

DERECHO ELECTORAL

I. Concepto

El concepto de *derecho electoral* tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la *elección* de representantes o personas para los cargos públicos. El *derecho electoral* es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la *elección* de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las *candidaturas* hasta la verificación de la *elección*. Dentro de este concepto es correcto considerar por ejemplo, cuestiones del *sistema electoral* como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.

El concepto estricto de *derecho electoral* alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concretiza el derecho de *sufragio* y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la *elección* y de la configuración de este derecho de participación. El *derecho electoral* en el sentido estricto señala, en concreto, quién es *elector* y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de *sufragio* es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de *derecho electoral* se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional.

Los principios clásicos del *sufragio* tienen el contenido siguiente:

Universal: todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y a ser elegidos sin importar su sexo, raza, idioma, ingreso y propiedad, profesión, estamento o clase, educación, religión o convicción política. Este principio no sufre merma por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles, como una cierta edad, la nacionalidad, la residencia, el estar en posesión de las facultades mentales y de los derechos civiles, así como de la plena capacidad jurídica. También se ha de considerar, como condición formal para poder ejercer el derecho a *voto*, el estar inscrito en los *registros electorales*. La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una edad mayor a la del ciudadano o la incompatibilidad con el ejercicio de otros cargos públicos. Asimismo no constituye lesión al principio del *voto* universal la exigencia “de hecho” o de derecho de que la *candidatura* sea respaldada por la pertenencia a un *partido político*.

Igual: Todos los *votos* son iguales en cuanto a su valor numérico. No es lícito diferenciar la importancia del *voto* de los *electores* en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de tributos, educación, religión, raza, o posición política. Cada *elector* puede tener –según el procedimiento de votación– uno o varios *votos*. Lo decisivo es que el número de *votos* del conjunto de *electores* sea el mismo del cuerpo electoral.

Secreto: este principio se opone a la emisión pública o abierta del *voto*, así como al *voto* “al dictado”, por aclamación o por mano alzada. Se debe garantizar jurídica y organizativamente (mediante cabinas electorales, papeletas oficiales opacas, urnas selladas, etc.) que la decisión del votante no puede ser conocida por nadie.

Directo: Este último de los principios clásicos establece la no existencia de intermediarios entre el votante y el elegido, que hayan de ser previamente elegidos por los *electores* (compromisarios) y que, posteriormente, realicen la *elección* de los representantes. Son los propios ciudadanos *electores* los que determinan a los titulares de los escaños o de los cargos a elegir. No afecta al principio del *sufragio* directo la *elección* por listas de tipo cerrado o bloqueado. Sin embargo, son incompatibles con ese principio los cambios arbitrarios que puedan introducir los partidos en el orden de sucesión y en la selección de los candidatos de una lista, una vez realizada la votación.

En cuanto a las *elecciones* indirectas, habrá que distinguir entre *elecciones* mediatas formales e informales. *Elecciones* formalmente indirectas son aquellas en las que aparece una instancia de intermediarios entre los *electores* y los elegidos, pero en las que el *elector*, sin embargo, determina la orientación del *voto* del compromisario. En oposición a esto, las *elecciones* materialmente directas son aquellas en las que el intermediario procede a elegir -sin vinculación alguna- a los titulares definitivos de los cargos públicos de *elección* popular. Existen dos criterios de *derecho electoral* que ocasionalmente aparecen junto a los clásicos ya señalados, aun cuando su función e importancia son controvertidas.

Libre: delimitar con claridad este principio resulta bastante complejo. El concepto puede entenderse como que el derecho al *sufragio* ha de ejercerse sin coacción o cualquiera otra influencia externa ilegal. Este sentido del concepto afirma el carácter subyacente cualitativo de la *elección* consistente en ofrecer al *elector* la posibilidad de elegir libremente entre diferentes ofertas políticas. Si así no ocurriera, no sería *elección* libre y, por lo tanto, no sería *elección*, en su sentido más cabal. La protección del libre ejercicio del *sufragio* y la ausencia de control en la emisión del *voto* ya están cubiertas con la exigencia del *voto* secreto. No obstante esto, hay autores que conciben el criterio libre como un requisito complementario-sustancia del *Derecho electoral* democrático, delimitando así, con mayor claridad, la diferencia con *elecciones* autoritarias o totalitarias de tipo semi o no-competitivas.

