

PN-AB L-451
76325

DICCIONARIO ELECTORAL

SERIE ELECCIONES Y DEMOCRACIA

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
Programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

324.603

D545d

**Diccionario electoral / IIDH - Instituto
Interamericano de Derechos Humanos —
1ª ed. — San
José, C.R.: Centro Interamericano de
Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL),
1988.**

**p.: il.; 24 x 15,5 cm — (Elecciones
y democracia)**

ISBN 9977-52-034-8

I. Elecciones — Diccionarios. I. IIDH.

II. Título. III. Serie.

**Primera Edición
CAPEL-Costa Rica 1989**

**Reservados los Derechos
Hecho el Depósito de Ley**

**Diseñado y Producido
por Ediarte R.L.**

**Composición de textos:
Walter Meoño
Fuente digital: Chelmsford**

DICCIONARIO ELECTORAL

Comité Editorial

*Gonzalo Brenes Camacho
Mario Fernández Baeza
Carlos Fernández Sessarego
Héctor Fix Zamudio
Jorge Mario García Laguardia
Dieter Nohlen
Humberto E. Ricord*

Coordinador del Proyecto

Luis Castillo Ralda

Asistentes Técnicos

*Eugenio Hurtado Marquez
Alicia Galdames Jeria*

Edición

Cecilia Cortés

CAPEL

Consejo Consultivo

*Jorge Carpizo (México)
Oliver Clarke (Jamaica)
Irvin Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Daniel Hugo Martínez (Uruguay)
R. Bruce McCollm (E E U U)
Rafael Nieto (Colombia)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Orlando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)
Clifton White (E E U U)*

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Consejo

Thomas Buergenthal
Presidente
Pedro Nikken
Vicepresidente
Oliver Jackman
Vicepresidente
Lloyd Barnet
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Augusto Cançado Trindade
Máximo Cisneros
Margaret E. Crahan
Carmen Delgado Votaw
Louis Henkin
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Marco Monroy Cabra
Jorge A. Montero
Máximo Pacheco
Carlos Roberto Reina
Luis Adolfo Siles Salinas
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Edmundo Vargas Carreño
Fernando Volio Jiménez

Directora Ejecutiva

Sonia Picado Sotela

Miembros Ex-Oficio

Héctor Fix Zamudio
Héctor Gros Espiell
Raúl Nieto
Rodolfo E. Piza Escalante

PRESENTACION

El 14 de enero de 1983, el **Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH**, creó el **Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL**, como un programa especializado en el tema de las elecciones. Desde su instalación, el programa ha realizado múltiples acciones de asistencia técnica, observación de elecciones y eventos académicos de educación, investigación y promoción electoral.

La presente obra, **Diccionario Electoral**, es la culminación de un esfuerzo de investigación del programa, el cual contó con la colaboración de especialistas en diversas disciplinas y ciencias vinculadas con el tema electoral.

Como experiencia colectiva, la misma sintetiza el pensamiento actualizado sobre administración, sistemas y procesos electorales, aspecto que le permitirá ser un útil material de consulta y orientación para funcionarios, estudiantes y público en general.

Las expectativas que este **Diccionario Electoral** genere, críticas y observaciones, permitirá el enriquecimiento de la información que facilite la definición de un marco conceptual de la institución, para guiar sus actividades sustantivas y programas en el campo de los derechos humanos y los derechos políticos electorales.

Como publicación no periódica, presentamos un material que concreta el pensamiento especializado sobre elecciones y cristaliza las esperanzas por avanzar en un mundo en donde la teoría y la práctica de los derechos humanos sea una realidad y las elecciones el mecanismo legítimo y técnico que garantice la adjudicación del mandato político, como garantía de democracia, libertad, participación y bienestar social.

Como Directora Ejecutiva del IIDH, me complace presentar este aporte a la cultura general, el cual subraya, con especial énfasis, los problemas de América Latina en el campo electoral.

Sonia Picado Sotela
Directora Ejecutiva IIDH

PREÁMBULO

El proyecto de elaborar un **Diccionario Electoral**, con participación de especialistas de Iberoamérica, de modo principal, surgió en nosotros, cuando aceptamos hacernos cargo de la organización y primera Dirección Ejecutiva del **Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral** (CAPEL), al concretar una vieja idea que en esa línea teníamos. El intercambio de opiniones, entre los estudiosos que, provenientes de diversos países, han tomado parte en las actividades del CAPEL, vino a fortalecer la idea inicial de contar con un repertorio de conceptos lo más extensamente compartidos, en materia electoral, y la forma adecuada de disponer de esa coincidencia documental era la de esta publicación.

Al mismo tiempo, y con igual o mayor intensidad, se advertía que un amplio público estaba en condiciones de beneficiarse con el aporte significativo de una obra de tal naturaleza, dado el progresivo interés general que en la última década se hacía presente en la región, en donde la vigencia de las soluciones democráticas se ha venido incrementando paulatina y firmemente.

Canada la idea del **Diccionario Electoral**, para que la misma iniciara sus concreciones, una ponderada reflexión en torno a ella ocupó la preocupación de CAPEL, que en esta labor hubo de contar con la contribución valiosísima de elementos de destacada calificación intelectual y de acendrados conocimientos en asuntos electorales. Las puntualizaciones que siguen intentan recoger los aspectos esenciales de esa reflexión, así como los puntos salientes del trabajo cumplido.

Dentro del ámbito extenso de la Ciencia Política se han editado ya varios **Diccionarios de Política**, en los cuales se explican la historia y el significado de vocablos e instituciones propios de esa Ciencia. Pero el interés de un **Diccionario Electoral** es más ceñido, más limitado; y puede elaborarse desde la perspectiva del problema específicamente electoral. Sin duda que la materia política es más amplia que lo referido a lo electoral, que es parte de aquélla. Un mismo vocablo puede recibir un tratamiento diferente, por su perspectiva y matices, en un campo o en el otro. Y es lo que la edición de nuestro **Diccionario Electoral** ha tratado de hacer, con algunas voces que ya figuran en los **Diccionarios de Política**, y que examinadas desde el ángulo electoral, se prestan para un análisis diferenciado, aunque presenten, en los dos ámbitos, elementos comunes.

Uno de los aspectos básicos que debían decidirse inicialmente, fue el de la selección de los términos y expresiones electorales que integrarían la columna vertebral del **Diccionario**. Se optó por incorporar a éste los vocablos electorales de mayor significación y más extendidos en Iberoamérica. Ese catálogo de vocablos siempre estuvo en proceso de revisión constante, tanto en eliminaciones como en adiciones, hasta cuando las circunstancias de tiempo y una revisión crítica final a cargo de los miembros del Consejo Editorial, aconsejaron no continuar prolongando más un cierre indispensable, para que se produjeran todas las colaboraciones y se acercara la fecha de impresión del **Diccionario**, que tampoco debía postergarse.

Con respecto a los vocablos seleccionados es necesario consignar que se han incluido varios términos que no tienen aceptación en el régimen jurídico-electoral de ciertos países, o que son estrictamente peculiares de un país. Esa determinación ha dependido de la importancia del vocablo o de la institución, a juicio del Comité Editorial.

Ahora bien: ¿Quiénes deberían ser los destinatarios de este esfuerzo editorial? Nuestro propósito ha sido el de brindar útiles referencias conceptuales, históricas, sociológicas y jurídicas, cuando el vocablo permitía cada enfoque, para un público culto, así como también para el hombre corriente, interesado en conocer la esencia de las instituciones electorales que creímos de mayor relevancia. Debido a ello, nos hemos empeñado en que nuestros colaboradores formularan sus explicaciones con la mayor sencillez posible, sin merma de la necesaria densidad de ideas, pero cuidando siempre de evitar formulaciones demasiado complejas. Ello no ha sido fácil, porque no se trataba de un *vademecum* de vocablos electorales, provisto de definiciones elementales y simplistas. En una forma u otra, consideramos que el contenido de este **Diccionario** mantiene el nivel científico e intelectual propio de esta clase de obras.

Originalmente el Comité Editorial estuvo de acuerdo en ciertos puntos coincidentes, en cuanto a extensión, imparcialidad y otros aspectos de fondo y forma de las colaboraciones. Sin embargo, ciertas voces podían ser susceptibles de un análisis extenso, casi monográfico, en tanto que otras, por su propia naturaleza o alcance, no requerían más que definiciones conceptuales o descriptivas de pocos párrafos. De ahí que sea un lugar común de esta clase de **Diccionario** la diversidad de extensión y de análisis de las exposiciones presentadas por los autores. Existen instituciones electorales cuyo amplio significado precisa, y a veces exige, una explicación detallada, y hasta precisiones históricas. Por ello, hay en el **Diccionario** un examen detenido de buena cantidad de tales instituciones.

En algunas ocasiones encomendamos a más de un colaborador que redactara lo concerniente a un vocablo, y en estos casos hemos

incluido las exposiciones recibidas que, si bien tienen como referencia central el mismo tema, se complementan o destacan ángulos diversos de la institución, lo que sin duda alguna ha sido una fuente enriquecedora para la mejor comprensión de ella.

No puede estar exento nuestro **Diccionario**, por la índole de la materia que forma su contenido, de reparos y observaciones críticas que corresponden al lector y a quienes lo estudien rigurosamente. Ello ocurre con todas las obras individuales o colectivas de esta naturaleza. Lejos de nosotros el creer que hemos elaborado un **Diccionario Electoral** perfecto.

A lo que hemos aspirado es a sumarnos a la corriente de expansión y depuración democrática que hoy es característica en el ámbito geográfico iberoamericano, por medio de un **Diccionario** que intenta precisar conceptos e instituciones electorales perfectibles. Lo que explica y justifica la elaboración y el esfuerzo de edición de esta obra.

Dr. Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo CAPEL

AUTORES

ANTILLON, WALTER

Abogado costarricense. Ex-funcionario del Poder Judicial. Ex-juez suplente del Tribunal Superior Penal y ex-magistrado suplente de la Corte Suprema de Justicia. Profesor de Derecho Procesal en la Universidad de Costa Rica.

ARCHILA, LUIS ARTURO

*Ex-presidente del Colegio de Abogados de Guatemala.
Ex-Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.*

ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE

Letrado de las Cortes Generales de España. Administrador Civil del Estado. Profesor de Derecho Político.

ARIAS DE BLOIS, JORGE

Ex-Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ex-Presidente de la Academia de Geografía e Historia. Premio Latinoamericano de Ingeniería 1988.

BARQUIN ALVAREZ, MANUEL

Lic. en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Maestro en Derecho de la Universidad de Harvard y en Ciencia Política de la Universidad de Yale. Ex-profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y abogado general de la misma Universidad.

BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO

Presidente del Instituto Nacional de Derecho Electoral y Estudios Políticos, A.C. de México. Profesor de Ciencia Política y Derecho Electoral de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

BREA FRANCO, JULIO

Doctor en Ciencia Política, Derecho Constitucional y Procesos Electorales. Ex-funcionario de la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Consultor político y electoral.

BUTTEN VARONA, NELSON

Abogado encargado de la Sección de Actas de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

CAMPILLO PEREZ, JULIO GENARO

Abogado, Consultor, Historiador. Ex-miembro de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

CASTILLO RALDA, LUIS

Abogado, Universidad de San Carlos, Guatemala. Estudios de postgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Especializado en Administración Comunitaria, B.F.G., República Federal de Alemania. Coordinador responsable Diccionario Electoral, CAPEL.

CORTES, CECILIA

Politóloga graduada en la Universidad de Costa Rica. Directora de Publicaciones, CAPEL.

CUMPLIDO CERECEDA, FRANCISCO

Abogado, profesor de Instituciones Políticas de la Universidad Diego Portales. Director Académico del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos. Ex-profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile.

CHANG MOTA, ROBERTO

Director General de Sistemas Electorales del Consejo Supremo Electoral de Venezuela.

DELGADO VOTAW, CARMEN

Miembro del Consejo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, Doctorado en Letras, Hood College, Frederick, Maryland.

ESPINAL, ROSARIO

Socióloga dominicana. Doctora en Sociología en la Universidad de Washington, St. Louis, donde también fue docente. Investigadora en el Instituto Sueco de Investigaciones Sociales de la Universidad de Estocolmo y en el Instituto Kellogg, para estudios internacionales de la Universidad de Notre Dame. Profesora visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Profesora en el Departamento de Sociología, Temple University, Filadelfia, U.S.A.

FAYT, CARLOS S.

Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

FERNANDEZ BAEZA, MARIO

Doctor Phil. y M.A. Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg, R.F.A. Profesor de Derecho Político en la Universidad Diego Portales de la República de Chile.

FERNANDEZ SEGADO, FRANCISCO

Catedrático de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, España.

FRANCO, ROLANDO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Master en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Santiago de Chile. Coordinador del Área de Políticas Sociales del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.

GARBER, LARRY

Funcionario del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos de América. Director del Proyecto de Observación de Elecciones. Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales.

GARCIA BELAUNDE, DOMINGO

Abogado y Doctor en Derecho; Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica del Perú. Actual directivo del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha hecho estudios de Ciencia Política y Derecho Constitucional en la Universidad de Florencia, Italia, becado por el gobierno italiano; Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, UNAM.

GONZALEZ HERNANDEZ, JUAN CARLOS

Profesor Titular de Ciencias Políticas y de la Administración. Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá de Henares, España.

GONZALEZ ROURA, OCTAVIO FELIPE

Profesor de la Escuela de Capacitación Judicial de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Secretario de la Cámara Nacional Electoral de la República de Argentina.

GROS ESPIELL, HECTOR

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Vicepresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Miembro Ex-Oficio del IIDH. Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libre Determinación de los Pueblos (1974-1977).

GUTIERREZ, CARLOS JOSE

Constitucionalista costarricense. Actual embajador de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU. Ex-decano de la Facultad de Derecho de la U.C.R. Ex-canciller de la República.

HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO

Abogado, especializado en Derecho Público. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Catedrático de Historia de las Ideas Políticas en la Facultad de Derecho.

HERNANDEZ VALLE, RUBEN

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

LANDA ARROYO, CESAR RODRIGO

Profesor de Metodología de la Investigación Jurídica en la Universidad Católica y Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad del Pacífico de Lima, Perú.

LAMOUNIER, BOLIVAR

Director del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo, IDESP, Brasil.

LEHR, VOLKER G.

Doctor en Ciencias Políticas. Representante Regional de la FUNDACION FRIEDRICH NAUMAN, para Centroamérica y el Caribe, República Federal de Alemania.

MADRIGAL MONTEALEGRE, RODRIGO

Sub-Director de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Egresado de la Escuela de Ciencias Políticas y de la Escuela de Estudios Superiores de América Latina. Francia.

MOLINA, JOSE ENRIQUE

Abogado y profesor universitario. Director del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia, Venezuela.

MONTENEGRO RIOS, CARLOS ROBERTO

Maestro en Sociología. Profesor e Investigador en el Instituto de Estudios Latinoamericanos, en la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.

MORALES NAVARRO, JULIAN

Profesor Titular de Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

MUÑOZ, HUGO ALFONSO

*Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Costa Rica.
Doctor en Derecho Constitucional, Universidad de París, Francia.
Ex-Procurador General de la República.
Ex-Ministro de Justicia y Gracia.*

NOGUEIRA ALCALA, HUMBERTO

Abogado, Profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Santiago; Investigador del Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, ICHEH, de Santiago.

NOHLEN, DIETER

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, República Federal de Alemania. Profesor titular de la misma Universidad.

OTAÑO PIÑEIRO, JORGE HORACIO

*Secretario de la Cámara Nacional Electoral de Argentina.
Juez Nacional de 1ª Instancia, Poder Judicial de la Nación.*

PALOMINO MANCHEGO, JOSE F.

Abogado; Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Lima, Perú.

PICADO SOTELA, SONIA

*Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Ex-Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.*

RIAL, JUAN

Investigador de Peitho, Sociedad de Análisis Político, Profesor de Ciencias Políticas e Investigador del Instituto de Ciencias Sociales en la Universidad de la República de Uruguay.

RICORD, HUMBERTO E.

Maestro y Doctor en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ex-profesor y ex-Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

RUIZ-NAVARRO PINAR, JOSE LUIS

Dirección de Estudios y Documentación en el Congreso de los Diputados, España.

SABSAY, DANIEL ALBERTO

Asesor de la Cámara de Diputados de la Nación y del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Catedrático de Derecho Constitucional y Derecho Político. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

SACHICA, LUIS CARLOS

Profesor de Derecho Constitucional General y Derecho Constitucional Colombiano de las Universidades Externado de Colombia y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, Colombia.

SADEK, MARIA TERESA

Profesora Universitaria e Investigadora de la Universidad de Sao Paulo (USP) e IDESP, Brasil.

SANCHEZ AGESTA, LUIS

Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid. Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y de Legislación y Jurisprudencia, España.

SANCHEZ FERRIZ, REMEDIO

Vice-Decana de la Facultad de Derecho; Profesora Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia, España.

SANTAOLALLA LOPEZ, FERNANDO

Doctor en Derecho y Letrado de las Cortes. Ha ocupado diversos cargos en la Administración del Congreso de los Diputados y del Senado español. Actualmente es Secretario General de la Asamblea de Madrid.

SILIE GATON, JOSE A.

Abogado, ex-consultor jurídico de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

VALADES, DIEGO

Profesor Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Ex-director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, Ex-subsecretario de la Secretaría de Salud, Ex-diputado federal, Director del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de la Unión. Embajador de México en la República de Guatemala.

VANOSSI, JORGE REINALDO

Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la República de Argentina. Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y de La Plata.

VEGA CARBALLO, JOSE LUIS

*Catedrático en Sociología Política de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
Estudios de Posgrado, Master on Arts, Universidad de Princeton, E.E.U.U.*

VILLEGAS ANTILLON, RAFAEL

Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

WHITE, F. CLIFTON

Presidente de la Junta Directiva de la International Foundation for Electoral Systems, Estados Unidos.

ZOVATTO, DANIEL

Doctor en Derecho. Asistente de la Dirección Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH.

