más investigación comparada ha impulsado en materia de partidos y sistemas de partidos programáticos es el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés). En una de sus publicaciones recientes se establece:

Un partido programático tiene compromisos ideológicos bien estructurados y estables, que constituyen la base para: 1) el vínculo con su electorado, 2) la competencia electoral entre partidos y 3) el proceso de formulación de políticas. Idealmente, para ser considerado programático, un partido tendría que conducirse así en los tres ámbitos: estructurando su relación con los votantes de un modo predominantemente programático, en lugar de clientelista o carismático; tratando de poner en práctica su programa cuando alcanza una posición de gobierno; y organizándose a sí mismo de manera

de facilitar la construcción, difusión y reproducción de su plataforma programática (Luna, et. al. 2014: 21).

A partir de esta definición es posible identificar algunas de las características primordiales de la programaticidad sobre las que hay relativo consenso¹. Destaca, en primer lugar, la institucionalización, pues según Mark Jones los partidos y *sistemas de partidos* institucionalizados tienden a ser programáticos, esto es, compiten y obtienen respaldo sobre la base de las diferencias en sus orientaciones y logros en materia de políticas públicas (Jones, 2005). En segundo lugar, sobresale el vínculo con la *representación política* y el ideal del gobierno de partido responsable. En este sentido, Luna menciona que bajo este paradigma “los ciudadanos votan basándose en sus preferencias sustantivas. Los partidos en tanto ofrecen plataformas programáticas diferenciadas, y cuando alcanzan el mandato, gobiernan de acuerdo a esas plataformas” (Luna et. al., 2014, p. 22). Finalmente, ello lleva a un tercer elemento característico de la programaticidad que es la ideología, pues se considera programático aquel partido que tiene un compromiso ideológico bien estructurado y estable, que constituye la base para su relación con los *electores*, la *competencia electoral*, y la formulación de políticas públicas (Luna et. al., 2014, p. 23; Cheeseman, 2011, p. 13).

La investigación empírica sobre los partidos programáticos es aún limitada, aunque creciente. Según Dalton y Klingemann (2007, p. 12) los *sistemas de partidos* en *democracias* emergentes, como las latinoamericanas, suelen no descansar en clivajes sociales estables y se caracterizan más bien por su volatilidad. Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2003) analizan la evolución de los partidos latinoamericanos y muestran la falta de institucionalización en algunos casos, mientras Marenghi (2006) y Bejar (2009) ponen el acento

1 Según IDEA la programaticidad (**programmatisation**) es un concepto complejo. Los partidos no son programáticos o no programáticos. Más bien se distribuyen en un amplio continuo que va desde partidos ampliamente clientelistas con poco contenido programático, a partidos que descansan en relaciones clientelares para movilizar apoyo pero que persiguen agendas coherentes basadas en políticas públicas, hasta partidos que movilizan apoyo sobre la base de líneas programáticas, tienen estructuras internas diseñadas para promover la formación de políticas programáticas y persiguen objetivos ideológicos cuando llegan al poder (IDEA, 2011, p. 9).

en su falta de representatividad, lo que hace difícil el desarrollo de vínculos programáticos con el *electorado* y, por tanto, de un *voto* orientado por las opciones de política pública disponibles o viables.

Finalmente hay temas sobre los que existe poco consenso. Destaca entre ellos la discusión sobre la relación entre los partidos programáticos y mejores resultados en políticas públicas, esto es, mejores resultados gubernamentales (Keefer, 2006, p. 2). Otro aspecto en el que no hay consenso es en la dicotomía entre el carácter clientelar y programático de los partidos, pues hay evidencia que reporta la existencia de partidos que descansan en relaciones clientelares pero siguen agendas programáticas, como el Partido del Congreso en la India (Cheeseman, 2011, p. 9). Dos temas más sobre los que hay escasa investigación y evidencia son la relación entre partidos programáticos y la burocracia profesionalizada, así como la relación entre partidos programáticos e instituciones políticas y electorales (Shefter, 1994).

Vocablos de referencia:

Clientelismo - Sistemas de partidos

Bibliografía:

- Alcantara, M., y Freidenberg, F. (coords.) (2003). *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral.
- Bejar, L. (coord.) (2009). *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México: FCPyS-UNAM/Congreso del Estado Libre y Soberano de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Cheeseman, N. (2011). *Programmatic Parties*. Suecia: IDEA.
- Cheeseman, N., Luna, J. P., Kitschelt, H., Paget, D., Rosenblatt, F., Sample, K., Toro, S., Valladares, J., Van Der Staak, S., y Wang, Y. (2014). *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos*. Suecia: IDEA.
- Dalton, R. J., y Klingemann, H.-D. (2007). Chapter 1. Citizens and Political Behavior. En: *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Nueva York: Oxford University Press.
- Heath, A. (2007). Chapter 32. Perspectives on Electoral Behavior. En: *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Nueva York: Oxford University Press.
- Keefer, P. (2006). *Programmatic Parties: Where Do They Come from and Do They Matter?* EEUU: The World Bank.