Obligatorio: los *electores* inscritos deben ejercer su *derecho electoral*. La justificación teórico-jurídica de la obligatoriedad del *sufragio* reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la *elección* de la *representación política* es sinónimo de deber cívico. Sin embargo, la introducción del *voto* obligatorio en varios países ha sido motivada por otras razones. Entre ellas se destaca la de contrarrestar riesgos de *manipulación* electoral mediante un abstencionismo forzado de los estratos bajos, promovido por los sectores sociales poderosos. Así, paradójicamente, el *voto* obligatorio podría ser presentado como una contrapartida de la ampliación del *sufragio* en función de un libre ejercicio del derecho a *voto*.

II. Significado

El *derecho electoral* se vincula en forma estrecha y vital con el *sistema político*. Es más: el carácter del *sufragio* determina, en buena medida, el carácter del *sistema político*. Para que un *sistema político* sea reconocido como democrático es imprescindible en la actualidad que el *sufragio* sea universal, igual, directo y secreto. Así el desarrollo de la *democracia* moderna es inconcebible sin su componente electoral, es decir, la extensión permanente del *sufragio* hasta materializarse el *derecho electoral* conforme a los principios clásicos. Por otro lado, es notorio en cualquier proceso de *democratización* de un *sistema político* el postulado de las *elecciones* libres.

III. Historia

La lucha por el *sufragio* universal, libre, igual, directo y secreto, es decir la *democratización* fundamental de los *sistemas políticos* con órganos representativos llevó más de un siglo. En los países industrializados, la extensión del *sufragio* democrático estuvo inserta en el proceso de industrialización y de los fenómenos sociopolíticos que lo acompañaron. Existe pues, un vínculo estrecho entre la revolución industrial, el desarrollo de las fuerzas productivas, la formación de un movimiento obrero fuerte y el *Derecho electoral* democrático. Sin embargo, no se trata de una evolución simultánea o automática. El *sufragio* democrático y, por consiguiente, la *participación política* masiva, fueron producto de la lucha de las *organizaciones políticas* y sociales del movimiento obrero y de los sindicatos y de los partidos obreros. Así se explican las diferencias significativas entre los países en la evolución que describimos. No obstante los aspectos específicos, el *sufragio* democrático fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes durante y después de las dos guerras mundiales. Se puede afirmar que las mayorías de las democracias capitalistas introdujeron el *sufragio* universal después de la segunda guerra mundial. En Francia, Italia, Bélgica, el *voto* femenino sólo se introdujo después de 1945. En Estados Unidos las discriminaciones raciales se abolieron sólo en la década del 60.

En América Latina, ya en el siglo XIX hubo *elecciones* esporádicas basadas en el *sufragio* universal para hombres (Colombia, Haití, Rep. Dominicana). Pero en general, el *Derecho electoral* democrático se materializó sólo después de haberse impuesto en los países industrializados. Por otra parte, la *democratización del sufragio* en América Latina no estuvo vinculada, como en el caso de los países industrializados, a la industrialización y el cambio social. Esos procesos no tuvieron lugar o se iniciaron tardíamente, sin que –salvo excepciones– hayan dejado atrás la etapa de subindustrialización. El surgimiento de estructuras económicas heterogéneas contribuyó a generar y a petrificar las estructuras sociales, modificándose así la importancia del *sufragio* democrático en cuanto a su capacidad para transformar las relaciones reales de *poder*. Las estructuras de dominación autoritarias no se han podido superar ni siquiera en aquellos países donde el pueblo es llamado a las urnas esporádica y regularmente. Además, el reconocimiento del *sufragio* democrático se ha quedado frecuentemente en un nivel formal, manteniéndose la vigencia de la *manipulación* electoral en la práctica. La deficiencia administrativa de los *procesos electorales* y la frecuente influencia ilegal sobre los *electores*, facilitada por la estructura social, han disminuido el contenido democrático del *voto*, de modo que es frecuente el desconocimiento o la deslegitimación de los *resultados electorales*.

Tales experiencias demuestran la necesidad de continuar el esfuerzo por el reconocimiento real del *Derecho electoral* democrático en América Latina.

IV. Problemas actuales

A. La variable sufragio

Resulta evidente que lo que podemos considerar como clave de cualquier *representación política* es el *sufragio*, es decir el derecho a votar en *elecciones* de diputados y senadores y por supuesto también de presidente. Mientras que en el pasado el problema central ha sido la restricción del *sufragio* en forma de que solamente ciertas capas de la sociedad gozaban del derecho a *voto* porque reunieron los requisitos establecidos por ley para ser *elector*, hoy rige el *sufragio* universal, de modo que el problema se ha trasladado a garantizar el libre ejercicio del derecho a *voto*. Los problemas radican en el censo o *registro electoral*, cuya idoneidad técnica es fundamental para merecer confianza del electorado. En varios países latinoamericanos los *registros electorales* ofrecen errores que van mucho más allá de lo aceptable, más allá de un 2 por 100. Resulta difícil mantener puntual un registro cuando el movimiento demográfico es alto y la capacidad administrativa de los Estados, especialmente la de los ayuntamientos o entidades locales, es reducida. El registro manipulado influye fuertemente en la *representación política*, sobre todo cuando el ejercicio del derecho a *voto* se supedita a la inscripción en el *registro electoral*, declarada obligatoria.