LISTA DE VOCABLOS INCORPORADOS AL DICCIONARIO ELECTORAL

"A"

**ABSTENCIONISMO ELECTORAL
ADMINISTRACION ELECTORAL
ALIANZAS ELECTORALES
ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO
ASESORIA ELECTORAL
AUTONOMIA ELECTORAL
AUTORITARISMO
AXIOLOGIA ELECTORAL**

"B"

**BALOTAGE
BALOTAS
BANCADA
BARRERA ELECTORAL
BOLETAS DE VOTACION**

"C"

**CAMPAÑAS ELECTORALES
CANDIDATURAS
CANDIDATOS
CAPACITACION ELECTORAL
CARGOS DE ELECCION POPULAR
CASILLA ELECTORAL
CAUCOS
CEDULA DE IDENTIDAD
CENSO DE POBLACION
CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORIA Y
PROMOCION ELECTORAL
CIFRA REPARTIDORA
CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES
CIUDADANIA
CLIENTELISMO
CLIVAJES
COALICION DE PARTIDOS**

**COCIENTE ELECTORAL
COMITE POLITICO
COMPETICION POLITICA
COMPETICION Y REGLAS DEL JUEGO POLITICO
COMPETITIVIDAD
COMPORTAMIENTO ELECTORAL
CONGRESO IDEOLOGICO
CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS
POLITICOS
CONTENCIOSO ELECTORAL
CONTROL PARLAMENTARIO
CONVENCION ELECTORAL
CONVOCATORIA A ELECCIONES
CORRUPCION ELECTORAL
CULTURA POLITICA**

"D"

**D'HONT
DELEGADOS ELECTORALES
DELITOS ELECTORALES
DEMOCRACIA
DEMOCRATIZACION DEL SUFRAGIO
DERECHO ELECTORAL
DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES
ELECTORALES
DERECHO PROCESAL ELECTORAL
DERECHOS Y DEBERES POLITICOS
DISCRIMINACION ELECTORAL
DOCUMENTACION ELECTORAL**

"E"

**EDUCACION ELECTORAL
ELECCIONES
ELECTOR
EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES
EMISION DEL VOTO
EMPADRONAMIENTO
ENCUESTAS ELECTORALES
ESCAÑOS
ESCRUTINIOS
ESTADISTICAS ELECTORALES
ESTADO SOCIAL DE DERECHO
ESTRUCTURA SOCIAL Y ELECCIONES
ETICA ELECTORAL**

"F"

**FINANCIAMIENTO DE ELECCIONES
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS
FISCAL ELECTORAL
FISCALIZACION DE LAS ELECCIONES
FORMULA ELECTORAL**

"G"

**GOBIERNO DE FACTO
GRUPOS DE PRESION**

"I"

**IDEOLOGIA POLITICA
INFORMATICA ELECTORAL
INSTALACIONES ELECTORALES
INTERPRETACION DE LEYES ELECTORALES
INVESTIGACION ELECTORAL**

"J"

**JORNADA ELECTORAL
JURISPRUDENCIA ELECTORAL
JUSTICIA ELECTORAL**

"L"

**LEGISLACION ELECTORAL
LEGISLACION ELECTORAL COMPARADA
LEGITIMIDAD
LEY DE TEMAS
LEYES DE MAURICIO DUVERGER
LEYES DE TENDENCIAS DE GIOVANNI SARTORI
LIDERAZGO POLITICO
LISTAS ELECTORALES**

"M"

**MANDATO
MANIPULACION
MOVIMIENTOS POLITICOS**

"N"

NULIDAD DE ELECCIONES

"O"

**OBSERVACION INTERNACIONAL DE ELECCIONES
OMBUDSMAN
OPOSICION POLITICA
ORGANISMOS ELECTORALES
ORGANIZACIONES POLITICAS**

"P"

**PADRON ELECTORAL
PARTICIPACION POLITICA
PARTIDOS POLITICOS
PLURALISMO
PROCESO ELECTORAL
PROGRAMAS POLITICOS
PROPAGANDA ELECTORAL**

"Q"

QUORUM

"R"

**REELECCION
REFERENDUM
REGIMENES POLITICOS
REGIONALISMO**

**REGISTRO CIVIL
REGISTRO ELECTORAL
REGLA DEL CUBO
REPRESENTACION POLITICA
REPUBLICA**

"S"

**SISTEMAS DE PARTIDOS
SISTEMAS ELECTORALES
SISTEMA ELECTORAL ALEMAN
SISTEMAS POLITICOS
SISTEMAS POLITICOS COMPARADOS
SOBERANIA
SONDEO DE OPINION
SORTEO
SUFRAGIO**

"T"

TRANSICION A LA DEMOCRACIA

"U"

URNAS ELECTORALES

"V"

**VIA PACIFICA ELECTORAL
VOTO
VOTO DE ARRASTRE
VOTO UNICO TRANSFERIBLE**

A

ABSTENCIONISMO ELECTORAL

I. Concepto

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

El abstencionismo electoral aparece con el propio sufragio, es la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. El abstencionismo electoral, que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto.

II. El abstencionismo electoral en los distintos sistemas políticos

El abstencionismo electoral se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes democráticos y en los regímenes autoritarios. En los primeros puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal. En los regímenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis —a veces adulterando las cifras— en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además de a las sanciones legales —pues el voto se considera más un deber que un derecho—, a otras sociales. Ahora bien, dentro del contexto autocrático encontramos regímenes basados en una supermovilización de masas, como los constituidos por el nacionalsocialismo alemán o el socialismo soviético de 1950, o los nacionalismos africanos y asiáticos en los momentos posteriores a la independencia,

con niveles de participación superiores al 99% y otros como el salazarismo portugués o el franquismo español en los que la apatía política es voluntariamente buscada por el poder (L. LOPEZ GUERRA. *Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español*. REIS núm. 2, 1978) sobre todo en la última etapa, consecuencia de un mayor relajo del impulso totalitario.

En el contexto democrático los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Así, y siempre en relación a las elecciones habidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en Gran Bretaña la abstención media es del 25%, con el nivel más bajo en 1950 (el 16,40%), y el más alto en 1970 (el 28%); en Francia la abstención más alta se produce en 1962, con un 31,2% y la menor en 1978, con un 16,6%; en la República Federal de Alemania el mayor índice de no votantes se halla en 1949, con un 21,7%, y el mínimo en 1957, con un 12,2%, cifra algo más baja que en 1987 (el 15,7% de abstención); en España y Portugal los índices de abstención más bajos se producen en las primeras elecciones democráticas celebradas después de férreas dictaduras con un 20,8% en las legislativas de 1977 en España y un 8,3% en Portugal en 1975, cifras que aumentan considerablemente con la estabilización política hasta llegar a un 31,9% en las legislativas de 1979 y un 29,6% en las de 1986 en España y un 15,7% en las legislativas portuguesas de 1980.

El nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado voto obligatorio, cuestión que después abordaremos; así en Australia y Holanda la abstención no supera normalmente el 5%, mientras que en Austria o Bélgica no sobrepasa el 9% y en Italia —cuya Constitución proclama en el Art. 48 que el ejercicio del voto es un deber cívico— ha alcanzado su cota máxima en 1987 con un 11,5%. Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países de sólida tradición democrática como Estados Unidos —alcanzando el 41,1% en las presidenciales de 1980 y el 52,3% en las legislativas de 1986— y Suiza —con un 47,6% en 1975 y un 51,9% en 1979—.

Los porcentajes aumentan considerablemente en las elecciones locales o en las de carácter supranacional (Parlamento Europeo).

III. Clases

No hay una única clase de abstención electoral, ni una explicación única. El examen de las distintas clases de abstención nos permitirá abordar detenidamente sus causas.

En primer término cabe señalar la existencia de una **abstención técnica** o estructural motivada por razones no imputables al ciudadano con derecho a voto: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alejamiento del colegio electoral, etcétera.

Junto a ella cabe mencionar la **abstención política** o consciente, actitud silente o pasiva en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la

convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los programas políticos en competencia electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica.

Existe asimismo el **abstencionismo apático** motivado por la "pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención" (J. BARTHELEMY. *Pour le vote obligatoire*, Revue du Droit Public et de la Science Politique. Tomo V. Libro I. Paris, 1923) y junto a éste el **abstencionismo cívico** en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse en favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.

W. FLANIGAN (*Political Behavior of American Electorate*. Boston 1972) ha elaborado un gráfico en el que relaciona nivel de interés político y nivel de participación política en los siguientes términos: a) bajo interés-baja participación: abstencionismo por satisfacción que desemboca en un consenso tácito sobre las reglas del juego y sobre el sistema político y opera como factor de estabilidad; b) bajo interés-alta participación: abstencionismo prohibido, sancionándose a los que inmotivadamente no cumplen el deber de votar; c) alto interés-baja participación: abstencionismo de rechazo o choque; d) alto interés-alta participación: que sería el reflejo electoral del modelo ideal weberiano.

IV. Causas

Aunque en la exposición de las clases de abstencionismo electoral han quedado explicitadas algunas de sus causas, parece procedente examinar éstas —sin ánimo de exhaustividad— con mayor detenimiento. A nuestro juicio pueden agruparse en:

—**factores sociodemográficos**: la participación electoral se relaciona con factores sociológicos y demográficos tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el núcleo de población, etcétera.

—**factores psicológicos**: la apatía, indiferencia, la desideologización o desinterés por los asuntos políticos, el convencimiento íntimo de la vacuidad y del escaso peso específico e inutilidad del acto participativo (escepticismo), la relativización de la importancia de las elecciones dada su escasa influencia en las decisiones políticas.

—**factores políticos**: el dominio de los partidos políticos, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria, la tecnificación del debate político cuando éste existe en condiciones de publicidad y transparencia, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales. En definitiva el alejamiento, la progre-

siva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados en lo que constituye una grave contradicción del Estado social y democrático de Derecho y que es —a nuestro juicio— el gran tema que la Teoría Política debe plantearse en los días venideros.

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

El primer procedimiento utilizado por los distintos ordenamientos electorales para disminuir la abstención ha sido facilitar la emisión del voto a través de mecanismos diversos tales como aproximar la urna al elector, establecer un amplio horario de apertura de los colegios electorales y flexibilizar la jornada laboral el día de la elección, o fijar su celebración para un día festivo, instrumentar adecuadamente el voto por correspondencia, posibilitar el voto de los residentes ausentes que viven en el extranjero, del personal embarcado, de los militares, etcétera.

Asimismo los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales para fomentar la participación electoral. Todos estos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, verdadera condición previa y base de toda administración electoral; un censo falso implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección (A. POSADA. *El sufragio*. Barcelona, s.f.).

Los mecanismos para facilitar la emisión del voto se consideran insuficientes por los partidarios del voto obligatorio que encuentran en las leyes de Solón, y en la Atenas del S. VI antes de J.C. el primer argumento a favor del mismo ya que se consideraba que la abstención fomenta la tiranía (W. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Madrid, 1962). Aristóteles escribió: “Cómoda indiferencia de los pueblos que se contentan con que le den los problemas resueltos”. Con estos antecedentes, varios ordenamientos constitucionales —con base en la comprobación del elevado abstencionismo en el ejercicio del derecho electoral que algunos consideran una plaga— han convertido este derecho en un deber público e introducido el voto obligatorio (Bélgica, Australia, Austria, Luxemburgo, Italia, Holanda, Dinamarca, entre otros) que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación, bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral). Los partidarios del voto obligatorio consideran que la participación es una prueba de sentido cívico; que aislarse voluntariamente conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos; que la abstención es contraria al deber de civismo (C. CADOUX. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París 1973).

Existen convincentes argumentos en contra de la obligatoriedad del voto. Ya decía ORLANDO que quien vota forzado, vota mal. La libertad de voto implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar;

resulta incompatible la obligación de acudir a las urnas con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia. Las sanciones al incumplimiento de tal deber —además de suponer un arma poderosa y por ende peligrosa en manos de la Administración— son normalmente inoperantes e ineficaces. En todo caso, en aquellos ordenamientos que han establecido la obligatoriedad del voto la abstención ha descendido apreciablemente, sin que ello haya implicado una mayor conciencia política e integración en los asuntos colectivos de la ciudadanía.

La abstención electoral no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad del voto sino fomentando desde los propios poderes públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, siendo la participación electoral una modalidad participativa más, aunque la más importante; se hace frente a la misma a través de la democratización efectiva de los partidos políticos, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral, de establecer un sistema de listas abiertas o al menos cerradas y no bloqueadas y en definitiva mediante una profundización efectiva en la democracia y sobre todo recuperando el prestigio de la institución representativa por excelencia, el Parlamento, privado progresivamente de poderes efectivos. El régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar el sufragio y debe luchar por todos los medios por reducir el abstencionismo estructural o no voluntario a través de mecanismos que faciliten el acceso de todos a las urnas, así como fomentar la participación activa en la vida pública.

Esta consideración de la abstención como derecho legítimo de los ciudadanos, y que es índice de un estado de opinión tan significativo como las mismas variaciones en el número de votos de las fuerzas políticas en liza, no puede hacernos dejar de lado los efectos o consecuencias: por un lado, disminuye la representatividad de los elegidos y por ende la propia legitimidad democrática de la que el sufragio es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional del sistema; disminuye asimismo la legitimidad de la decisión sometida a la consideración de los electores en un referéndum o plebiscito, puede conducir asimismo, combinada con determinadas fórmulas electorales, a otorgar primas a los partidos mayoritarios alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien estos efectos perversos del abstencionismo electoral, que se mantiene por lo demás dentro de límites razonables, no justifican dar el paso de gigante que es proclamar la obligatoriedad del voto, pues la deliberación y decisión del elector debe ser absolutamente libre de cualquier presión o coacción externa y el voto obligatorio constituye una coerción incompatible con la libertad de sufragio, tanto más cuanto se acompaña de sanciones, cuya inoperancia no hace tampoco admisible aquél.

Vocablos de referencia:

V. Comportamiento electoral Participación política

•BIBLIOGRAFIA: 1. J. BARTHELEMY: *Le vote obligatoire*. Revue de Droit Public et de la Science politique. Tomo V, libro I. París 1923; 2. A. BAR CENDON: *La participación política en España. Análisis de los factores determinantes*. Revista de Estudios Políticos núm. 23 (1981); 3. E. BEAUSSIRE: *La réforme électorale et l'abstention*. Revue de Deux Mondes, février, 1872; 4. M. CACIAGLI y P. SCARAMOZZINO: *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*. Ed. di Comunita. Milano 1983; 5. L. LOPEZ GUERRA: *Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 2 (1978); 6. M. MARTINEZ CUADRADO: *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*. Madrid. 1980; 7. J. MEYNAUD: *La participation des français à la politique*. París, 1964; 8. W. MILBRATH: *Political participation. How and Why do people get involved in politics*; Rand Mc. Nall and Co. Chicago 1966; 9. F. MOREAU: *Le vote obligatoire*, Revue politique et parlementaire. Tomo VII. núm. 19 París 1896; 10. W. H. MORRIS JONES: *Indefense of apathy*. *Political Studies*, 2 (1954); 11. A. POSADA: *El deber de sufragio y el voto obligatorio*. Revista general de legislación y jurisprudencia núm. 88 (1896); 12. G. SANINI: *Il comportamento elettorale*. Bolonia, 1967; 13. R. STGOY: *De L'abstention en matiere électorale, principaux maux d'y remédier*. Caen Université, 1906; 14. Ch. H. SEVENNE: *L'abstentionisme politique en France*. Ed. Babel. París, 1953; 15. G. Turri: *L'abstencionismo nelle elezioni politiche e il voto obbligatorio*. Bologna, 1907.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

El término **administración electoral** puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. En efecto, se puede utilizar la expresión para hacer referencias a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades, o a ambas cosas a la vez.

a) La administración electoral entendida como **estructura** se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etc., así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después la celebración de unas elecciones en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral.

b) Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las **actividades o funciones** que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las

votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación. En este segundo sentido, como se aprecia, no se incluye la atribución jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver las controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral, lo que comúnmente se denomina "contencioso electoral".

c) La administración electoral puede también ser concebida y así lo es modernamente, como un **proceso gerencial**. Es decir, no solamente como una estructura o un conjunto de actividades sino como ambas cosas a la vez, como un todo integrado, como un sistema. Por ello se habla de proceso administrativo. Las elecciones tienen que ser administradas ya que para llevarlas a cabo se requiere del concurso de un conjunto de personas que deben desplegar actividades para la consecución de determinados objetivos cuya materialización requiere de recursos. Este proceso se articula en una serie de fases: el planeamiento, la organización, la integración del personal, la dirección y la supervisión. Será en este último significado y alcance que se utilizará la expresión en la siguiente exposición.

II. El estudio de la administración electoral

Las elecciones políticas han despertado el interés de estudiosos de muy diversas proveniencias científicas. Los procesos electorales, más que el objeto de estudio de una disciplina en particular, se presentan como un campo de estudio. Los sistemas electorales pueden y son estudiados desde diferentes perspectivas: jurídica, sociológica, política, histórica, etc. También el foco de atención difiere: puede orientarse al análisis de la legislación electoral (el derecho electoral objetivo), en el estudio del comportamiento político del electorado por área geográfica o posición social (la sociología electoral), en la consideración de las consecuencias de las fórmulas electorales para convertir votos en escaños o curules parlamentarios, en el estudio de los partidos políticos y de los sistemas de partidos o en el análisis del sistema electoral concebido como un conjunto de instituciones, actores, procedimientos y prácticas informales.

Sin embargo, el estudio de la administración electoral, en el sentido que se ha especificado, no ha sido objeto de estudio entre los especialistas y expertos electorales. Revisando la literatura disponible se puede extraer la impresión de que las tareas de organizar un registro electoral confiable o de llevar a cabo todas las actividades que conlleva el montaje y celebración de unas elecciones antes, durante y después de la votación ha sido considerado un microproblema. Es decir, cuestiones pacíficas con escasa repercusión política que pueden ser resueltas con relativa facilidad y que, por tanto, no acarrear consecuencias o distorsiones en los "sistemas electorales", entendido el término en sentido muy amplio y no únicamente como sinónimo de fórmula electoral.

El panorama luce aún más desconsolador dada la ausencia, hasta el momento, de verdaderos estudios comparados de la estructura de los órganos y de los procedimientos electorales adoptados y en uso en América Latina. Y sin embargo esfuerzos de este tipo pueden contribuir al diseño de un modelo de administración electoral construido a partir de un consolidado de instituciones, tradiciones y prácticas de nuestros países combinado con los conocimientos y técnicas operacionales de la ciencia de la administración.