- Kitschelt, H. (2000, agosto-septiembre). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33, 845-879.
- Luna, J. P., Rosenblatt, F., y Toro, S. (2014). Partidos programáticos: Estudio de sus dimensiones y explicaciones en la literatura. En: *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos*. Suecia: IDEA.
- Marenghi, P. (2010). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: Qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. (Tesis doctoral Ciencia Política y de la Administración). Salamanca, España, Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho Departamento de Derecho Público General, Área de Ciencia Política y Administración.
- Shefter, M. (1994). Political Parties and the State: The American Historical Experience. En: Katznelson, I., Shefter, M., y Skocpol, T. (eds.). *Princeton Studies in American Politics: Historical, International and Comparative Perspective*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sniderman, P. M., y Levendusky, M. S. (2007). Chapter 23. An Institutional Theory of Political Choice. En: *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. EEUU: BID.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Irma MÉNDEZ DE HOYOS

VOTO RESIDENCIAL (DOMICILIARIO)

I. Concepto

El Diccionario de la Real Academia Española indica que el término *voto* es proveniente del latín **votum**, y lo define de varias maneras: “expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción” o “gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa tal preferencia”. Por su parte, define el concepto residencia como el “lugar

en que se reside” o “edificio donde una autoridad o corporación tiene su domicilio o donde ejerce sus funciones” (RAE, 2014).

En materia electoral, el *voto residencial* guarda más relación con el tema de residencia que con el de *voto* pues, en términos generales, no se refiere a una modalidad especial de votación, sino a la ubicación de la *mesa de votación*. El concepto *voto residencial* señala que el *elector* debe ejercer su *voto* en una *mesa de votación* lo más cercano a su residencia, entendiéndose por ésta como el lugar en donde habita o convive, de manera tal que no incurra en gastos extraordinarios para ejercer el *sufragio* o que se le presenten elementos, naturales o no, que le hagan difícil o inaccesible el ejercicio a su derecho al *voto*.

Este concepto está fuertemente vinculado con la demarcación político-administrativa, ya que su efectividad radica en que la ubicación de los centros de votación se haga tomando en cuenta la unidad político-administrativa más pequeña, lo cual permite una mayor cercanía del *elector* con su *mesa de votación*. Por el contrario, si la instalación de mesas se hace tomando en consideración unidades político-administrativas mayores, la ubicación de los centros de votación tiende a separarse más del *elector*.

El objeto básico del *voto residencial* es acercar la votación al *elector* lo más posible, de forma tal que los impedimentos que hagan nulo el ejercicio del *voto* sean mínimos. Esto implica, desde luego, un trabajo demandante para el *organismo electoral* en lo que se refiere a la planificación y establecimiento de los centros de votación necesarios para hacer efectiva esta cercanía con los *electores*.

Se ha considerado que el *voto residencial* es un mecanismo para contrarrestar la *trashumancia electoral*, pues al tener accesible su centro de votación, inclusive a una distancia caminable, el *elector* no necesita de los *actores políticos* –quienes se podrían aprovechar de la necesidad de traslado del *elector* para comprometer su voluntad– para llegar a éste y ejercer su derecho al *voto*.

Además del *voto residencial*, para evitar el trasiego de *electores* o la coacción a los mismos cuando se dirigen a sus centros de votación, otro mecanismo utilizado son las restricciones a la circulación de

vehículos particulares, como sucede en el caso de Bolivia. Sin embargo, hay países, como Panamá, en donde no sólo está permitida la circulación plena de vehículos privados el día de las *elecciones*, sino que, incluso, los *partidos políticos* pueden llevar *electores* a los centros de votación, pues se considera como parte de sus actividades de organización y movilización política. Habida cuenta que al existir mecanismos que garantizan el secreto al *voto*, no importa cómo llega el *elector* al *recinto electoral*, en el supuesto de que el *elector* goza de absoluta libertad y privacidad para emitir su *voto*, lo que deja sin efecto cualquier presión o promesa que se le haya efectuado en su trayecto al centro de votación.

II. Variaciones

Ahora bien, si bien el concepto de *voto residencial* se entiende como el mecanismo utilizado por la organización electoral de un país para que los centros de votación estén ubicados lo más cerca posible al *elector*, también es utilizado para denominar a los procedimientos especiales que se utilizan para hacer el *voto* efectivo a personas con algún grado de discapacidad que les impida salir de sus residencias el día de las *elecciones*.