En general, no está empíricamente bien documentado el problema de la inscripción electoral, situación causada por las mismas razones de incapacidad administrativa que hace difícil perfeccionar los registros. Es lícito suponer que en América Latina aún existen grandes diferencias entre los que virtualmente tienen derecho a *voto* y los que efectivamente lo tienen por estar inscritos en los Registros. Un caso sólidamente documentado es el de Chile. Allí, en el año 1965, de los 4,2 millones de personas en condiciones de ser *elector*, solamente 2,9 millones, o sea 69%, cumplieron con el requisito decisivo. En las *elecciones* anteriores a esta fecha, el porcentaje de los *electores* efectivos sobre los virtuales nunca llegó a superar el 50%. Esta situación ha sido motivo para que un autor borrara a Chile del mapa de las democracias en América Latina, suponiendo que sólo recién con la *elección* de Salvador Allende en 1970, Chile cumplía con las condiciones mínimas de una *democracia* moderna: el *sufragio* universal. Ese juicio pareciera basarse en criterios poco adecuados para América Latina, pues desconoce por completo la realidad política de los países de la región en general. Otros países –casi fortuitamente– tienen el desarrollo de la relación entre el potencial de *electores* y los *electores* efectivos menos documentado y por esto no tienen que enfrentar el mismo juicio. En la actualidad, en Bolivia, para las *elecciones* de 1985, el porcentaje de los inscritos sobre los virtualmente con derecho a *voto* llegó a un 80%, con un sesgo regional bastante marcado en desventaja de las zonas rurales. Mientras que la inscripción en las ciudades llegó a un 91,5%, en el campo no alcanzó más que 61, 0%. Venezuela –a pesar de su muy buena organización del *proceso electoral*– contó en 1983 con una diferencia de 400.000 entre las personas con derecho a *voto* y las inscritas en el Registro, o sea con un 95, 9% de correspondencia.

B. Variable “clave de representación”

El criterio de reparto de escaños entre las diferentes circunscripciones pone de relieve la relación entre escaños y población para averiguar cuántos habitantes corresponden a un diputado. Esta clave de representación es importante tomarla en cuenta y vale tratar de comprobarla empíricamente en cada caso, porque tiene que ver con un principio fundamental muchas veces establecido en la propia constitución: la igualdad del *voto*. A través de la repartición de los escaños entre las circunscripciones o se consigue la materialización del principio de la igualdad del *voto* (igualdad en cuanto al valor numérico), o se admite su lesión o quiebra en forma sistemática. Mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la *representación política* a favor de ciertos *partidos políticos* o segmentos sociales. La igualdad del *voto* se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes (o *electores*, en algunos casos también de los *votos* válidamente depositados) en todo el territorio electoral. Hay formas de ponderación de los *votos* dentro del concepto de representación territorial, que como concepto ha precedido al de representación nacional “per cápita”, y lo encontramos vivo como principio constitutivo para la conformación de las segundas cámaras, por ej. del senado o de la cámara federativa. Hay argumentos políticos considerados como justificados que permiten desviaciones del principio de igualdad del *voto* o un desequilibrio en la representación en las cámaras bajas (para la conformación de las cuales, repito, rige hoy en día el principio del *voto* igualitario). Se pretende otorgar a la población rural atrasada una representación mayor a fin de fortalecer su influencia en función de un mayor desarrollo regional, sobre los actores nacionales. Pero a menudo este argumento no es real, pues lo que se busca es que el desequilibrio en la representación se convierta en una ventaja político partidista. Por otra parte, tal argumentación no encuentra eco, porque las áreas rurales favorecidas por el desequilibrio producido son representadas, en general, por políticos que defienden el statu quo social y no tienen interés en reformas estructurales (véase Tabla).