Aun en países donde funcionan democracias con un aceptable grado de pluralidad y competitividad, los aspectos institucionales y organizativos de las elecciones se pueden constituir en trabas, en palancas de manipulación y distorsión de los resultados electorales. Situaciones de débil credibilidad y legitimidad de los órganos electorales, de desconfianza en las listas electorales, de desorganización y falta de planificación en aspectos tan sensibles como el relativo al conteo electoral preliminar, pueden contribuir a desprestigiar y desvirtuar un proceso electoral. Suspensiones de conteos por razones o problemas técnicos, procedimientos de inscripción de candidatos que permiten la manipulación de las cúpulas dirigenciales de los partidos, deficiencias en la distribución del equipo y material electoral, por mencionar sólo algunos ejemplos, trastornan y comprometen el éxito de unas elecciones.

Como todo evento complejo, para que unas elecciones puedan ser consideradas competitivas se requiere además de determinadas condiciones y garantías políticas, no sólo de una legislación electoral clara, técnicamente bien elaborada, concebida en términos garantistas, es decir, que proteja eficazmente derechos. También influye, el “saber hacer” de quienes tienen la responsabilidad del diseño y montaje de las elecciones, es decir, el saber traducir en realidad los reglamentos y procedimientos administrativos.

Sin duda alguna el electoral no constituye el único momento de participación popular en una democracia. Aun así, es muy importante. Por consiguiente, contribuir a que las elecciones se lleven a cabo de manera eficiente, incidir en la institucionalización de los órganos encargados de llevarlas a cabo se traduce en un aporte a la funcionalidad de un sistema democrático.

La administración electoral, al igual que la administración en general, puede ser estudiada desde diferentes perspectivas y con diversas finalidades. El interés puede centrarse en la búsqueda de conocimientos y técnicas que permitan el logro eficiente de los objetivos y propósitos de una organización. En este caso el énfasis se pone en el manejo racional, en capacitar, influir, en tratar de cambiar el comportamiento de administradores y supervisores para lograr esa eficiencia. Hacer las cosas bien en el menor tiempo posible y con el menor uso de recursos. Por otra parte, la administración puede estudiarse focalizando el interés en la conducta que desarrollan los administradores, en cómo fun-

ción en la realidad una organización y qué hacen quienes la dirigen. Es éste un enfoque de comportamiento administrativo. Aquí lo que se trata es de describir y explicar empíricamente conductas.

Es obvio que ambas ópticas no deberían ser descoyuntadas. Para lograr eficiencia, para cambiar conductas se requiere ante todo conocerlas. Precisamente por no hacer esto es que algunos especialistas consideran que la aplicación de los conocimientos y técnicas gerenciales —existe una literatura internacional al respecto— obtenidos en países desarrollados no logran ser transferidos con éxito a países en vías de desarrollo. Hay que considerar que los sistemas de administración de estos últimos, tanto en su estructura como en sus métodos, son influenciados por las tradiciones de administración de su pasado colonial correspondiente. En el caso de América Latina, la tradición española. Pero es ésta una posición teórica. Otras corrientes subrayan que una verdadera ciencia (y la administración lo es) debe explicar los fenómenos independientemente de cualquier ambiente nacional o cultural.

Más aún: la administración electoral como estructura es una área específica de la administración pública y como tal exhibe las mismas deficiencias, deformaciones e “irracionalidades” que la caracterizan como conjunto en los países en vías de desarrollo. Y lo que es más importante: es un trozo de administración pública enclavada en un ambiente de competencia política, de clientelismo y de escasa tradición en la sucesión pacífica en el ejercicio del poder.

El enfoque utilizado en la presente exposición es de la administración electoral como “saber aplicado”, como “saber hacer” para lograr con eficiencia los objetivos que plantea la organización de unas elecciones. La ciencia administrativa es una ciencia operacional y lo que se espera de ella es organizar el conocimiento pertinente para hacerlo aplicable y por tanto útil para quienes deben alcanzar resultados deseados. Esa administración electoral tiene un por qué y un para qué. En otras palabras, una razón de ser y un propósito. Se impone entonces la explicitación de su fundamento.

III. Objetivo e importancia de la administración electoral

La administración electoral tiene un objetivo: asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y garantizar el principio de igualdad. En otros términos lo que se procura es hacer y garantizar:

- a) que tenga voto todo el que deba tenerlo;
- b) que el voto dé por resultado la expresión, lo más cercana posible, de las fuerzas sociales;
- c) que los resultados de la elección no puedan falsearse.

Organizar unas elecciones asegurando el logro de estos objetivos conlleva la existencia de una maquinaria administrativa y el desarrollo de un trabajo arduo y la utilización de mucho personal. La constitución

y el mantenimiento de un aparato burocrático como éste sólo puede recaer sobre el Estado o en un organismo público dependiente del mismo.

Para lograr la transparencia y objetividad en la decisión popular expresada por los votos, ese aparato burocrático debe estar dotado de un grado determinado de independencia y autonomía. Esto no sucede ni puede suceder cuando el organismo está bajo la autoridad o la influencia de un órgano o poder del Estado y, en un contexto de presidencialismo hipertrofiado como el latinoamericano, mucho menos del poder ejecutivo. En términos teóricos el gobierno representa sólo una parte de la opinión del electorado, y por tanto, una parte de la sociedad.

El órgano o conjunto de órganos electorales para ejercer bien su función y cumplir sus objetivos no sólo debe ser neutral sino también parecerlo. Debe proyectar una imagen de confianza y credibilidad. Es como la “mujer del César que no sólo debe ser honesta sino también parecerlo”.

Se han seleccionado diferentes modelos para el diseño de estos organismos. El desafío estriba en poder combinar exitosamente el estar dentro del Estado, por una parte, y por la otra, lograr independencia frente al ejecutivo. Con tal fin se han creado organismos autónomos, especializados en materia electoral, que despliegan tanto funciones jurisdiccionales como administrativas y reglamentarias. Otras soluciones consisten en la creación de organismos dependientes del poder legislativo o la distribución de estas funciones en órganos dependientes de diferentes poderes: ministerios de lo interior para la parte administrativa y el poder judicial para el conocimiento y decisión de las impugnaciones.

Ahora bien, el aspecto sustancial radica si colocar estos organismos al margen de la política partidaria o buscar la participación directa de los grupos o partidos políticos de manera que se neutralicen mutuamente lográndose así garantizar la objetividad de las actuaciones. Este aspecto continúa siendo tema de debate. Muchas veces se cuestiona la neutralidad política porque en la realidad a menudo es tan sólo un ropaje que esconde la presencia de intereses políticos. Por otra parte, y contrariamente, la experiencia ha mostrado —salvo los casos de sistema caracterizados por un bipartidismo excluyente que crea otro tipo de problemas— que la presencia de activistas políticos en la dirección del organismo electoral frecuentemente lo conduce a un inmovilismo administrativo por la confrontación partidaria que se recrea en su interior.

Como se aprecia, las funciones y propósitos de la administración electoral son de primerísimo orden. Ahora bien, de lo que se trata en unas elecciones es del poder, de la lucha por el poder. Entonces, para hablar de administración electoral, se requiere, para su adecuada comprensión, delinear el ámbito político en el que está ubicada.

IV. Las elecciones como competencia política

En un sistema político democrático, no importa su grado de desarrollo, se considera legítimo el poder que detentan los gobernantes, es decir, auténtico, aceptable, cuando el mismo se origina y proviene del consentimiento mayoritario del pueblo. Esto significa que el pueblo, entendido como conjunto de ciudadanos, es decir, los nacionales de un Estado que titulares de los derechos políticos, constituye la fuente de todo poder democrático. Es ésta la denominada soberanía popular.

Pero si bien el pueblo es fuente de poder, no es sujeto activo de poder. No lo ejerce directamente sino a través de mandatarios. Es, en consecuencia, fuente primigenia pero también destinatario del poder. Los gobernantes, los detentadores formales del poder, son el conjunto de individuos que ocupan los cargos públicos electivos y que tienen como función o responsabilidad dirigir políticamente al Estado.

Como el pueblo no ejerce directamente el poder no puede hablarse de democracia directa. Las democracias modernas se configuran como democracias representativas. En ellas los detentadores del poder son designados mediante el método electivo. En su acto, la elección, que se celebra periódicamente, participan por lo regular la mayoría de los ciudadanos: aquéllos que no sólo son titulares de la facultad de elegir y ser elegidos sino que además están inscritos en una lista o registro de electores. A este conjunto de electores se le denomina cuerpo electoral.

Es precisamente el cuerpo electoral el que selecciona, mediante una operación material denominada votación, y de un conjunto de candidatos previamente presentados e inscritos, aquéllos que ejercerán los distintos cargos electivos por un período de tiempo determinado. Los que resulten elegidos, según las fórmulas electorales que se hayan adoptado, se convierten en representantes políticos del pueblo, es decir, actuarán en nombre y por cuenta del pueblo por un período de tiempo previamente determinado. Ese grupo de elegidos tiene la responsabilidad de ejecutar el programa de gobierno, los planes y las acciones, que prometieron al electorado llevar a cabo si resultaban seleccionados.

Ahora bien, la realidad nos presenta un cuadro en el que los ciudadanos no disponen de los mismos recursos. En otras palabras, no tienen las mismas e iguales condiciones económicas y sociales. En cualquier sociedad, y por ende también en las que se gobiernan democráticamente, los recursos materiales y simbólicos no están distribuidos de manera equitativa. Como los recursos y bienes disponibles en una sociedad son escasos esto obliga a la creación y existencia de un mecanismo institucionalizado que asigne y distribuya estos bienes y recursos, y que las decisiones que se adopten al respecto gocen de la aceptación voluntaria de la generalidad de los miembros de esa sociedad.

Como los recursos están distribuidos de manera desigual, la sociedad se presenta conformada en diferentes grupos o sectores sociales. Son las denominadas clases sociales. Gráficamente una sociedad puede ser representada como una pirámide dividida en secciones horizontales colocadas una encima de la otra. Dependiendo de la cantidad de recursos de que disponga o tenga acceso, cada grupo o sector social podrá ser ubicado en una sección determinada de la pirámide. Como son más los que menos tienen la base de la pirámide será más ancha que la cúspide.

Las clases sociales tienen y persiguen intereses diferentes y, por tanto, tendrán visiones distintas acerca de cómo debe estar organizada y ser dirigida la sociedad. Estos intereses y visiones, distintos y contrapuestos, tienden a manifestarse y se expresan políticamente. Es decir, a través de distintos medios o canales (organizaciones, grupos, instituciones) esos intereses se agregan, es decir, se unen, y se articulan, o sea, se organizan, con el fin de actuar públicamente para influir, o tratar de determinar, que las decisiones que adopte el Estado como mecanismo institucionalizado de asignación y distribución de recursos les beneficien o por lo menos no les perjudiquen. Esas actividades que despliegan estos grupos o agentes de los distintos sectores o clases sociales se llevan a cabo de una manera formal utilizando los mecanismos institucionales existentes o de manera informal, por medio de acciones de presión.

Entre los mecanismos formales de participación en defensa o promoción de sus intereses y visiones políticas se encuentra la posibilidad de competir abiertamente para controlar las posiciones de dirección del Estado. Cómo entre las principales están las de origen electivo, la participación en las elecciones se destaca como el mecanismo más importante para promover directamente sus visiones y planes de lo que debe hacerse (programas de gobierno) y proponer equipos de gestión (candidatos) que se comprometen en ejecutarlos.

Como se aprecia el pueblo no es una entidad monolítica. Está dividido en partes que actúan políticamente de forma y de manera distinta. Las relaciones entre estos sectores sociales y el Estado se lleva a cabo, como ya se dijera, a través de intermediarios. Son ellos quienes agrupan, organizan y movilizan la participación en la vida política a los ciudadanos pertenecientes a las distintas clases sociales. Estos cuerpos intermedios, estas organizaciones que compiten en unas elecciones son los partidos políticos y agrupaciones de electores. Los partidos y las agrupaciones constituyen algunos de los actores formales de la vida política y, en particular, de las elecciones.

A. La normativa electoral como reglas del juego

Ahora bien, como las elecciones son una competencia de intereses, proyectos y candidatos que luchan por la conquista de posiciones de

poder en el Estado, esa competencia debe y tiene que ser necesariamente reglamentada, organizada y arbitrada. Para ello es que se dictan leyes específicas que determinan cuáles son los actores de la competencia, así como las normas que deben regular las relaciones entre ellos, y los procedimientos que se han de seguir en la realización de las actividades requeridas para materializar las elecciones. Esta es la normativa electoral.

El carácter “electoral” de esta normativa lo determina su contenido. Ella recoge el núcleo central de las disposiciones referentes a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y en qué condiciones, para qué período de tiempo, y bajo qué criterios organizativos tanto desde el punto de vista procedimental como territorial. Históricamente se ha demostrado que ninguna legislación electoral es neutra. Siempre favorece o tiende a favorecer la mayoría que la aprobó y también, claro está, la estructura del poder existente en una sociedad en un determinado momento histórico.

Obviamente esta normativa electoral debe ser aplicada. Se debe velar porque sea respetada y se deben prever mecanismos de sanción a los que la violenten para reestablecer el orden violado. Además, como el criterio utilizado para determinar los ganadores en la competencia electoral es de naturaleza cuantitativa, es decir, se suman votos, tiene que existir un organismo o varios, dedicados a realizar todas las tareas de organización de esa votación, del conteo de los votos y actividades conexas. Esta es la organización electoral (la administración electoral como estructura a la que ya se hizo referencia) que puede asumir distintas modalidades y formas. Por consiguiente, resulta imprescindible la presencia de una estructura organizativa encargada de preparar, dirigir, juzgar y arbitrar la competencia electoral. Por sus importantísimas atribuciones será ella también un actor electoral.

B. Actores electorales formales e informales

Se han identificado ya a los actores electorales formales: los electores o el cuerpo electoral, los partidos y los candidatos y la estructura que organiza, dirige y resuelve las controversias que se suscitan. Pero si bien éstos son los actores protagonistas y visibles que aparecen en el escenario, no son los únicos y, en algunos casos, no son los más importantes. Una elección involucra y engloba a toda una sociedad. Es, como ya se dijera, un combate, una lucha de intereses, de visiones o proyectos y de candidatos. Es una lucha por el control y ejercicio del poder. Por ello los demás actores políticos actúan en el proceso electoral de manera más discreta pero no por ello menos efectiva.

Una visión realista de las elecciones no puede desconocer el papel que juega el poder ejecutivo, sobre todo en América Latina en donde se ha adoptado en la mayoría de los países el régimen presidencial. Tampoco se puede dejar de lado a los militares, a los grupos económi-

cos, la iglesia, los medios de comunicación, las asociaciones profesionales, empresariales y sindicales y los actores de poder internacional que condicionan o limitan las acciones de los actores de la política interna de un país determinado.

Las interrelaciones entre este concierto de actores formales e informales en una situación de competencia para resolver el problema de la sucesión en el ejercicio del poder mediante elecciones caracterizan un momento o coyuntura en el proceso político. Esa coyuntura política es el proceso electoral. Como momento del proceso político cada elección es singular, única e irrepetible. Por más experiencia y conocimientos de que se disponga, todo proceso electoral con un grado aceptable de competitividad resultará siempre novedoso e imprevisible desde el punto de vista político.

V. El organismo electoral como actor político

Como las elecciones son ante todo un momento en el proceso político, y una competencia por la conquista del poder, la estructura que tiene la responsabilidad de preparar, dirigir y resolver las controversias que surjan en ella no sólo desempeña las funciones que le reserva la normativa electoral. Ella juega también un importante papel político. Es un actor político.

Por la condición de actor que asume el organismo en la coyuntura político-electoral, éste se coloca en el centro de la disputa precisamente por ser el árbitro de la competencia. La pugna de intereses que se verifica en las elecciones, convierte el organismo en un blanco perfecto para las presiones e intentos de manipulación provenientes de distintos sectores. La naturaleza del proceso electoral y el rol central que ocupa, lo exponen a un condicionamiento político externo que muchas veces influye y determina el grado de éxito o fracaso de las elecciones.

La razón de ser de un organismo electoral (en el caso de que estas funciones sean concentradas y asignadas a un solo organismo) es asegurar y garantizar que el señalamiento popular se lleve a cabo limpia y nítidamente disminuyendo al mínimo las posibilidades de manipulación. De ahí que para lograr este objetivo se deba colocarlo en una posición de equidistancia de los diversos polos políticos de manera que su labor organizativa y de arbitraje del proceso electoral goce de credibilidad y legitimidad.

Lograr un árbitro electoral por encima de toda sospecha es una meta harto difícil como ya se dijera. Ello dependerá mucho del grado de desarrollo democrático que exhiba el sistema político y del compromiso de las fuerzas sociales y políticas de sentar las bases de un juego con reglas institucionalizadas que permitan una competencia por el poder sobre una base de igualdad de oportunidades. En algunos países de América Latina, por ejemplo, estas condiciones aún no se

cumplen: el partido que logra desplazar a otro del poder se muestra igualmente reticente a abandonar las innumerables palancas que un régimen electoral deficiente pone a su disposición.

La credibilidad de un organismo electoral depende de múltiples causas, entre ellas, del mecanismo de designación de sus integrantes así como de su mismo diseño institucional. La confianza será menor en la medida en que su composición delate la preeminencia de una parte política (sobre todo si ejerce el poder) sobre las demás. La observación es aún válida en el modelo organizativo de un tribunal, consejo, junta, comisión, etc. integrada por imparciales y apartidistas.

Pero la credibilidad no es un atributo con el que se nace; es también el producto de la labor y de las acciones que lleve a cabo el propio organismo electoral. Y no únicamente en el aspecto meramente técnico y administrativo sino también en su papel de árbitro de la competencia electoral. Una percepción nítida de las características del proceso político y un definido, claro y auténtico compromiso con el interés general deben constituir los cardinales de una inteligente, prudente y responsable dirección de un organismo electoral con vocación de cosechar confianza y respeto público.

Resulta imprescindible para una útil comprensión de las elecciones como proceso administrativo, partir del entendimiento de esta visión de las elecciones como competencia y del rol de actor político que asume el organismo o la estructura encargada de su preparación, realización y arbitraje. Sin conciencia del ambiente externo, que influye y condiciona al organismo, se corre el peligro de sobrevalorar conocimientos y técnicas que procuran maximizar la eficiencia en la administración de unas elecciones. No son éstos remedios que resuelven cualquier tipo de problema.