En este sentido, Ecuador, Puerto Rico y República Dominicana, entre otros países, utilizan el concepto *voto residencial* para identificar a la votación que realizan las personas en sus propios domicilios, para lo cual el *organismo electoral* dispone de una *mesa de votación* móvil que se dirige a las residencias de los *electores* previamente inscritos, a fin de que puedan votar sin necesidad de que salgan de su habitación o inmueble.

Podría considerarse como otra posible variación del *voto residencial* al *voto* en los centros penitenciarios o desde el exterior, cuando el *elector* tiene derecho a ejercer el *voto* para todas las categorías de cargos públicos, pues, en ese caso, la votación se ha trasladado hasta la residencia del *elector* para que emita su *voto* como si estuviera en su domicilio regular. No obstante, el grueso de los países en donde estas opciones de votación existen limitan la misma a cargos de circunscripciones nacionales, por efectos logísticos.

III. Importancia

Sin lugar a dudas, el aspecto más importante de una *elección* es la participación electoral, es decir, el número efectivo de *electores* que concurren a las urnas para emitir el *voto*, pues a mayor participación hay una mejor legitimación de los resultados. Por consiguiente, si la participación del *elector* es importante, una labor fundamental de la organización electoral es la promoción del ejercicio del *voto* y para ello es indispensable generar mecanismos que faciliten al *elector* emitir su *voto*.

Acercar las *mesas de votación* a los *electores* favorece la participación electoral pues, como se indicó, el *elector* no tendrá que sortear adversidades climáticas o grandes distancias para emitir su *voto*, quedando su participación sujeta principalmente a su deseo de concurrir a las urnas (cuando el *voto* sea facultativo) o por motivos de verdadera fuerza mayor (casos de *voto obligatorio* o facultativo).

Un caso de éxito del *voto residencial* es Panamá, en donde al inscribirse en el *registro electoral*, los *electores* lo hacen a nivel de corregimiento, que es la estructura político-administrativa mínima del país –secciones de un distrito o municipio que se componen por una o varias comunidades con nexos de conexión y comunicación–. Al establecerse centros de votación en niveles geográficos pequeños se toman en cuenta todos los elementos físicos y geográficos existentes en el corregimiento, de forma tal que pueda ubicarse el centro de votación en el lugar más conveniente para la *mayoría* y, de ser necesario, habilitar un número plural de centros cuando las vías de comunicación no permitan el fácil desplazamiento de los *electores* a lo interno de la circunscripción.

Parte del éxito del caso panameño está en el sistema utilizado para la depuración del *registro electoral*: existe un mecanismo judicial para cuestionar la residencia electoral de un ciudadano y que, de probarse que el mismo no reside en donde declaró ser residente, es excluido de dicho registro pero reasignado a donde se ha probado que reside. Su importancia radica en que si bien el ciudadano se empadrona en el *registro electoral* de un corregimiento mediante declaración jurada, ésta puede ser impugnada por cualquier ciudadano de cara a un evento electoral. El otro componente está en

la actualización continua de los centros de votación tras la creación de nuevas circunscripciones político-administrativas, de manera tal que, de oficio, los *electores* sean ubicados en centros de votación instalados en las nuevas *circunscripciones electorales* a fin de garantizar el concepto de *voto residencial*.

Otro caso de éxito se observa en México, donde las *mesas de votación* se instalan no sólo en los tradicionales centros educativos, sino en patios comunales, centros comunitarios o áreas vecinales, de forma que se minimiza la distancia efectiva entre los *electores* y su *mesa de votación*, aunque la instalación y funcionamiento de éstas pueda verse afectada por las inclemencias del tiempo.

En conclusión, el éxito del *voto residencial* requiere no sólo de una infraestructura legal y de la disponibilidad de edificios o instalaciones apropiadas para la instalación de las *mesas de votación*, sino también de una labor organizacional que permita hacer efectiva esta cercanía de la *mesa de votación* al *elector*, ya sea que hablemos de la instalación de centros de votación utilizando para ello las circunscripciones político-administrativas pequeñas o en centros comunitarios, pues la idea es que el *elector* tenga a su disposición un centro de votación accesible desde su residencia. En los casos de urnas móviles se deben realizar los procedimientos necesarios para poder atender el día de las *elecciones*, a todo el *electorado* debidamente inscrito y que no puede desplazarse hasta su centro de votación.