DESEQUILIBRIOS DE REPRESENTACIÓN EN AMERICA LATINA (1910-1976)¹

Países	1910-1920	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1965	1965-1970	1970
Argentina	2,8	8,8 (g)	14,2 (g)	17,2 (f)	45,1 (h)	44,7 (c)	-	50,1
Bolivia	3,9 (g)	3,0 (e)	3,8	3,0 (g)	28,2 (f)	24,0	24,7 (f)	-
Brasil	2,2 (d)	2,2 (f)	-	13,4 (e)	-	18,1	17,8 (f)	21,8
Canada	19,6 (g)	33,2 (e)	40,0 (e)	42,6 (e)	40,1 (g)	42,0 (c)	38,4 (h)	43,2
Colombia	6,4 (d)	5,4 (f)	11,5 (d)	13,2 (f)	21,5 (h)	16,0 (h)	14,2 (f)	19,1
Costa Rica	11,3 (i)	14,6 (h)	15,6 (f)	18,1 (d)	20,0 (h)	29,2 (h)	29,3 (f)	32,3
Cuba	10,5 (k)	desc.	24,9	37,1 (h)	15,9 (d)	-	-	57,6
Chile	4,2 (e)	6,3 (e)	9,0 (h)	8,5 (f)	16,9 (h)	29,6 (d)	24,9 (i)	33,0
Ecuador	6,7 (k)	0,0 (i)	2,5 (c)	9,3 (h)	15,9 (f)	17,6	15,8 (h)	-
El Salvador	descon.	descon.	descon.	17,9 (f)	35,6 (b)	15,2 (b)	11,6 (g)	17,7
Estados Unidos	18,4 (g)	25,5 (d)	35,6 (f)	34,4 (d)	39,1 (h)	38,1	36,5 (h)	37,1
Guatemala	13,0 (k)	descon.	39,0 (e)	11,3 (d)	13,9 (h)	-	11,6 (f)	12,3
Guayana	-	-	-	-	-	37,4 (d)	4 5,3 (h)	40,0
Haití	-	-	0,0 (e)	3,0 (f)	25,0 (g)	2,5 (a)	-	-
Honduras	12,3 (e)	13,8 (h)	0,0 (f)	18,8 (h)	15,7 (d)	-	-	22,9
Jamaica	-	-	-	-	-	34,7 (h)	24,1 (g)	24,2

Países	1910-1920	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1965	1965-1970	1970
México	55,8 (g)	10,6(d)	12,7 (d)	9,9 (f)	22,2 (h)	22,8 (d)	28,6 (k)	29,1
Nicaragua	2,6 (b)	12,1 (d)	17,4 (f)	17,4 (g)	27,5 (g)	29,3 (c)	30,4 (g)	-
Panamá	4,5 (k)	9,1 (h)	14,6 (k)	18,9 (h)	27,3 (f)	27,1 (d)	23,7 (h)	-
Paraguay	-	9,1 (h)	10,0 (i)	15,0(h)	3 5,8 (h)	33,4 (c)	26,2 (h)	33,5
Perú	3,1 (c)	0,0 (c)	4,9 (i)	6,0 (e)	14,7(f)	17,8 (c)	-	-
Rep. Dominicana	0,1 (d)	0,0 (d)	20,0 (h)	4 2,4 (g)	46,3 (g)	32,9 (b)	37,2 (g)	27,3
Trinidad y Tobago	-	-	-	-	-	38,3 (a)	30,5 (f)	11, 5
Venezuela	-	-	0,0 (f)	26,6 (f)	39,8 (h)	38,4 (c)	38,6 (h)	38,2

Clave: la sucesión de los años dentro de cada decenio corresponde a la sucesión alfabética de letras, esto es: 0,1 = (a); 0,2 = (b), 0,3 = (c), etc. decenio completo = (k).

Fuentes: Nohlen/Schultze, en prensa: Vanhagen, 1975.

La Tabla muestra los desequilibrios en la representación actualmente existentes en algunos países latinoamericanos. Es obvio el enorme significado que tiene la variable clave de representación para el desenlace final de unos comicios.

Finalmente vale llamar la atención sobre si se toma como punto de referencia para el análisis de la igualdad de la representación la población o el electorado. Esto tendrá implicancias de sobre o subrepresentación, según el padrón demográfico de las regiones de un país. Un caso a mencionar a ese respecto es el de Brasil, donde está bien marcada la diferencia en el comportamiento generativo de la población según las regiones de mayor o menor industrialización y desarrollo. Esa disyuntiva tiene tal importancia que, por supuesto, está en el debate sobre la futura normativa electoral de ese país.

Vocablos de referencia:

Representación política
Sistemas políticos
Sufragio
Voto

Bibliografía:

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Legislación electoral comparada*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral et. al. San José, 1988.
Nohlen, D. (Ed.): *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*, IIDH/CAPEL, San José, 1993.
Nohlen, D./Picado, S./Zovatto, D. (Ed.): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de Patino Camarena, J.: Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, México, 1994.
América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
Universidad Autónoma de México: *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1987.
: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, Cámara de Diputados et al.: México, 1993.

Dieter NOHLEN