Los conocimientos y las técnicas gerenciales constituyen tan sólo una herramienta para que el organismo logre un grado aceptable y posible de eficiencia que a su vez repercuta en beneficio de la credibilidad y legitimidad en el desempeño de su función primordial. Pero, a veces sucede que aun siendo muy buena la administración, independientemente en el proceso electoral se suscitan situaciones que escapan a las posibilidades reales de solución de los funcionarios electorales.

VI. Las elecciones como proceso administrativo

Ya se consignó cómo mediante las elecciones el cuerpo electoral manifiesta su decisión con relación a un programa político y selecciona un equipo de candidatos, postulados por organizaciones políticas, para ocupar los cargos electivos del Estado por un lapso determinado. Para que pueda expresarse esa decisión colectiva se requiere llevar a cabo una serie de actividades concatenadas, que de acuerdo a la normativa

electoral, han de realizarse de acuerdo a una lógica y de manera secuencial.

VII. El proceso electoral

Toda elección constituye entonces un proceso. Se entiende por proceso electoral la secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral así como la determinación, declaración y publicación de los resultados. Todo proceso electoral comprende, por consiguiente, las siguientes etapas:

- a) Convocatoria
- b) Inscripción y admisión de candidatos
- c) Campaña electoral
- d) Votación
- e) Escrutinio
- f) Conocimiento y decisión de los recursos de impugnación
- g) Determinación y proclamación de los elegidos

VIII. Por qué las elecciones requieren ser administradas

En consecuencia, para celebrar unas elecciones, se necesita llevar a cabo un conjunto ordenado de actividades para el logro de objetivos predefinidos. En la realización de estas tareas y trabajos se involucran un número considerable de personas y organizaciones que a su vez requieren de recursos humanos, económicos, administrativos y tecnológicos. Este conjunto de objetivos, ideas, actividades, personas y recursos necesita ser administrado. Es decir, requiere de la coordinación eficaz de una multiplicidad de esfuerzos individuales que son desplegados para lograr determinadas metas cuyo alcance sólo será posible de manera colectiva. Este esfuerzo coordinado se desarrolla en el contexto de un ambiente político externo que, como ya se explicará, lo condiciona y lo limita.

IX. Qué es administrar

Administrar consiste en coordinar de manera eficaz ideas, personas y recursos lo que conlleva realizar determinadas funciones. Como éstas se llevan a cabo en secuencia, la acción de administrar se concibe como una secuencia de fases. Por eso se habla de proceso administrativo o gerencial. ¿Cuáles son esas fases? ¿Cuáles son las funciones de un administrador? Para responder a estas interrogantes bastaría con observar lo que hace un administrador. A continuación, primero, se ofrecerá una breve explicación de cada una de ellas en general y

posteriormente algunos comentarios específicos en el contexto de la administración electoral.

X. Las funciones de un administrador

A. El planeamiento

La razón de ser de un administrador es lograr resultados vía objetivos y metas. Por consiguiente, lo primero que debe hacer es identificar, definir y decidir cuáles son esos resultados, cómo pretenderá alcanzarlos y qué necesitará para ello. En otras palabras, el administrador debe planificar, programar sus actuaciones. Debe pensar en detalle y con precisión, antes de actuar, en todo lo que quiere y pudiera lograr, determinando qué, cómo, cuándo y dónde hacerlo. La planificación es pues la primera fase del proceso administrativo, la primera función de un administrador o gerente.

B. La organización

La organización es la segunda función del proceso gerencial. Una vez determinado el plan y decididas las acciones que deberán realizarse, el administrador debe asignar los distintos trabajos y tareas a un conjunto de personas. Debe, en otras palabras, conformar una estructura organizativa. Esto es, establecer los distintos puestos o cargos, describir sus funciones, determinar las calificaciones del personal que deberá desempeñarlos, definir las líneas de autoridad en cada área y departamento, delinear las interrelaciones entre los distintos departamentos, secciones y unidades de manera de evitar las interferencias, y duplicidades de esfuerzos para lograr un óptimo grado de coordinación. Organizar consiste entonces en acomodar y relacionar los recursos disponibles para el logro efectivo de lo que se ha planificado.

C. Integración del personal

Parar lograr no sólo una organización efectiva sino además llevar a cabo lo planificado se requiere que los distintos niveles, puestos o cargos que conforman una estructura organizativa sean ocupados por un personal calificado y adecuadamente seleccionado, orientado, entrenado y periódicamente evaluado. De todos los recursos el humano constituye el más valioso en cualquier esfuerzo colectivo para alcanzar determinados resultados. Por ello, la función de integración del personal se considera como una fase del proceso administrativo.

D. Dirección

La cuarta función que desempeña un administrador es la de dirigir. Dirigir significa “dar instrucciones” y es la fase en el proceso adminis-

trativo en la que se ponen los planes en movimiento; es, en una palabra, el paso de la acción. En ella es donde el gerente o administrador puede ser más o menos efectivo; donde puede lograr más pero también encontrarse con los mayores tropiezos. La función de dirección conlleva determinadas actividades y requiere del manejo de determinadas habilidades y destrezas. Por lo pronto, es necesario saber comunicarse, delegar y asignar trabajos específicos, motivar al personal, coordinarlo, así como manejar los cambios y conflictos que surgen en la estructura administrativa, en el ambiente interno que también condiciona la labor administrativa.

E. Supervisión y control

La razón de ser de una estructura organizativa es la de obtener resultados. Por lo tanto la efectividad de una organización y de aquéllos que trabajan con ella puede medirse solamente en términos de logros. Por consiguiente, el administrador debe disponer de técnicas y mecanismos para verificar que las acciones que se lleven a cabo conservan una correspondencia con lo que se ha planeado. Los mecanismos de control le proporcionan al administrador retroalimentación, le ayudan a dar seguimiento a las metas obtenidas y tienden a asegurar el logro de los resultados deseados. El control o la supervisión es entonces la parte del proceso administrativo que confirma la obtención de lo planificado, organizado y dirigido. Por ello es la última fase en el proceso administrativo.

Armados de estas nociones generales se pueden considerar ahora las funciones de un administrador electoral.

XI. El planeamiento electoral

Planear, conviene subrayarlo, implica decidir con antelación qué, cómo, quién, cuándo y dónde hacerlo. Aquí la palabra clave es decidir. En efecto, no se puede hablar de planificación si no se adopta una decisión previa de los resultados que se desean alcanzar y del curso de acción que habrá de seguirse.

Planificar unas elecciones no es una labor sencilla. Hay que ensamblar muchas actividades, adiestrar a muchas personas y resolver problemas de logística. En unas elecciones se involucran, directa o indirectamente, un considerable número de personas, entre funcionarios y empleados electorales, personal de las mesas o lugares de recepción de los votos, candidatos y electores. Todo eso crea un gran problema de gerencia. Por otra parte, por ser un evento masivo, el proceso electoral cuesta dinero y esos recursos económicos deben ser presupuestados con precisión y administrados con rigurosidad, sobre todo en países en vías de desarrollo precisamente en los cuales no abundan.

¿Por qué y para qué planificar las elecciones? ¿Qué beneficios acarrea? Ante todo proporciona al administrador electoral la orientación y la determinación de lo que tiene que hacer. En efecto, permite identificar las metas, establecer el curso de acción a seguir y calcular el tiempo, las energías y los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Todo ello crea un ambiente de seguridad en quienes tienen la responsabilidad de organizar las elecciones porque se sabe de antemano todo lo que habrá de hacerse. Además, facilita el control y la supervisión en la ejecución de las tareas, evita el sobrecargo de trabajo, el “recalentamiento” de algunas áreas de la estructura organizativa en momentos, durante la fase de prevotación, de mucha presión y tensiones.

A. Cómo planificar unas elecciones

El diseño de la estructura básica de un plan de organización electoral es relativamente una tarea fácil. Las legislaciones electorales tienden a reglamentar con bastante detalle todas y cada una de las etapas del proceso electoral. Ahora bien, esto no significa que el montaje del plan no deje de ser sumamente complejo.

B. Los pasos previos

Para diseñar un plan de organización electoral se deben dar algunos pasos previos antes del ensamblaje final del plan, a saber: recolección de información, sistematización de la información y, por último, definición de las actividades.

1. Recolección de información

En primer lugar, hay que analizar atentamente la legislación electoral. Con ello lo que se busca es extraer la secuencia del proceso electoral, es decir, sus fases, los procedimientos y los plazos en que deben realizarse las actividades previstas en cada etapa del mismo.

En segundo lugar, como no todos los detalles se encuentran definidos en la ley electoral se tiene que recopilar información acerca de cómo se han llevado a cabo en la práctica esas actividades. Esta información es de vital importancia para determinar cómo se desarrollaron en el pasado las distintas actividades organizativas, quiénes las realizaron, qué dificultades se presentaron. Esta recolección de información permite completar de manera exhaustiva el inventario de actividades, tareas y acciones que han de incluirse en el planeamiento y que no son considerados en la ley electoral. Este esfuerzo, además, permite extraer ideas para operacionalizar en detalle disposiciones contenidas en la normativa electoral.

2. Sistematización de la información

Compilada la información se impone luego organizarla y sistematizarla. Esto se puede realizar con base en dos criterios: partiendo de lo general a lo particular, por una parte y, por la otra, de acuerdo a la secuencia cronológica en que deberán llevarse a cabo las actividades.

Ya se dijo que la legislación electoral determina las etapas del proceso electoral. Estas etapas constituyen lo general. A partir de ellas se procede entonces a su desglose en conjuntos de actividades y las actividades a su vez en tareas y acciones específicas. Logrado este detalle se reagrupan las actividades en conjuntos y a su vez las tareas y acciones específicas por cada actividad. Si bien las etapas del proceso electoral tienen una lógica secuencial, desde el punto de vista administrativo algunas actividades tienen que ser realizadas en secuencias pero otras deben llevarse a cabo simultánea o paralelamente.

El inventario de actividades a realizar puede ser estructurado en tres momentos o partes: etapa de preparación de la votación, etapa de votación, escrutinio y conteo electoral y la etapa posterior a la elección.

3. Definición de las actividades

Si bien la identificación de lo que tendrá que realizarse puede resultar una tarea relativamente fácil, el montaje del plan, su estructuración es compleja. En efecto, para cada conjunto de actividades, tareas y acciones se deben formular una serie de preguntas que requieren de respuestas claras y precisas:

- por qué debe hacerse
- qué se persigue
- qué se necesita para llevarla a cabo
- dónde tendrá lugar
- cuándo deberá realizarse
- quién lo hará
- cómo se hará

Lo que se pretende con esto es determinar los cinco aspectos cuya definición es necesaria para el ensamblaje del plan de organización, a saber: determinación de los objetivos, descripción de las tareas a realizar, estimación del tiempo de realización, asignación de la ejecución y supervisión de los trabajos, presupuestación de gastos. Vale la pena comentar brevemente cada uno de ellos.

a) Determinación y definición de los objetivos

En primer lugar, está la determinación de los objetivos, es decir, definir el resultado que se persigue, las metas que se desean alcanzar. A simple vista esto podría parecer muy simple, sin embargo el esfuerzo puede resultar arduo y difícil. Los objetivos deben ser definidos a

distintos niveles: general, intermedio y específico. Los objetivos principales son sustentados por lo regular por sus objetivos. De esta manera, los objetivos forman una jerarquía y también una red. Esta jerarquización e interrelación de los objetivos corresponde a la jerarquización en los niveles de dirección en la organización.

Los objetivos deben ser concebidos con un gran sentido práctico y de ser posible expresados en términos mensurables de manera de facilitar su verificabilidad. Definir y hacer conocer los objetivos es un verdadero desafío. En su formulación deben participar tanto los directivos de alto nivel como los de nivel medio. Todos deben conocer cuáles son las metas y debe motivarse y estimular al personal a trabajar unidos para alcanzarlas. Los objetivos forman un tejido de resultados y acontecimientos deseados. Si no están debidamente interconectados y no se sustentan entre sí, los miembros de la organización seguirán rutas que le parecerán buenas en lo personal o para su propio departamento pero que podrían resultar desastrosas para la institución como un todo.

b) Descripción de las actividades

En segundo lugar, se debe proceder a describir y detallar lo más posible cada una de las actividades, tareas y acciones. A mayor detalle y precisión, mayor seguridad y posibilidad de control podrá alcanzarse durante la ejecución y gerencia del plan. Aquí lo que importa es determinar qué se debe hacer y cómo. Resulta imprescindible para quienes tendrán la responsabilidad de llevar a cabo el trabajo saber esto con suficiente antelación. De esta manera el que asigna el trabajo podrá verificar su cumplimiento y evaluar el incumplimiento.

c) Estimación del tiempo de realización

En tercer lugar, está la necesidad de calcular el tiempo de realización que requerirán las distintas actividades, tareas y acciones. Con tal fin no sólo se deberá precisar la fecha de inicio y de culminación de cada una de ellas sino también un margen posible de rejuego así como el límite crítico, es decir, la fecha en que tiene que ser concluida inevitablemente.

El factor tiempo, el estimarlo debidamente, es vital en el planeamiento como en la fase de control en el proceso de administración electoral. La votación se lleva a cabo en la generalidad de los casos en un día determinado. Todo tiene que estar listo para esa fecha. La posibilidad de una postergación de las elecciones por dos o tres días es impensable y puede ocasionar graves dificultades políticas. Aunque los funcionarios electorales fallen, las elecciones se tienen que celebrar. Precisamente por eso las labores de administración electoral son de mucha responsabilidad y crean mucha tensión.

Calcular el tiempo implica también determinar el “tiempo optimista” (el estimado con un buen margen de holgura si todo sucediera como se ha previsto), el “tiempo probable” (aquel que se considera necesario para realizar el trabajo) y el “tiempo pesimista” (una estimación basada en el supuesto de que se enfrentarán condiciones adversas). Otro aspecto importante a determinar es la “ruta o camino crítico”, esto es, la secuencia de tareas que requieren de mayor tiempo y que, por lo tanto, implica el menor tiempo de holgura.

d) Asignación de la ejecución y supervisión de las labores

En cuarto lugar, se debe proceder a la asignación de los trabajos a realizar tanto al personal que será encargado de su ejecución directa como de la supervisión de los mismos. De tal manera que se pueda en todo momento determinar quién deberá hacer qué y quién tendrá la responsabilidad de controlar o supervisar dichas labores.

e) Presupuestación de gastos

Un plan de organización electoral estará incompleto si no incluye un presupuesto de gastos detallado. Por ello para cada actividad, tarea o acción se debe estimar el costo en que se incurrirá para llevarla a cabo. Aquí se parte de lo particular a lo general.

El costo de las elecciones aumenta cada día. Y en el caso de América Latina con la crisis económica en la que está sumida y los efectos devastadores de la inflación esta situación se torna más dramática. El altísimo costo de avanzadas tecnologías sobre todo en el área de informática y procesamiento de datos limitan muchas veces su utilización. Por igual cada vez son más considerables los recursos económicos a ser invertidos en la adquisición de equipos y para solventar el trabajo de organizar y mantener un registro civil confiable que sea el fundamento de las listas electorales, la compra de la utilería electoral, los requerimientos de un sistema de comunicación eficaz para las distintas operaciones de recolección de información en la fase del conteo electoral, las necesidades de adiestramiento del personal que se involucra en todo el proceso electoral, para mencionar sólo algunos ejemplos.

C. Ensamblaje final y manejo del plan

Con estos elementos determinados, definidos y desarrollados en la manera explicada se puede proceder entonces al ensamblaje final del plan. A estructurarlo y presentarlo de una manera sistemática, debidamente calendarizado en sus diferentes etapas y conjuntos de actividades, tareas y acciones.

Es importante advertir que ningún plan general de organización electoral logra preverlo todo; que no es ni puede ser perfecto. El

intento de manejar racionalmente, en términos administrativos, un proceso electoral es un gran reto. Se requiere de mucho pensamiento, de un gran sentido práctico y de un conocimiento particular del medio en el que se opera. Una tarea de este género no debe ser obra de una sola persona sino más bien de un equipo de trabajo. Si administrar es coordinar eficazmente un esfuerzo colectivo entonces la planificación debe ser el resultado de un trabajo en equipo.

“La mejor planeación se logra cuando los administradores tienen la oportunidad de contribuir a los planes que afectan a las áreas sobre las cuales tienen autoridad. Una forma de asegurar que se conozcan bien los planes y de lograr la ventaja de lealtad hacia los mismos es que participe el mayor número posible de administradores en la planeación. Bajo esta circunstancia es más probable que el plan se ejecute con entusiasmo e inteligencia” (KOONTZ/O'DONNELL/WEIHRICH. *Administración*, 1985).

En las primeras versiones de un plan de organización electoral siempre se olvidan detalles. Por eso debe procurarse que exista una retroalimentación continua durante su ejecución. Los planificadores y analistas deben asumir una actitud presta a aceptar la existencia de errores y de reajustar algunos de sus aspectos si se demuestra que es necesario y conveniente.

Como se aprecia para planificar unas elecciones es mucho lo que se debe pensar y escribir antes de iniciar los trabajos de organización. Pero toda esta labor previa produce, como ya se destacara, incalculables beneficios.

Una vez ensamblado el plan de organización, éste se convierte en una especie de manual de administración electoral, que evaluado y revisado periódicamente puede servir para futuras elecciones. Su confección es, entonces, una inversión rentable y un medio de institucionalización electoral.

D. Limitaciones y fracasos en el planeamiento electoral

Como herramienta, el planeamiento tiene sus limitaciones y muchas veces aunque existan muy buenas intenciones se fracasa en el intento. En ocasiones porque en las altas instancias de la gerencia prima una mentalidad refractaria al planeamiento: los problemas se resuelven cuando se presentan de manera improvisada. A veces se piensa que planificar es una pérdida de tiempo que absorbe energías y hace descuidar los problemas cotidianos.

Si los altos ejecutivos no creen en el planeamiento, no lo estimulan o no toman las decisiones necesarias que permitan a sus subordinados diseñar sus planes, toda la administración se expone a un fracaso. Es muy difícil que las personas planeen si no saben en qué consiste su trabajo, si no advierten cómo se relaciona su labor con la de los demás y si no tienen una autoridad clara para tomar las decisiones necesarias.