Vocablos de referencia:

Circunscripciones electorales - Elecciones - Jornada electoral - Padrón electoral - Trasmigración electoral - Voto

Bibliografía:

- Real Academia Española (RAE) (2014). *Diccionario de la lengua española*, (23.a ed.). Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html>.
- Valdés Escoffery, E. (2010, 13 y 14 de octubre). *El registro electoral, el registro nacional de las personas naturales y el registro del estado familiar*. Conversatorio sobre Reforma Electoral. Tribunal Supremo Electoral, Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia. San Salvador, El Salvador.

NOTAS CURRICULARES DE LOS AUTORES

AGUILAR OLIVARES, Ileana (costarricense). Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Fue Oficial de Programas del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), desde 1993 hasta 2001. De 2001 a 2010 laboró como Oficial de Programas de IDEA Internacional, en la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe. Actualmente es funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Es autora de diversos artículos sobre democracia y elecciones, y editora de varias publicaciones en esas materias.

ALANIS FIGUEROA, María del Carmen (mexicana). Licenciada y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con una maestría en Gobierno Comparado por la London School of Economics (LSE). Jurista y experta en la materia electoral y derechos humanos de las mujeres e indígenas. Fue Magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (2006-2016) y primera mujer en dirigir este órgano jurisdiccional. Participó en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); forma parte del grupo de expertos internacionales coordinado por la Fundación Kofi Annan.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (mexicano). Especialista en el estudio de partidos, elecciones y congresos. Desde 1997 es profesor-investigador en el Departamento de Sociología (Área de Procesos Políticos) de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (2012-2015). Su libro más reciente es “Sufragio transnacional y extra-territorial. Perspectivas comparadas”.

ALENDIA, Stéphanie (chilena). Máster en Sociología de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Doctora por

la Universidad de Lille 1. Ha sido doctoranda becaria del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), organismo que depende del Centro Nacional de Investigación Científica (CNRS) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. Se ha desempeñado como profesora asistente del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, editora de la revista *Política* y miembro del claustro del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma Universidad. Actualmente es directora y profesora asociada de la Escuela de Sociología de la Universidad Andrés Bello.

ALCÁNTARA, Manuel (español). Catedrático de la Universidad de Salamanca y director de FLACSO-España. Ha sido director del Instituto de Iberoamérica y vicerrector de esa Universidad, y secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Ha enseñado en: Georgetown University, Tulane University, Universidad de Kobe, París III, FLACSO-Ecuador, entre otras. Ha desarrollado estancias prolongadas de investigación en la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill) y en la Universidad de Notre Dame. Su último libro es “El oficio de político”, y como coeditor, “Elecciones y cambio de élites en América Latina”.

ALCUBILLA, Enrique (español). Doctor en Derecho por la Universidad Complutense. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos. Letrado de las Cortes Generales de España. Ex-vocal del Consejo General del Poder Judicial. Ex-director de asistencia técnico-jurídica de la Junta Electoral Central. Presidente del Tribunal Administrativo del Deporte. Árbitro de la Corte de Arbitraje del Ilustre Colegio Abogados Madrid, Comité Olímpico Español, Cámara de Comercio de Madrid. Autor de numerosos libros y artículos de derecho electoral y derecho parlamentario. Está en posesión de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort.

ÁLVAREZ, Ángel (venezolano). Posee una maestría y un doctorado de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Es profesor de Ciencias Políticas y consultor en políticas públicas. Ha sido jefe de la Cátedra de Teoría Política de la Universidad de Católica Andrés Bello, jefe del Departamento de Teoría Política y director del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado de diversas universidades en otros países. Tiene una larga

experiencia como consultor de políticas públicas para gobiernos latinoamericanos y organizaciones multilaterales. Es el autor de libros y artículos académicos sobre política comparada, política de Venezuela y latinoamericana.

ANASTASIA, Fátima (brasileña). Maestra (DCP- UFMG) y doctora (IUPERJ) en Ciencias Políticas, con posdoctorado en la Universidad de Nueva York. Profesora (retirada) e investigadora del Departamento de Ciencias Políticas de la UFMG y el Departamento de Relaciones Internacionales de la PUC-Minas, en las áreas de análisis institucional, la toma de decisiones, estudios legislativos y las élites parlamentarias. Miembro fundador y primera directora del Centro de Estudios Legislativos DCP-UFMG, coordinadora del CEPDE, centro de los procesos de decisión 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’Donell 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 “Aquileo J. Echeverría” por su libro “Poder político y democracia en Costa Rica”. Autor de ocho libros y cuenta con un centenar de publicaciones científicas en revistas nacionales y del exterior.

VIDAL KLING, Juan Pablo (colombiano). Abogado por la Universidad Sergio Arboleda. Coautor del libro “Registro civil en Colombia.

Doctrina, jurisprudencia y normatividad” (2015). Pertenece al Grupo Jurídico de Registro Civil de la RNEC.

VINCENZI GUILÁ, 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.