Una actitud de esta naturaleza evidencia la ausencia de un concepto claro de lo que significa planear.

Por otra parte, muchas personas creen que han planeado cuando en realidad de lo que disponen es de estudios de planeamientos que es algo muy distinto. La planeación es un ejercicio práctico de racionalidad. Requiere de objetivos claros, conocimientos de las alternativas, capacidad para analizarlas, información, un deseo de encontrar la mejor solución posible y, sobre todo, de la adopción de decisiones.

XII. La organización de las elecciones

La organización como segunda función del proceso gerencial en el área electoral en la generalidad de los casos está determinada en la legislación y/o en los reglamentos internos de los organismos electorales. En algunos casos, esta organización en vez de contribuir a una administración electoral eficiente la dificulta. No se logra la coherencia necesaria entre los propósitos y metas de la institución y la división y distribución interna del trabajo. Esto es más evidente en legislaciones electorales más antiguas que en las más recientes.

Ante la imposibilidad, por ejemplo de una reforma legal que opere un rediseño organizacional más adecuado y racional, el administrador electoral se ve limitado a trabajar en el marco existente aun si puede utilizar mecanismos informales, siempre dentro del contexto legal, que le permitan lograr una mayor racionalidad. Al menos en la conformación de un equipo o staff dirigenal y en la asignación de los trabajos para la materialización del plan de organización electoral.

Si bien la organización interna depende mucho del modelo de estructura de arbitraje electoral que haya sido adoptada en un país determinado, resulta posible plantear una discusión en torno a las que podrían ser las líneas generales de un esquema organizacional óptimo para el desempeño de las labores de administración electoral. Este esfuerzo tendría el propósito de armonizar la estructura de los organismos electorales en América Latina. En una primera etapa se podrían considerar primero las subregiones (Centroamérica y el Caribe, la América Andina, etc.) y luego a un nivel regional.

Este planteamiento no es novedoso: por ejemplo, esfuerzos en tal sentido se han venido desarrollando tanto en el ámbito del registro civil, sobre el que se han realizado investigaciones comparadas auspiciadas por las Naciones Unidas y el Instituto Interamericano del Niño (ONU, 1985/IIN, 1983). También puede citarse que incluso en el campo electoral, dentro del amplio proceso integracionista económico y político que se registra en la Comunidad Europea se puede hablar de notables avances en la difícil tarea de armonización de las legislaciones electorales que incluye aspectos de gran sensibilidad política (BARDI, 1988).

En América Latina, en la mayoría de los países, se ha adoptado el modelo de una organización electoral especializada y dotada formalmente de autonomía e independencia. Estas estructuras suelen ser encabezadas por un órgano central con atribuciones jurisdiccionales, reglamentarias y administrativas en lo referente a las elecciones. El mismo órgano (central o intermedio) tiene las funciones no sólo de organizar las elecciones sino también de juzgar y reglamentar de acuerdo con la ley. Es decir, la administración electoral es responsabilidad de un órgano que también resuelve de las controversias e impugnaciones que surgen durante el proceso electoral. Esto puede traer un grado de confusión de funciones de manera tal que quien hace, juzga también su hacer, es decir, un ser juez y parte al mismo tiempo. ¿Posible, conveniente?

A este modelo, como alternativa se podría ofrecer un esquema de organización que presente una separación en dos cuerpos o núcleos orgánicos: uno con funciones jurisdiccionales y reglamentarias (lo contencioso electoral es en gran parte contencioso administrativo) y el otro con atribuciones administrativas y técnicas. De esta manera la administración electoral sería responsabilidad de un conjunto de funcionarios cuya cabeza, un administrador general, gozaría de un amplio margen de acción pero ubicado en un contexto general de supervisión y control que llevaría a cabo el otro cuerpo orgánico (el jurisdiccional) y los representantes de las organizaciones políticas. Por otra parte, la introducción de la carrera civil en todos los niveles de los órganos electorales, generaría un grado de profesionalización y especialización del personal, que la colaboración y cooperación de organismos internacionales especializados en el área de asistencia y promoción electoral, contribuiría a su mejor formación y calificación.

La parte medular y constante en el trabajo de los organismos electorales resulta ser el registro civil y su consecuencia, el registro electoral. No todos los países de América Latina presentan igual nivel de desarrollo en esta área. Pero lo cierto es que concebida como un sistema, con sus continuas entradas y salidas (nacimientos y fallecimientos), exige de una atención permanente. A veces la labor se concentra únicamente en este aspecto y se posterga el planeamiento y organización del proceso electoral para el último momento. Como las elecciones se llevan a cabo cada dos, cuatro o cinco años, los funcionarios electorales tienden a descuidarse. Sin embargo, concluidas unas elecciones, éstas deben ser evaluadas en todos sus aspectos: planeamiento, organización, personal, mecanismos de control para inmediatamente comenzar a trabajar en el siguiente evento.

La organización de unas elecciones obviamente implica un gran trabajo de coordinación en todo el territorio del país. Por lo tanto no sólo debe pensarse en la departamentalización en los órganos centrales sino también en todos los órganos intermedios y periféricos. Esto requiere un diseño organizacional mucho más vasto y global.

Los procesos electorales, precisamente por sus trascendentes consecuencias políticas, requieren en su organización y montaje de un manejo racional y eficiente cada vez más tecnificado. El diseño de una organización efectiva no resulta tarea fácil. Su funcionamiento depende del personal que ocuparán las distintas posiciones dirigenciales altas, medias y bajas, y también de una dirección que fomente la motivación, el liderazgo y estructure canales eficaces de comunicación.

XIII. La integración del personal electoral

De poco sirve disponer de un buen planeamiento y del diseño de una organización efectiva si no se dispone de un equipo humano adecuado para llevarlo a cabo. Sin duda alguna es éste uno de los grandes problemas que se presentan en la tarea de administrar cualquier institución o empresa sobre todo en países en vías de desarrollo.

En primer lugar, encontramos los procedimientos y medios formales e informales de reclutamiento del personal. En contextos de escaso nivel de institucionalidad, la administración pública suele ser concedida como el gran botín político de los conquistadores del poder: los que obtienen la victoria electoral. Los procedimientos formales de reclutamiento (concursos, ponderación del mérito, etc.) se dejan de lado. El clientelismo político obstaculiza la integración de un personal capaz que cumpla con los requerimientos de las posiciones y franquea el paso a los recomendados políticos. La poca estabilidad y permanencia en el desempeño de las posiciones dificulta que el ejercicio de los cargos públicos permita la acumulación de una "experiencia práctica".

Por otra parte, la importancia del organismo electoral como actor político lo hace blanco apetecible de las fuerzas políticas en competencia. De ahí los intentos de perforar la "burocracia electoral", colocar "fichas", habilitar "palancas" para accionarlas en los momentos oportunos. Muchas veces puede resultar más "efectivo" controlar los niveles medios de una burocracia que su vértice o cúspide dirigencial. Si a esto se le suma la pobre remuneración económica de los cargos, la falta de institucionalidad y seguridades de jubilación del personal que se dedica a esta carrera, se completa un cuadro realista que atenta contra una efectiva administración.

Estas dificultades objetivas tienen que ser vencidas. No es posible llevar a cabo unas elecciones sin disponer al menos de un equipo básico de administradores con capacidad suficiente para traducir en realidad el plan de organización. En lo que respecta al reclutamiento se debe partir de un conocimiento e inventario del personal disponible. Su adecuada evaluación permitirá detectar las necesidades de personal con el que se deberá completar la organización. Definir los requisitos de las distintas posiciones y utilizar la evaluación periódica del personal son funciones que debe llevar a cabo un departamento de administra-

ción de recursos humanos de necesaria importancia en cualquier organización.

Tanto el equipo o staff dirigencial a nivel alto o intermedio debe conocer las técnicas fundamentales de gerencia. De ahí que, si bien en América Latina se tiende a favorecer y requerir, para los altos mandos, una formación predominantemente jurídica, no es menos cierto que ser jurista o abogado no implica ser un buen administrador. Puede llegar a serlo si completa su formación en esta área. Dentro del modelo sugerido de separación orgánica de las funciones de administración electoral el problema no se debería plantear. En cambio sí es conveniente para el otro núcleo orgánico, el que despliega las facultades jurisdiccionales. En este ámbito no sólo es recomendable una formación académica en el campo jurídico sino además disponer de experiencia como juez en diferentes niveles de la judicatura. Sucede a veces que en la dirección de los organismos electorales se designan abogados para desempeñar funciones de juez sin la experiencia o vocación necesarias.

Para administrar unas elecciones lo que se requiere es precisamente de administradores. Naturalmente en los distintos niveles de la estructura organizativa se involucra mucho personal que de entrada no tiene una formación técnica en esta área. De ahí la gran importancia que asume el adiestramiento del personal electoral. Además de lo que ya se consignara con relación al planeamiento y a la necesidad de que el personal conozca sus objetivos, lo que debe hacer, lo que se espera de cada integrante, el adiestramiento permite brindar no sólo los elementos básicos para planear, dirigir y supervisar actividades, tareas y acciones sino que además constituye una excelente vía para brindar una visión global de los trabajos a realizar de manera que el aporte que se exige a cada quien pueda ser debidamente entendido y valorado dentro del contexto general. Por lo demás el adiestramiento favorece la comunicación, a la que se hará referencia más adelante, tanto en sentido ascendente como descendente entre los niveles de la alta gerencia y personal de planta.

Un buen programa de adiestramiento para funcionarios y empleados ejecutado por el departamento de administración de recursos humanos, constituye una herramienta valiosa en la administración en general, y en la electoral en particular por el considerable número de personal que se involucra en las elecciones. Muchas veces, este aspecto se descuida. Ningún administrador electoral podrá tener éxito si no valora su principal recurso que es el personal. Muchas veces se piensa que sólo con recursos económicos se resuelve todo. El adiestramiento es una tarea lenta que debe llevarse a cabo con suficiente tiempo. Cursos de orientación institucional, técnicas gerenciales y entrenamiento para la ejecución de planes y tareas específicas resultan imprescindibles para estructurar un equipo humano, para fomentar el liderazgo y la motivación y, sobre todo, para manejar racional y eficientemente unas elecciones.

Naturalmente el adiestramiento no debe limitarse al personal permanente de los órganos electorales ni específicamente a quienes trabajan en el área de registro civil y electoral. Está también el personal de las juntas receptoras de votos o mesas electorales, los delegados o fiscales de los partidos políticos y en términos ya más generales los informadores públicos y el electorado en general. De este abanico de necesidades se debe destacar el relativo al personal de las mesas electorales ya que es en ellas donde materialmente se llevan a cabo las elecciones: los electores acuden a ella para votar, en ella se realiza el escrutinio y conteo de los votos y se levanta la documentación básica y oficial que sirve de sustento al cómputo general de las elecciones.

Una política de capacitación y desarrollo del personal electoral a todos los niveles, para que sea exitosa, debe contar con la aprobación, participación y relación activa de la alta gerencia. De lo contrario no producirá los frutos esperados.

XIV. La dirección administrativa del proceso electoral

Dirigir significa ejecutar, poner en acción toda una estructura, un personal y utilizar recursos materiales para lograr un resultado deseado. La dirección de un proceso electoral desde el punto de vista organizativo y técnico requiere de grandes esfuerzos personales, así como de un alto grado de delegación, comunicación y coordinación.

No importa el nivel que ocupe el administrador electoral; si hay algo que peculiariza el ambiente en que lleva a cabo su trabajo es precisamente la tensión producto de la presión del tiempo y del cúmulo de trabajo que debe realizar simultáneamente (el calendario electoral es un verdadero conteo regresivo). A esto se le debe sumar el clima de competencia y desconfianza generado por los naturales enfrentamientos de los distintos grupos políticos en pugna. En un terreno "minado" el administrador electoral debe actuar con celeridad, la adopción de decisiones debe ser rápida, la solución de los problemas, que siempre se presentan a última hora, expedita. Los problemas no se pueden congelar. Deben ser abordados con responsabilidad. Un problema no resuelto en el momento oportuno tiene la potencialidad de convertirse en el germen de una situación política conflictiva e incluso en una crisis.

Uno de los aspectos capitales en la dirección de unas elecciones es la necesidad de delegar funciones. Por ello se destacó oportunamente la importancia de la conformación y adiestramiento de un equipo o staff directivo de alto nivel de manera que el líder del mismo, el administrador general, pueda delegar responsabilidades y autoridad en determinadas áreas de trabajo. La delegación implica un alto grado de coordinación. Ésta no es solamente imprescindible en los niveles máximos sino también en los niveles medios. Una de las características de la tradición administrativa española es la centralización y concentra-

ción personal de las funciones. Muchas actividades complejas no se logran materializar adecuadamente por la lentitud que impone este tipo de esquema dirigencial.

La delegación, adecuadamente coordinada, es fuente de motivación, innovación y genera un ambiente de alto nivel de comunicación tanto vertical como horizontal. Estos factores contribuyen en la conformación de un “espíritu de cuerpo”, de lealtad hacia el esfuerzo, hacia las metas que el grupo las asume como comunes. Se debe siempre recordar que “el éxito depende en un 10% de saber cómo hacer las cosas y el restante 90% de disponer de la actitud y dedicación de hacer que funcione”.

Una alternativa susceptible de ser combinada con la delegación, es la asignación de trabajos que en este caso conlleva la necesidad de una rendición de cuentas ante el superior por parte de quien se le ha asignado el trabajo.

La función de dirección implica además un uso constante y continuo de la comunicación. Ya se dijo que dirigir significa “dar instrucciones”. Obviamente para hacer esto es necesario comunicarse. Es imposible dirigir sin comunicación, aun si ésta asume una variedad de formas. La comunicación no sólo se concentra en la función de dirección sino durante todo el proceso administrativo. Piénsese en la retroalimentación que conlleva el continuo reajuste de la planeación de la que se hizo ya mención.

En el continuo accionar de los planes que conlleva el dirigir se presentan cambios y surgen conflictos internos en la organización y en el personal que ejecuta un programa de trabajo. El administrador tiene que bregar con estas situaciones, manejarlas de manera que comprometan el logro de los objetivos. Por la complejidad de este ambiente tanto interno como externo, la experiencia práctica de organizar unas elecciones es importante tenerla en cuenta aun con la conciencia de que cada proceso electoral, como ya se consignara, es único, singular.

XV. El control y la supervisión en la administración electoral

Planear, organizar, dirigir el montaje y la organización técnica de un proceso electoral sin controlar, sin mecanismos de supervisión es exponerse al fracaso. No basta sólo determinar “qué hacer” y “para qué”. Deben existir medios para cerciorarse de que los trabajos se ejecuten adecuadamente. Este control no ha de hacerse *a posteriori*, es decir, a labor concluida sino que también debe ser continuo.

Planear no consiste en predecir el futuro. Ningún plan es profético. Por ello debe ser reajustado durante el proceso de su ejecución. La retroalimentación del planeamiento debe ser permanente aun si, concluido el evento, se impone siempre una evaluación global del plan para introducirle los reajustes necesarios, para que pueda ser utilizado con mayor éxito en comicios electorales venideros.

Una de las ventajas que ofrece un adecuado planeamiento que incluya todos los elementos que se han descrito es precisamente que permite durante la ejecución detectar qué no está funcionando adecuadamente y quién está haciendo mal su trabajo. No es solamente una carta de navegación sino también un radar.

El desarrollo de la informática permite no sólo utilizar las computadoras para el planeamiento sino también para "monitorear" la ejecución, supervisar la marcha de los trabajos. Y para ello no se requieren ni siquiera de equipos muy sofisticados. A nivel de microcomputadoras existen programas (software), pero también es posible diseñarlos, para controlar la multiplicidad de los subprocesos que conlleva la organización de unas elecciones.

Vocablos de referencia:

- V. Asesoría electoral
- Democracia
- Elecciones
- Organismos electorales
- Padrón electoral

•BIBLIOGRAFIA: ALDERFER, H. *La administración pública en las naciones nuevas*. Buenos Aires: Paidós, 1970. BARDI, L. "Voto di preferenza e competizione intrapartitica nelle elezioni europee. Prospettive per una admonizzazione della legge elettorale". In: Rivista Italiana de Scienza Política, XVIII, Nº 1, aprile 1988. BREA FRANCO, JULIO. *Introducción al proceso electoral dominicano*. Santo Domingo: Editora Taller, 1986, 2º e. *Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986*. San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Cuadernos de CAPEL, Nº 19, 1987. *Apuntes de administración electoral*. Santo Domingo: s.n., meca. 1988. CARZOLA PRIETO, LUIS y otros. *Comentarios a la ley orgánica del régimen electoral general*. Madrid, Editorial Civitas, 1986. GALVAN ESCOBESO, J. *Tratado de Administración General*. Costa Rica: ICAP, 1968, 3º ed. HEADY, FERREL. *La pubblica amministrazione. Prospettive di analisi comparata*. Bologna: Il Mulino, 1968. INSTITUTO INTERAMERICANO DE NIÑO/FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS para las actividades en materia de población. *Diagnóstico del registro civil latinoamericano*. Montevideo: Proyecto regional de Registro Civil y Estadísticas Vitales. 1983. JIMENEZ CASTRO, W. *Administración Pública para el desarrollo integral*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971. KOONTZ, O'DONNELL, WEHRICH. *Elementos de administración*. México: McGraw Hill, 1983, 2º ed. *Administración*. México: MacGraw Hill, 1985. MOSHER, F. Cimminino, S. *Ciencia de la administración*. Madrid: Rialp, 1961. MUÑOZ AMATO, PEDRO. *Introducción a la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 1962, 2 vol. NACIONES UNIDAS. *Manual de sistemas y métodos de estadísticas vitales*. Vol. II Examen de las prácticas nacionales. Nueva York: 1985. ROSCOE, MARTIN. *Administración pública*. México: Herrero, 1967. SHARKANSKY, IRA. *Administración pública*. México: Editores Asociado, 1971. SIMON, HERBERT. *El comportamiento administrativo*. Bologna: Il Mulino, 1967. SIMON, SMITHBURG, Thompson. *Administración pública*. México: Editorial Letras, 1968. TERRY, G. R. *Principios de administración*. Buenos Aires: El Ateneo, 1981. TERRY, G. FRANKLYN, S. *Principios de administración*. México: Continental, 1985.

Julio BREA FRANCO

ALIANZAS ELECTORALES

Alianzas electorales son pactos de partidos políticos con fines electorales. Las alianzas se vinculan con muchos temas. Por lo tanto, las precisiones siguientes se refieren sólo a aspectos de la sistemática electoral. No se tratan aquí todos los aspectos políticos del término, que se caracteriza, por lo demás, por un alto grado de contingencia histórica-política.

Un primer aspecto a considerar se refiere al efecto de las alianzas en los cambios de expectativas de los partidos políticos. Dado que, en primer lugar, en la mayoría de los países la competencia partidista no se reduce a dos partidos, y en segundo lugar, que el sistema electoral determina en cierta medida las condiciones de éxito para poder ganar las elecciones (o una cuota del poder parlamentario), formar una alianza electoral entre diferentes partidos puede contribuir a mejorar decisivamente la posición política electoral de los partidos involucrados. Este fenómeno no se relaciona tanto con la situación en que la alianza electoral sea capaz de atraer más votos en comparación con candidaturas independientes de sus miembros, sino explícitamente, en los casos en que la votación de la alianza sea idéntica a la suma de votos que hubieran recibido los diferentes partidos miembros al presentarse individual y separadamente a la elección.

Como se sabe, los sistemas electorales normalmente favorecen a los partidos más votados. Formar una alianza electoral, por lo tanto buscaría —en primer lugar— tratar de corresponder a las condiciones de éxito de los sistemas electorales. Por otro lado, significa contrarrestar los efectos de concentración del voto originado por el sistema electoral.

La reducción de la fragmentación política a través de la formación de alianzas electorales es más bien aparente que sustancial, dado que ellas no excluyen el diseño de una política independiente de sus miembros posterior al acto electoral. Así, la posibilidad de formar alianzas electorales es un mecanismo importante para manejar el grado de fragmentación del sistema de partidos políticos.

Otro aspecto a considerar es la existencia de diferentes tipos de alianzas electorales. Para ello es necesario distinguir según tiempo y espacio: a) alianzas electorales únicas o continuas; b) alianzas electorales que rigen en todo el territorio o solamente en cierta cantidad de circunscripciones electorales o agrupación de ellos; c) finalmente, se puede distinguir entre alianzas electorales totales (los partidos miembros presentan los mismos candidatos) y parciales (sólo una parte de los candidatos es común).

En América Latina hay mucha tradición en alianzas electorales. Su explicación más común es su vinculación con el débil desarrollo y

ciertas características de los partidos políticos. En algunos países (Argentina, Brasil, Ecuador), durante épocas, el fenómeno ha contribuido a la formación de un sistema muy complicado o inestable de partidos políticos.

Comité Editorial

ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO

1. La alternancia en el mando o, mejor dicho, en el gobierno, entendiendo por tal, *strictu sensu*, al Poder Ejecutivo, es un elemento esencial de la democracia. La continuidad indefinida en sus cargos del o de los mismos titulares del Ejecutivo, aun en el caso hipotético de que ello sea el resultado de un pronunciamiento electoral libre del pueblo, sin coacción ni fraude, es un factor negativo y distorsionante para la democracia. No sólo porque el continuismo indefinido —aun en el caso de que existan elecciones periódicas y teóricamente libres y puras y que el resto del sistema constitucional con sus correspondientes contralores políticos y jurisdiccionales funcione normalmente— genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos que afectan negativamente la existencia de una democracia real, sino porque además, la no alternancia en el mando, en sí misma y por las necesarias consecuencias que provoca, hace peligrar la realización de comicios libres y sin fraude.

2. Alternancia es la acción y efecto de alternar que, según el Diccionario de la Real Academia, significa “desempeñar un cargo varias personas por turnos” o “sucederse unas cosas a otras repetidamente”.

Las acepciones del Diccionario aunque no estrictamente referidas al concepto político-constitucional, dan una idea analógica del concepto.

La alternancia en el mando o en el Gobierno es el desempeño sucesivo del Gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo partido político.

De tal modo la alternancia en el mando o en el Gobierno se da en los regímenes constitucionales republicanos (con exclusión de las llamadas repúblicas con presidencia vitalicia —caso del Haití de Duvalier), en las monarquías parlamentarias modernas, en las que el carácter vitalicio de la jefatura del Estado no afecta la posibilidad de alternancia en el Gobierno de personas y/o partidos diferentes. En los sistemas de facto o en las dictaduras modernas la alternancia en el mando es el resultado, generalmente, del libre juego de los factores de poder real y

no de un sistema institucional de limitación del poder por la impuesta determinación del lapso en el que los titulares de ciertos cargos políticos gubernamentales de particular importancia pueden permanecer en ellos.

3. La alternancia en el Gobierno constituye en el constitucionalismo moderno, en sus diversas variantes, y ya sea el resultado de previsiones normativas o del juego libre de las fuerzas políticas, un presupuesto y una condición de la democracia.

4. Si la alternancia en el mando, como elemento político, se refiere esencialmente a la titularidad del Poder Ejecutivo tiene también una relación con la integración de los Poderes Legislativo y Judicial. En lo que respecta al Legislativo, si bien, obviamente, la cuestión no se plantea en iguales términos que en el Ejecutivo, puede afirmarse que aunque el principio mayoritario en el Derecho Constitucional comparado es la posibilidad de reelección indefinida de los legisladores —con excepción, por ejemplo, de México (Art. 59)—, esto se equilibra con la necesaria existencia en la democracia de elecciones legislativas periódicas y el cambio de las mayorías y minorías legislativas según los resultados. Hay, sin embargo, algunos casos en el constitucionalismo democrático en que la Cámara Alta (Senado, Cámara de Lores, etc.), se integra con algunos senadores vitalicios (por ejemplo Italia (Art. 59) y Venezuela (Art. 148) o con lores no electivos, sean de designación real, en razón de sus cargos eclesiásticos o de carácter hereditario (Gran Bretaña).

5. En cuanto al Poder Judicial la cuestión se plantea, en lo que respecta a la integración del órgano supremo (Suprema Corte, Tribunal Supremo, Alta Corte, Corte de Casación, etc.), también en términos diferentes. Aunque el principio es la inamovilidad de los jueces de estas Cortes o Tribunales —garantía de su independencia—, la fórmula del nombramiento vitalicio, por ejemplo en los Estados Unidos (Art. III, Sección 1), adaptada a la realidad por el retiro voluntario al llegar a una determinada edad, personal y libremente apreciada, es hoy minoritaria. La fórmula de la Constitución de los Estados Unidos influyó inicialmente en la mayoría de las constituciones latinoamericanas, pero casi todas ellas han sido modificadas a este respecto. Actualmente en el Derecho Constitucional comparado predomina el sistema de fijar un término para el desempeño del cargo en las Cortes Supremas (6, 9, 10 ó 15 años por ejemplo) o establecer un límite de edad (en nuestros casos 70 años) o una combinación de ambos criterios.

Lo mismo ocurre en las Cortes o Tribunales Constitucionales, de Garantías Constitucionales o de Constitucionalidad o con los tribunales supremos para materias determinadas (Contencioso Administrativo, Fiscal, Laboral, etc.).

6. La normal y verdadera alternancia en el Gobierno sólo puede existir en sistemas democráticos representativos con multiplicidad de partidos políticos, ya sea de tipo bipartidista o multipartidario, en que

éstos se encuentren en un plano de igualdad jurídica no discriminatoria, en que haya un régimen electoral que haga efectivamente posible la votación de los partidos políticos en el poder y en el que las elecciones sean realmente periódicas y libres, sin fraude ni coacción.

La mera sustitución de personas, aunque su elección sea el resultado de elecciones libres, no constituye, en principio, una plena y verdadera alternancia en el Gobierno, si no hay cambio del partido gubernamental. Sin embargo incluso este cambio, reducido a la sucesión de personas distintas en la jefatura del Gobierno (jefatura del Estado también en los sistemas republicanos), tiene un significado diferente en un régimen político y realmente multipartidista que en otro de partido predominante o privilegiado e, indudablemente, aun con mayor razón, en el caso de sistemas de partido único. En el primer grupo puede situarse el caso del Uruguay en 1865 y 1958, en que pese a la existencia, relativamente normal para la época, con algunas graves excepciones, de elecciones periódicas, no hubo votación de los partidos políticos en la Presidencia de la República, ocupada siempre por militares de un solo partido y en el que la Constitución prohibía la reelección inmediata (Constitución de 1830, Art. 75; Constitución de 1918, Art. 73; Constitución de 1934, Art. 150; Constitución de 1942, Art. 149). En el segundo es posible incluir el caso mexicano con la reiterada y constante elección a la Presidencia de los candidatos del PRI, en un régimen constitucional que, sin embargo, prohíbe radical y absolutamente la reelección presidencial (Art. 83). En el tercero, el caso del constitucionalismo de la Unión Soviética (Constitución de 1977, Arts. 6 y 100), de los países que han seguido directamente su modelo político y constitucional, de Cuba de 1975 (Art. 5, Arts. 134-140) y de ciertos Estados africanos.

7) Existe una estrecha relación entre el tema de la alternancia en el mando y la cuestión de la no reelección.

La posibilidad jurídica de reelección sucesiva e indefinida del titular del Poder Ejecutivo en un sistema constitucional democrático republicano, afecta negativamente la posibilidad real de alternancia en el mando de las personas, así como la votación de los partidos en el Gobierno. Y, en consecuencia, esta posibilidad puede contribuir a dificultar la existencia y funcionamiento de una democracia real.

La fórmula original de la Constitución de los Estados Unidos que no ponía límites a la posible reelección del Presidente (Art. II, Sección 1), fue seguida por algunas constituciones latinoamericanas. Sin embargo la tendencia mayoritaria prohibió la reelección inmediata (por ejemplo Constitución Argentina de 1853, Art. 77; Constitución uruguaya de 1830, Art. 75). Los casos de Porfirio Díaz en México y del General Gómez en Venezuela son ejemplos clásicos de la degradación política que aparejó la reelección indefinida que muchas veces se hizo suprimiendo la prohibición constitucional preexistente. Esta y otras experiencias negativas análogas, en Latinoamérica, llevaron a prohibir la

reelección inmediata, a limitar al mínimo las reelecciones posibles o a prohibir radicalmente toda reelección. La primera es la predominante en los sistemas constitucionales latinoamericanos (la Constitución de Venezuela prohíbe la reelección dentro de los diez años de la terminación del mandato — Art. 185), la segunda la adoptada en la Enmienda 22 a la Constitución de los Estados Unidos, de 1951 y la última es la del Constitucionalismo mexicano cuya Constitución de 1917 —después de un conocido proceso político— establece y mantiene una prohibición absoluta de reelección para el Presidente (Art. 83). La prohibición absoluta de reelección se encuentra también, por ejemplo, en la Constitución de Costa Rica de 1949 (Art. 132) y en la de Guatemala de 1985 (Art. 187).

La Constitución Chilena de 1980 que hace durar al Presidente en sus funciones ocho años, prohíbe la elección para el período siguiente (Art. 125). Pero en virtud de las disposiciones transitorias 13ª, 14, 27 y 28, la permanencia en la Presidencia de la República de la persona que la ocupa desde 1973 —y desde 1980 en virtud de la Constitución— podría prolongarse hasta 1996, es decir durante 23 años, ya que en ese caso no es “aplicable la prohibición de ser reelegido...”

La Constitución del Paraguay, enmendada al respecto en 1977, permite la reelección indefinida (Art. 173). La Constitución de 1967 permitía la reelección por un período consecutivo o alternativo (Art. 173), sin tomar en cuenta los períodos anteriores para el titular en ese momento de la Presidencia (Art. 236), que la ocupa desde 1953.

La Constitución de Cuba de 1975 dispone que todos los órganos del poder del Estado son renovables periódicamente (Art. 66ª), pero no limita la posibilidad de reelección indefinida del Presidente del Consejo de Estado y Jefe de Gobierno (Art. 72).

La Constitución de Nicaragua de 1987, no contiene ninguna norma que limite la posibilidad de reelección del Presidente de la República.

8. La cuestión de la no reelección no se plantea en términos iguales en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales. En las monarquías parlamentarias no se encuentra, en general, limitación constitucional a la designación del mismo primer ministro o jefe de Gobierno, si cuenta con apoyo de una mayoría parlamentaria resultado de elecciones periódicas y libres. En las repúblicas parlamentarias, aunque puede haber previsión constitucional respecto de la reelección o no reelección del Presidente de la República (por ejemplo: Constitución de la República Federal de Alemania de 1949, Art. 54.2, reelección por una vez; Constitución de Italia de 1949, Art. 85, sólo indica que se elige por siete años; Constitución de Francia de 1958, Art. 6, que permite la reelección indefinida y con un mandato de siete años, y siguiendo la tradición de la III República, en contra de la IV (1946) que permitía una sola reelección), no hay obstáculo constitucional para la posibilidad de indefinida designación del mismo primer ministro o jefe de Gobierno, si se cumplen con las demás exigencias constitucionales. En los pocos

sistemas constitucionales latinoamericanos en que existe un primer ministro jefe del Gobierno o Presidente del Consejo de Ministros, distintos del Jefe de Estado (Presidente), como es el caso del Perú de 1979, se prohíbe la reelección inmediata del Presidente (Art. 205), pero no la designación sucesiva e indefinida del Presidente del Consejo de Ministros.

9. La relación entre la existencia de elecciones libres, periódicas y sin fraude y la posibilidad real de alternancia en el mando es evidente. Sin elecciones libres, periódicas, sin fraude, a las que puedan concurrir candidatos de todos los partidos políticos sin discriminación de ningún tipo es imposible concebir una verdadera alternancia en el Gobierno que tenga sentido en el Estado Democrático moderno.

10. La necesaria existencia de elecciones periódicas, que reúnan además los extremos antes indicados resulta no sólo de las Constituciones modernas, cuestión en la que poseen especial énfasis las constituciones democráticas, sino que deriva del Derecho Internacional actual, en relación con el reconocimiento de los derechos políticos. Se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art. 21), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 de las Naciones Unidas (Art. 25) y en especial, en el sistema regional americano, basado al igual que el europeo en la democracia representativa multipartidista y liberal (Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales), en la Carta Reformada de la OEA, Art. 3.d) y j); en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Art. XX) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, Pacto de San José, Art. 33).

Vocablos de referencia:

V. Democracia

República

Elecciones

Reelección

•BIBLIOGRAFIA: MAURICE DUVERGER, *Constitutions et Documents Politiques*; MAURICE DUVERGER, *La V République*; MAURICE DUVERGER, *Les Partis Politiques*; HERMAN HELLER, *Europa y el Fascismo*; JORGE CARPIZO, *El Presidencialismo Mexicano*; JORGE CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*; MANUEL GARCIA PFLAYO, *Derecho Constitucional Comparado*; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional Comparado*; PIERRE LALUMIERE ET ANDRÉ DEMICHEL, *Les Regimes Parlementaires Européens*.

Héctor GROS ESPIELL

ASESORÍA ELECTORAL

El fortalecimiento de los regímenes democráticos europeos, después de la Segunda Guerra Mundial, en una evolución que finalmente hizo desaparecer los gobiernos autocráticos de Portugal, España y Grecia, ha tenido una indudable repercusión en el Tercer Mundo. En Africa y especialmente en América Latina el progreso democrático ha tenido sus altibajos, pero en la década de los setenta la mayor parte de los gobiernos autocráticos latinoamericanos ha cedido su lugar a regímenes seleccionados mediante elecciones competitivas. Sin exageración, la democracia latinoamericana ha venido avanzando, en forma que muchos se refieren a una transición democrática.

Como en estos últimos países la experiencia de la democracia no ha sido muy consistente, se ha hecho notorio que el Estado, los partidos políticos y la población en general sufren carencias importantes en cuanto al ejercicio democrático, y debido a ello organismos públicos estatales o internacionales y entidades privadas han tenido especial interés en desarrollar actividades de asesoría y promoción democrático-electoral.

Estos programas, que genéricamente pueden denominarse de asesoría electoral, deberían ser cumplidos en forma sistemática y abarcadora, para que sean lo eficaces que se desea, tanto de parte de los gobiernos, partidos y comunidad correspondientes, como de parte de las entidades que los patrocinan. Sería preferible que los tres elementos mencionados se pusieran de acuerdo en la conveniencia de los programas de asesoría electoral, para que éstos alcanzaran la efectividad positiva que con ellos se busca. Pero al menos, la tolerancia de los gobiernos puede propiciar que se lleven a efecto programas parciales de asesoría electoral, que tengan por destinatarios a los partidos políticos y a grupos de la comunidad interesados en ellos.

Dicho en términos más precisos, la asesoría electoral se desenvuelve en programas de cooperación técnica eleccionaria, que globalmente se pueden referir a la organización administrativa electoral, al funcionamiento de los partidos políticos y a la actitud y acción ciudadanas con respecto a las elecciones, en un país determinado. Es decir, que dichos programas pueden abarcar aspectos del sistema electoral, del sistema de partidos y de la realidad sociopolítica.

La cooperación técnica electoral a que nos referimos debería fundamentarse en un estudio o diagnóstico de cualquiera de los aspectos mencionados, para que parta de realidades de indispensables conocimiento, y ese diagnóstico, aunque se limite a un sector específico, convendría que lo determinara un equipo interdisciplinario de pocos técnicos, para evitar dilaciones innecesarias.

Teniendo en cuenta el diagnóstico, se pueden formular propuestas de asesoría técnico-electoral, que de ser aceptadas, requieren el pro-

grama o los programas correspondientes. Después debe pasarse a la etapa de ejecución del programa, y una vez cumplido, a la de evaluación del desarrollo efectuado y de seguimiento para examinar los resultados finales.

La vastísima actividad electoral ofrece perspectivas fecundas para los programas de asesoría, en el aspecto del equipamiento tecnológico del gobierno, a fin de que cumpla adecuadamente con la organización general de las elecciones. De igual modo, en la capacitación del numeroso personal de empleados públicos, permanentes y eventuales, que deben intervenir en todo el proceso electoral.

Las actividades de los partidos políticos igualmente pueden someterse a entrenamientos que son materia de los programas de asesoría electoral. Asimismo, la población general, en sus diversos niveles de cultura, puede recibir una educación electoral conveniente; para que más y más ciudadanos participen activamente en los procesos electorarios.

A esta necesidad de la asesoría electoral han respondido programas generales como el del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), que desarrolla sus actividades como una sección del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, ciudad sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También debe mencionarse, como importante programa de interés en la materia, el que tiene su centro en el International Human Rights Law Group, ubicado en Washington, que se ha dedicado a trabajos de asistencia jurídica en derechos humanos y a la observación de elecciones.

La asesoría electoral está llamada a tener, objetivamente y sin inclinaciones partidistas o progubernamentales, ni contrarias a los gobiernos tampoco, un papel muy destacado en el desarrollo de la democracia, dondequiera que se la solicite y reciba.

Vocablos de referencia:

- V. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
 - Capacitación electoral
 - Educación electoral

Comité Editorial

AUTONOMÍA ELECTORAL

1. Ejercicio privativo de autoridad con plenas facultades administrativas y jurisdiccionales, que sin sujeción jerárquica, establecen la Constitución y las leyes de un Estado, para sus organismos electorales.
2. En interés de que se cumplan dichas atribuciones, los organismos electorales regularmente son dotados de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros, que los capaciten para dirigir, resolver y llevar a cabo un proceso electoral, ordinario y extraordinario, en el cual se garantiza y protege el registro de la ciudadanía, la libre participación de los sufragantes, la honestidad de los escrutinios y el funcionamiento competitivo de los partidos y organizaciones políticas.
3. Tal situación jurídica ha sido consagrada en muchas legislaciones de América Latina, las cuales establecen normalmente un órgano superior colegiado con carácter autárquico, y sus correspondientes dependencias, regionales, provinciales y municipales.

Ejemplos: en Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones; en la República Dominicana, la Junta Central Electoral; en Colombia, el Consejo Nacional Electoral; en Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral; en Perú, el Jurado Nacional de Elecciones; en El Salvador, el Consejo Central de Elecciones; en Venezuela, el Consejo Supremo Electoral, etcétera.
4. La autonomía electoral también es considerada como un poder independiente del Estado, llamado PODER ELECTORAL, con igual nivel que los clásicos Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Véase: Constitución de la República del Perú, 9 de abril de 1933, artículo 88.

Vocablos de referencia:

V. Organismos electorales Sistemas políticos

•BIBLIOGRAFIA: Constitución y Legislación Electoral de Costa Rica, la República Dominicana, Colombia, Guatemala, Perú, El Salvador, Venezuela, etc. Cuadernos de Capel, números 2, 9, 10, 11, 14, 16, 17, 18 y 19; BREA FRANCO, JULIO: *El Sistema Constitucional Dominicano. Introducción al Proceso Electoral Dominicano*; CAMPILLO PÉREZ, JULIO GENARO: *Historia Electoral Dominicana. Origen y Evolución de la Junta Central Electoral*; DEMICHEL, ANDRE et FRANCINE, *Droit Electoral*.

Julio Genaro CAMPILLO PÉREZ

AUTORITARISMO

El autoritarismo como un tipo de gobierno *sui generis* es un fenómeno muy frecuente en los países en vías de desarrollo. Aun con diferentes modalidades y mutaciones caracteriza la política contemporánea.

I. Consideraciones semánticas

El vocablo “autoritarismo” deriva de la palabra “autoridad”, cuya raíz latina es “*auctoritas*”, sinónimo de poder legítimo y no de fuerza coactiva. Por tanto, este concepto tiene una connotación positiva. Todo lo contrario sucede con su derivación “autoritarismo” y el adjetivo “autoritario”, ambos términos cargados de significación negativa. Podemos definir el “autoritarismo” como un exceso o abuso de la autoridad; generalmente es antónimo de democracia y libertad. Decimos que alguien es autoritario cuando no tolera contradicción y se impone a los demás. Por otro lado se encuentra la actitud de una servil e incondicional sumisión a órdenes de superiores.

El fenómeno se puede dar tanto a nivel individual y cultural como a nivel estructural del sistema político. Ambas dimensiones están relacionadas entre sí y requieren de ciertas congruencia.

II. Enfoques psicológico-culturales

La llamada Escuela Californiana (Erich Fromm, Theodor W. Adorno) atribuyó la estructura autoritaria del carácter a un estilo patológico de la socialización en la relación padres-hijos. Esta interpretación reduce la formación del carácter autoritario a vivencias punitivas de la niñez en el ámbito familiar y descuida las influencias de la socialización secundaria y difusa.

Por otra parte, los estudiosos de la “cultura política” (Almond y Verba) se han concentrado en analizar la distribución de las orientaciones explícitas de los ciudadanos hacia el sistema político y sus diferentes partes, así como las actitudes hacia su propio papel en el sistema. Se han diseñado tres tipos ideales de cultura política: la de ciudadanos “parroquiales” (parochial), la de ciudadanos súbditos y la de ciudadanos participantes, que en la práctica tienden a mezclarse.

El primer tipo, el parroquial, corresponde principalmente a sociedades tradicionales, con estructuras simples y poca diferenciación de las funciones, en que el horizonte de los individuos no rebasa los linderos de la “parroquia” o sea de la comunidad local. La integración y el interés de estas comunidades “parroquiales” en el sistema político nacional y sus diferentes instancias e instituciones son muy reducidos. En el lado opuesto se ubica la cultura participativa con conocimientos,

sentimientos y evaluaciones de sus miembros hacia todas las partes del sistema, tanto a la articulación y agregación de los apoyos de las demandas como a su satisfacción por parte del aparato gubernamental. Además se prevé una involucración activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. El tercer tipo forma la cultura del súbdito, en que las orientaciones se dirigen principalmente al sistema en su conjunto y a la ejecución de las decisiones, pero no hacia los canales de los insumos y la propia participación. Representa una cultura de subordinación en que predominan las actitudes pasivas y que corresponde sobre todo a regímenes autoritarios.

En el contexto de la investigación sobre el autoritarismo, el enfoque de la “cultura política” tiene el mérito de haber tendido un puente entre los niveles individual y estructural del análisis, aun cuando aporta poco al análisis del poder político.

III. Autoritarismo: un tipo “*sui generis*”

Después de la II Guerra Mundial se reconocía cada vez con mayor claridad que los regímenes autoritarios no están históricamente condenados a la extinción al paso de la modernización societal, sino que siguen siendo modos potencialmente viables (aunque desagradables) para organizar los esfuerzos de desarrollo de una sociedad. A la vez se empezó a arrojar por la borda la idea de que se trata de formas “imperfectas” ya sea del totalitarismo o de la democracia. Si los regímenes autoritarios estuvieran colocados en un continuo entre los polos totalitario y democrático, se debería poder registrar un número considerable de transiciones evolutivas del autoritarismo a una de las otras dos formas, es decir, sin acontecimientos tajantes, crisis serias o cambios revolucionarios, lo que no parece ser el caso.

Se hizo cada vez más evidente que dichos regímenes no eran “regímenes totalitarios fracasados, ya que muchos de sus fundadores, si no es que todos, no compartían la concepción totalitaria de la sociedad y el Estado: funcionaban en forma muy diferente a los regímenes stalinistas o nazis y sus gobernantes. Especialmente en el Tercer Mundo no siguieron manteniendo las pretensiones de preparar a la nación para la democracia mediante un régimen autoritario transitorio. Inevitablemente, estos desarrollos podrían conducir con uno u otro énfasis a la formulación de la idea de un tercer tipo de régimen, un tipo *sui generis* antes que (un tipo) dentro de un continuo entre la democracia y el totalitarismo” (LINZ, JUAN. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. 1975, p. 178 s.). Resalta, pues, su naturaleza distintiva. Por lo tanto contamos con tres modelos básicos de sistemas políticos, que deben considerarse como tipos ideales weberianos: el democrático, el totalitario y el autoritario.

IV. Lo que no es el autoritarismo

El autoritarismo no es democracia. Esta significa para nosotros tanto la oportunidad de elegir libre y regularmente entre varias o, al menos, dos opciones políticas, como también la posibilidad de que los comicios puedan conducir a una alternancia en el poder entre gobierno y oposición. Además, el respeto a las clásicas libertades o garantías individuales (libertad de opinión, religión, reunión, etc.) forma parte sustantiva de la democracia y requiere para su cumplimiento de un estado de derecho que funcione.

Bajo una concepción más amplia de la democracia se debería considerar su potencial dinámico y, junto al valor básico de "libertad", el valor básico de "igualdad". Para acercarse al ideal de una democracia integral, se debería promover una expansiva y equitativa participación de los ciudadanos tanto en la toma de decisiones como en la distribución de los bienes, y un acercamiento entre gobernantes y gobernados en los diferentes ámbitos de la vida.

Tampoco el autoritarismo es totalitarismo. Existe una "profunda diferencia... entre el dominio total, tomado como cosa natural por estar basado en la tradición y la región, y la total dominación que emerge en el mundo moderno" (SARTORI GIOVANNI, *Aspectos de la Democracia*, México 1965, p. 156), con una sociedad de masas y un elevado nivel tecnológico, específicamente de los medios de comunicación, que permite la penetración de la vida privada. Lo que distingue el totalitarismo de dictaduras anteriores, por ejemplo del absolutismo, es "la destrucción de la línea divisoria entre Estado y sociedad y la integración total de ésta en la política... Esta no es una cuestión de más o menos poder político. La diferencia está en la calidad, no en la cantidad" (Ibid., p. 158). Este proceso penetrador por parte del Estado implica la eliminación de las organizaciones intermedias autónomas y la tristemente célebre homologación (*Gleichschaltung*) de todas las esferas de la sociedad civil.

LINZ afirma que para caracterizar a un sistema político como totalitario, éste debe contar, por lo menos, con los siguientes elementos: "una ideología, un solo partido de masas y otras organizaciones movilizadoras, y el poder concentrado en un solo individuo y sus colaboradores, o en un pequeño grupo que no le responde a ningún cuerpo electoral grande y que no se puede desalojar del poder por medios institucionalizados y pacíficos. Cada uno de estos elementos pueden encontrarse en forma separada en otros tipos de sistemas no democráticos y sólo su presencia simultánea constituye un sistema totalitario" (LINZ op. cit. p. 188).

V. Caracterización básica del autoritarismo

Los regímenes autoritarios son "sistemas políticos con un pluralismo político limitado, no responsable, sin una ideología elaborada y

directora, pero con mentalidades peculiares, carente de una movilización política intensiva o extensiva, excepto en algunos puntos de su evolución, y en los que un líder o a veces un grupo reducido ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles" (LINZ op. cit. p. 264).

La anterior definición contiene cuatro características: 1. pluralismo limitado, 2. falta de una ideología elaborada (cosmovisión), 3. reducida movilización política y 4. ejercicio monocrático u oligárquico del poder. Estas características nos ofrecen una orientación básica para el diagnóstico y el estudio del autoritarismo político.

Aparte del enfoque weberiano de Linz, que nos proporciona elementos indispensables para una fenomenología de los regímenes autoritarios a nivel global, sobresalen dos corrientes que se han ocupado de esta problemática en el contexto latinoamericano: una se podría denominar "histórico-culturista" (p. ej. VELIZ y WIARDA), la otra es la "economicista", cuyo principal protagonista es O'DONNELL, que tiene la virtud de ser dinámica, pero peca a la vez de cierto mecanicismo.

VI. Autoritarismo y ejercicio del poder

En regímenes autoritarios, el poder se concentra en un solo líder o en un pequeño grupo. Sin embargo se puede observar una tendencia hacia una despersonalización del poder, que es consustancial a la modernización socioeconómica y la creciente complejidad. Los caudillos y líderes carismáticos, que imponen toda su personalidad a los sistemas políticos que imperan, son hoy en día más bien la excepción que la regla.

Parece ser una tendencia universal que los tipos de la autoridad tradicional y carismática tienen que ceder siempre más ante el tipo de la autoridad racional-burocrática. No obstante, no se puede descartar por completo la posibilidad de liderazgos carismáticos, puesto que circunstancias de emergencia siguen siendo propensas para su surgimiento.

Independientemente de la tendencia hacia la despersonalización, sigue inherente al fenómeno autoritario la elevada centralización del poder, lo cual puede tener raíces en una tradición histórico-cultural, pero también corresponde a los requerimientos funcionales de una dominación efectiva en débiles condiciones estructurales que no propician el consenso democrático. Difícilmente se encontrarán regímenes autoritarios que realmente sean federalistas o parlamentarios.

Se responsabiliza a cuatro factores para el carácter centralista de la vida política y social en América Latina: 1. la ausencia de una experiencia feudal, 2. la ausencia de una disconformidad religiosa y el resultante centralismo latitudinario de una religión dominante, 3. la ausencia de un suceso o una circunstancia durante algún tiempo que pudiese concebirse como un equivalente a la revolución industrial europea y 4. la ausencia de desarrollos ideológicos, sociales y políticos que se aso-

cian con la Revolución Francesa (VELIZ, CLAUDIO, *The centralist tradition of Latin America*. Princeton 1980).

En algunos casos se le confieren al poder ejecutivo seudolegalmente facultades extraordinarias por medio de la declaración del Estado de Excepción y decretos correspondientes, con el efecto de una anulación de la supremacía de la Constitución, del principio de la separación de los poderes y de las garantías individuales. Sobre todo, en los Estados de Excepción se suelen violar los derechos humanos; bajo los demás regímenes autoritarios la represión física representa un recurso menos empleado, más selectivo, pero de ninguna manera ausente del aparato de dominación. En la llamada “guerra sucia” los límites están “formalmente mal definidos, pero en la práctica bastante predecibles” (LINZ) con las desapariciones y prácticas de torturas generalizadas.

No todos los regímenes autoritarios se justifican a sí mismos por medio de un presunto estado de emergencia, siempre prorrogable a criterio de los detentadores del poder. Existe una amplia gama de regímenes hasta aquéllos que cuentan con elementos constitucionales y formales de gobiernos democráticos. No obstante, la división de poderes, garantías individuales y elecciones forman sólo una fachada que sirve para la legitimación y la ocultación de prácticas de dominación no democráticas.

Las leyes dejan a veces mucho espacio discrecional para los gobernantes. De cualquier forma, ellos frecuentemente dejan aplicar o no aplicar el derecho de manera arbitraria. Aun cuando la Constitución consagre la separación de poderes ésta suele ser bastante ficticia, puesto que la independencia de la jurisdicción es generalmente restringida y, por otra parte, el poder legislativo se encuentra subordinado al ejecutivo. Los partidos políticos, algunos de ellos en el mejor de los casos de semi-oposición, se enfrentan en elecciones de limitada competitividad que en gran parte están controladas por el gobierno y su partido. Si la Constitución establece el principio federativo, éste configura más un ornamento venerable que una realidad descentralizada efectiva. Los medios de comunicación masiva están expuestos al control gubernamental, en algunos casos hasta a una censura explícita, en otros a “sugerencias” mucho más sutiles. En muchos sistemas autoritarios se sigue el tradicional esquema clientelista que consiste en una relación de intercambio jerarquizada, relativamente estable, y crea, a cambio de ciertos beneficios, apoyo para los gobernantes. Lo que de todas maneras no tolera el autoritarismo, es la existencia de contrapesos políticos reales.

VII. Autoritarismo e ideología

Mientras existen algunas afinidades entre los sistemas autoritarios y totalitarios relativas a la centralización del poder, la existencia de una

cosmovisión, o sea ideología elaborada y directora, representa una característica que los regímenes autoritarios no comparten. Una ideología elaborada en el sentido de una cosmovisión, es una concepción integral de la esencia y del sentido del mundo que determina toda las esferas de la sociedad y, además, está provista de sanciones a la heterodoxia y la herejía, y de un órgano de salvaguarda de su pureza.

Se ha establecido una distinción entre "ideologías" en este sentido y "mentalidades": las ideologías representan sistemas de pensamiento organizados y elaborados por intelectuales, a menudo en forma escrita. Las mentalidades son formas de pensar y sentir, más emocionales que racionales, y proporcionan formas no codificadas de reacción. Aun cuando sea colectiva, la mentalidad es de carácter subjetivo, mientras la ideología es de carácter objetivo. En tanto que la mentalidad es una actitud intelectual y una predisposición psíquica, representa la ideología un contenido intelectual, producto de reflexión y autointerpretación. Se considera la mentalidad como previa y la ideología como posterior. La mentalidad carece de forma definida y es fluctuante; la ideología, a su vez, está formada firmemente. Las ideologías cuentan sobre todo con un elemento utópico fuerte, mientras las mentalidades están más allegadas al presente o al pasado.

Pero también en los regímenes autoritarios existen concepciones ideológicas que sirven para la legitimación de su sistema de gobierno, en su mayoría unipartista o militar. El jefe del Estado debe convertirse en símbolo de la nación mediante la formación de un mito del poder y un afecto sentimental. P. ej. Ahidjo, ex gobernante de Camerún, asigna al partido único la función del motor en este proceso y enumera otros argumentos en favor de la necesidad del monopartidismo: 1) creación y afirmación de la unidad nacional, 2) necesidad de unificar todas las energías para el desarrollo, 3) evitar rivalidades improductivas entre el escaso personal dirigente, 4) movilización y representación por medio del partido en un país que todavía carece de medios de información efectivos y 5) la necesidad de un partido único, que dispone de una densa red nacional para la educación cívica de las grandes masas analfabetas. En algunos Estados incluso se denomina la forma de gobierno franca y literalmente "autoritaria" aun con contradicciones *in adjectu*: por ejemplo el filipino Marcos acuñó el "autoritarismo constitucional" para su "nueva república" y, en afinidad espiritual, su homólogo chileno Pinochet se ufana de su "democracia autoritaria".

Para legitimarse, los regímenes autoritarios alegan tanto las raíces tradicionales autóctonas como también las exigencias de la modernización, para superar el atraso económico y entrar al concierto de las naciones industrializadas. De vez en cuando se concilian ambos aspectos de manera sincrética.

Por regla general se puede decir que los regímenes autoritarios se reimiten a concepciones ideológicas en una forma más ecléctica y pragmática que los sistemas totalitarios; además carecen de fuertes

componentes obligatorios, y sobre todo, utópicos o milenarios. La evocación del nacionalismo, representa su característica ideológica más difundida.

VIII. Autoritarismo y representación de intereses

Puesto que los regímenes autoritarios suelen apelar a valores muy generales como patria, nación, progreso, justicia, orden, etc., pero no cumplen una misión ideológica totalizadora y, por ende, excluyente, toleran cierto pluralismo de ideas e intereses. Se considera al "pluralismo limitado" como el criterio central para delimitar los regímenes autoritarios, de los sistemas totalitarios con su verticalismo monista por un lado y, por el otro, de las democracias con su pluralismo en principio ilimitado.

La limitación del pluralismo puede ser legal o de hecho, implementada en forma más o menos efectiva, confinada a terrenos estrictamente políticos o ampliada a grupos de interés. Algunos regímenes llegan tan lejos como a institucionalizar la participación de un número limitado de grupos o instituciones independientes y hasta alientan su surgimiento, sin dejar alguna duda, de que son los gobernantes quienes, en última instancia, definen a cuáles grupos les es permitida la existencia y bajo qué condiciones. El pluralismo limitado puede darse tanto a nivel interno como externo del régimen.

Dentro del aparato de dominación, es decir, del gobierno y de la administración pública, del partido oficial, de las asociaciones incorporadas, etc., pueden existir pluralismo y competencia de intereses, hasta formalmente organizados. Incluso se alimenta una articulación diferenciada y rivalidad de intereses, ya que por una parte resultan su desagregación y contraposición funcionales para la hegemonía del poder ejecutivo. Por otra parte esto permite un sondeo de los intereses que brotan y de la correlación de fuerzas, que el ejecutivo debe tomar en cuenta, promover, neutralizar o equilibrar y conciliar con lo que él considere el interés general de su régimen. Además hay que conceder ciertas cuotas de poder a grupos de interés de acuerdo con su relevancia estratégica. Por ejemplo, los regímenes autoritarios civiles dejan generalmente los asuntos de seguridad en manos de los militares, en lugar de subordinarlos al mandato político civil como se acostumbra en los países del Primer y Segundo Mundo.

En el contexto externo se autoriza frecuentemente y hasta se impulsa la participación de otros partidos políticos en comicios controlados de carácter semicompetitivo, que reflejan de cierta manera la correlación de fuerzas sociales y políticas, pero no permiten la alternancia en el poder. Las elecciones sin selección real adquieren su sentido gracias a un conjunto de funciones entrelazadas. Variando de caso a caso, los procesos electorales sirven para la integración nacional, la movilización, la comunicación y la socialización política, el sondeo

de las expectativas y demandas de los diferentes sectores sociales, la canalización del descontento, la cooptación de élites opositoras, la medición de las fuerzas políticas y de la propia capacidad organizativa, la asignación y renovación de los puestos públicos, la demostración de una tolerancia ideológica y la legitimación del régimen, tanto hacia adentro como hacia afuera del país.

En otros sistemas autoritarios encontramos en mayor o menor grado cláusulas de exclusión para determinados actores políticos, por ejemplo para los partidarios del régimen anterior. La supresión de la oposición se vuelve a la larga más selectiva, en contra de fuerzas vetadas por su carácter antagónico. Aun cuando no se celebran elecciones, se toleran algunas actividades partidarias opositoras. El control sobre la prensa no se ejerce de manera total.

El pluralismo limitado se extiende también a los grupos de interés que no están ideológicamente homologados, como sucede en los sistemas monistas. La representación de intereses encuentra a menudo su expresión en un corporativismo estatal, que no se deriva de una determinada ideología y es concomitante de un desarrollo capitalista dependiente y retrasado.

IX. Autoritarismo y participación

Los regímenes autoritarios por regla general no exigen una adhesión completa, sino se contentan frecuentemente con la apatía de la ciudadanía. La ausencia de una ideología directora elaborada y de una infraestructura adecuada va acompañada de una capacidad movilizadora comparativamente reducida de los regímenes autoritarios. En contraste con los gobiernos democráticos, los regímenes autoritarios toleran una participación autónoma de los ciudadanos sólo dentro de los confines controlados del "pluralismo limitado".

La participación en los regímenes autoritarios es predominantemente dirigida y a veces estriba en un clientelismo tradicional.

Podemos decir que los regímenes autoritarios persiguen la supresión de la participación y/o prefieren movilizarla y dirigirla bajo su propio control. La medida en que se suprime y/o se moviliza la participación, se debe generalmente al origen y a la orientación política del régimen. A grandes rasgos puede servir como regla que los regímenes tecnócratas, de orientación derechista, tienden a mantener baja la participación. Los regímenes populistas, de orientación izquierdista, tienden a movilizar la participación, sin ejercer la presión sistemática sobre la población y lograr la penetración y la intensidad del modelo totalitario. Ambos tipos de régimen pueden aproximarse respecto al grado de movilización; tal convergencia puede suceder, cuando en el caso de regímenes tecnócratas, una creciente presión en cuanto a la legitimación conduzca a una ampliación de las oportunidades partici-

pativas y, en el caso de regímenes populistas, una creciente presión en cuanto a la eficiencia económica desemboque en una reducción de la movilización.

Se señala que la despolitización resulta a menudo muy funcional, puesto que una permanente movilización de masas puede ser percibida como una amenaza a sus intereses por parte de los grupos dominantes. No obstante, no se debe interpretar la despolitización en todos los casos como una expresión de estabilidad, dado que en algunos regímenes, en los que demuestran su legitimidad principalmente mediante la movilización de masas, las mermas en los niveles de movilización pueden significar no sólo el distanciamiento entre élite gobernante y los sectores populares, sino también el preludio de procesos desestabilizadores. La disminución de la movilización puede indicar un deterioro de la legitimidad en los casos de una participación autónoma y/o la mengua del control en los casos de una participación movilizadora desde arriba.

X. Algunas variantes del autoritarismo

Existe una amplia gama de regímenes políticos que con sus rasgos generales corresponden al tipo ideal del régimen autoritario.

Todavía existen algunos regímenes autoritarios tradicionales, por ejemplo, las **monarquías islámicas** que se sustentan en una legitimidad tradicional y ostentan a menudo formas de un absolutismo ilustrado, respaldado por la riqueza petrolera, en sus políticas económicas y sociales. Un fenómeno más reciente, pero arraigado profundamente en la tradición, es el resurgimiento de un **autoritarismo teocrático** en una especie de calvinismo oriental e islámico en el Irán. Mucho más seculares son otros sistemas de dominación tradicional.

Siguiendo a Max WEBER, se habla de los **regímenes patrimoniales**, que cuentan con élites y una burocracia relativamente especializadas y en que por lo menos la mayoría de los cargos se localiza en el ámbito de la residencia del gobernante. La relación entre el gobernante y la élite cortesana se caracteriza por compromisos personales. A algunos regímenes patrimoniales que se destacan por su carácter tiránico, se les designan **sultanistas**, en reminiscencia no siempre acertada a formas orientales de dominación. En estos regímenes, un individuo y su clientela ejercen el poder en forma arbitraria, con el sustento de una guardia pretoriana, sin forma alguna de participación organizada en el poder institucionalizado, con poco esfuerzo por legitimarse de alguna manera, buscando más bien objetivos particulares, con mucha frecuencia lucrativos, que colectivos. A este tipo de régimen corresponden, con pequeños matices, las dictaduras derrocadas de Somoza, Duvalier y Marcos. Una forma semitradicional de dominación autoritaria con fuertes elementos carismáticos es el **caudillismo** que surgió particularmente en América Latina después de la independencia, bajo

constituciones formalmente democráticas. El caudillismo encuentra su corolario regional y aún más tradicional en el **caciquismo**, cuya erradicación se enfrenta a mayores obstáculos.

Otra variante autoritaria es el **cesarismo** en que un líder sobresaliente perpetúa su dictadura *ad interim*, tergiversando las disposiciones constitucionales correspondientes. En afinidad al cesarismo corresponde el **bonapartismo** a períodos excepcionales y de crisis, en que una clase ha perdido y otra no ha ganado la capacidad efectiva para regir la nación, la cual abre espacios para una autonomía relativa del Estado.

En Africa encontramos “**regímenes post-coloniales movilizadores**” (LINZ) que, por medio de un partido creado *ex post* y autoritariamente dirigido, persiguen integrar naciones y construir Estados, superando las consecuencias de la demarcación artificial de las fronteras estatales postcoloniales y las resultantes líneas divisorias étnicas, lingüísticas y religiosas, las disparidades sociales y económicas entre los centros urbanos y la periferia rural, cubriendo asimismo la deficiencia de capacidades administrativas y de complejos mecanismos racionales de legitimación.

En diferentes naciones en que *movimientos de liberación nacional* tomaron el poder, existen situaciones que se pueden describir por falta de una vasta penetración societal como “**pretotalitarias**” o “**imperfectamente totalitarias**” (LINZ).

Un caso especial de democracias oligárquicas constituye lo que LINZ, consciente de lo paradójico, llama “**democracias raciales**” para describir las sociedades duales de la ex Rhodesia y de Sudáfrica, en que un grupo racial, en estos casos una minoría, se impone, incluso por la fuerza, a los demás sectores, excluyéndolos de los derechos democráticos de que él mismo disfruta.

Como hemos podido apreciar, el fenómeno autoritario se presenta en un notable número de variantes. El autoritarismo es incompatible solamente con convicciones liberales, pero puede estar vinculado tanto a concepciones derechistas como a concepciones izquierdistas. Aparte de contrastes ideológicos existen otras diferencias que pueden adquirir un carácter cualitativo y que deberían tomar en cuenta en la evaluación comparativa de casos concretos, por ejemplo, su actitud respecto de los derechos humanos, el uso de medios represivos y sus resultados económicos y sociales. Aun entre regímenes militares en el mismo período y el mismo continente, por ejemplo Chile, Brasil y Perú en los años setenta, hay diferencias no sólo cuantitativas, sino también cualitativas. Por otra parte, no se deben pasar por alto el contexto histórico, la situación inicial de un régimen y las circunstancias y los condicionamientos internacionales que le rodean.

XI. Dinámica y transformación del autoritarismo

Los regímenes autoritarios que deben su existencia a un conjunto de factores culturales y estructurales, tradicionales y de moderniza-

ción, desarrollan su dinámica dentro de una compleja serie de circunstancias internas y externas que inhiben su evolución en forma lineal. La evidencia empírica debilita los modelos lineales que establecen secuencias imperiosas (oligarquía tradicional B democracia censitaria B democracia pluralista, o alternativamente, oligarquía tradicional B populismo B autoritarismo burocrático). Se arguye que quien considera el autoritarismo como "una suerte de arcaísmo de origen cultural que opone una resistencia transitoria a ese sumo bien político que es la democracia representativa, cae en la tesis de una evolución lineal previsible y prácticamente ineluctable. Las interpretaciones infraestructurales de los regímenes autoritarios modernos también subrayan su carácter transitorio. El determinismo funcionalista, que establece una correspondencia más o menos instrumental entre los actores económicos dominantes y los tipos de régimen, prevé que el sistema autoritario llegará a su fin cuando haya cumplido sus presuntos "objetivos". Dado el carácter "inevitable" o indispensable del autoritarismo para el capitalismo periférico en la presente etapa, su desaparición es parte integrante de su función histórica. Ambas apreciaciones, aunque contradictorias, comparten una serena y dogmática certeza en cuanto al carácter "excepcional" de los regímenes autoritarios. (ROUQUIE, ALAIN. *El Estado militar en América Latina*, México, 1984).

Pero tampoco los modelos de un constante movimiento pendular entre democracia, anarquía y dictadura o de una sencilla sustitución circular de la democracia por el autoritarismo y viceversa alcanzan toda la gama de variaciones posibles de transformación. Si se trata el tema de los cambios del autoritarismo, se debería contemplar la sustitución de un régimen autoritario por otro, lo que en África es muy frecuente. A veces adquiere la actuación socioeconómica otra calidad, pero el desempeño político queda en su esencia autoritario.

El régimen autoritario puede evolucionar gradualmente desde posiciones populistas hacia posiciones tecnócratas, o súbitamente emprender un viraje de 180 grados en sus alianzas internacionales. Respecto a la dominación autoritaria se han esquematizado tres fases: a) durante su génesis un régimen autoritario ejerce un alto grado de represión, b) en el tiempo de su consolidación la represión se vuelve más esporádica y está ligada a medidas de "liberalización", c) en la última fase que es la de institucionalización del régimen, éste dispone de una base civil organizada y se concede cierto juego político a las fuerzas opositoras. (NOHLEN, DIETER, *El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios*. Estudios Internacionales (Chile), Vol. 17, 1984, núm. 68, p. 564).

La liberalización que caracteriza frecuentemente a los regímenes autoritarios y refleja cierta ilustración y capacidad flexible, no busca con sus reformas políticas un auténtico desarrollo democrático, sino más bien una modernización del autoritarismo.

En un cambio de régimen político influyen diferentes factores, tanto endógenos como exógenos. Indudablemente es de suma importancia el papel y la unificación de la oposición política activa, que debe promover los conflictos y las contradicciones del régimen autoritario.

Vocablos de referencia:

V. Clientelismo

Democracia

Elecciones

Ideología política

Liderazgo político

Partidos políticos

•BIBLIOGRAFIA: COLLIER, DAVID (ed.): *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México 1985. LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO, JULIO (coord.): *Dictaduras y Dictadores*, México 1986. LEHR, VOLKER G.: *Autoritarismo y desarrollo*, México 1986. LINZ, JUAN: *Totalitarian and authoritarian regimes*. En: *Handbook of Political Science*. Vol. 3, Reading 1975. *Una Teoría del Régimen Autoritario...* En: Payne, Stanley G. (ed.). *Política y Sociedad en la España del siglo XX*. Madrid 1978. NOHLEN, DIETER: *El cambio de régimen político en América Latina. En torno a la democratización de los regímenes autoritarios*. Estudios Internacionales (Chile), vol. 17, 1984, núm. 68, pp. 548-575. O'DONNELL, GUILLERMO: *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires 1972. O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILIP C. y WHITEHEAD, LAURENCE (ed.): *Transitions from Authoritarian Rule Latin America*. Baltimore 1986. ROUQUIE, ALAIN: *El estado militar en América Latina*. México 1984. SARTORI, GIOVANNI: *Aspectos de la Democracia*. México 1965. STEPAN, ALFRED: *The State and the Society*. Princeton 1978. VELIZ, CLAUDIO: *the Centralist Tradition of Latin America*. Princeton 1980. WIARDA, HOWARD J.: *Corporatism and National Development in Latin America*. Boulder, Col. 1981.

Volker G. LEHR

AXIOLOGÍA ELECTORAL

En la concepción actual de la Filosofía del Derecho, los problemas de la Axiología Jurídica ocupan un lugar destacado. Y ha sido la teoría moderna de los valores (*Wertphilosophie*), es decir, la llamada Axiología del presente siglo, lo que ha permitido el avance filosófico en materia jurídica. Conviene observar, no obstante, que el debate en torno a los valores jurídicos no es nuevo, porque informó la conocida discusión de siglos con respecto al Derecho Natural. No menos evidente es que la Axiología contemporánea le ha dado un impulso característico al planteamiento axiológico dentro de la Filosofía del Derecho.

No sería apropiado plantear ahora, ni siquiera sintéticamente, la fuerte controversia relativa a la Teoría de los Valores (subjetivismo, objetivismo, relativismo, ética formal y material, concepto de valor, etc.) y demás discusiones con relación a la problemática axiológica, porque nuestro interés se limita a la Axiología en el campo del Derecho Electoral. Sin embargo, no es posible referirse al tema específico, sin abordar lo que concierne a la Axiología Jurídica, en términos generales.

Las reflexiones formuladas por los grandes expositores de la Teoría de los Valores han sido utilizadas por la Filosofía del Derecho, para examinar el tema de los valores jurídicos. El Derecho es un universo de normas, pero éstas no son objetos materiales, sino que se refieren a conductas humanas tomadas en consideración por esas normas. El Derecho es, así, un **deber ser**. De ahí la importancia que la Axiología tiene para la Ciencia Jurídica. Ya Rudolf IHERING, en el siglo pasado, había promovido el examen de los fines en el mundo de lo jurídico, en su conocida monografía *El Fin en el Derecho*, en la cual llama la atención sobre la función del “interés” en el contenido de las normas jurídicas.

Pero ha sido la Filosofía de los Valores la que ha suministrado el basamento esencial de la Axiología Jurídica, como parte de la Filosofía del Derecho. A la Axiología Jurídica ha correspondido precisar los valores a que obedece el Derecho, pero no ha podido hacerlo sino tomando en cuenta las distinciones básicas de la Filosofía de los Valores (Axiología). Una de las nociones más importantes de la Axiología Jurídica (la de bien) proviene de la Filosofía valorativa.

Empero, no todas las escuelas jurídicas aceptan los postulados de la Axiología Jurídica. El positivismo jurídico, de tanto arraigo en el siglo XIX, hizo a un lado toda preocupación finalista y teleológica en el ámbito del Derecho, concibiendo éste como simple Derecho Positivo, como acción del Estado, como expresión de una voluntad soberana. Y en nuestros días, Hans Kelsen, uno de los grandes filósofos del Derecho, descarta de su “teoría pura” (normativismo), toda consideración de Ética, Sociología o Política.

Aunque existe una diversidad de criterios con respecto a cuáles son los valores que se propone realizar el Derecho, es característico que la Axiología Jurídica coincide, casi unánimemente, en considerar la seguridad, la justicia y el bien común, como los valores jurídicos fundamentales. Mucho se ha escrito en torno a cada uno de ellos, desde la Antigüedad. Pero la doctrina moderna ha alcanzado, sobre tales conceptos, soluciones de mayor penetración.

Muy brevemente, revisaremos algunas definiciones de estos valores. Ha dicho José T. DELOS, que “en su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación” (en la obra colectiva *Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad*, pág. 47).

Si bien hay filósofos que predicán la antinomia u oposición entre los fines del Derecho antes mencionados (Gustavo RADBRUCH), otros autores los identifican al considerar la justicia y la seguridad como "las dos caras del bien común" (Luis LE FUR). Siguiendo este último orden de ideas, Miguel REALE postula que "la justicia se reduce a la realización del bien común, o, más precisamente, es el bien común *"in fieri"*, como constante exigencia histórica de una convivencia social ordenada según los valores de la libertad y la igualdad" (*Filosofía del Derecho*, pág. 229).

Si del campo especulativo de la Axiología Jurídica pasamos a la órbita concreta del Derecho positivo, para acercarnos al tema de la Axiología Electoral, anotaremos que, entre otras, la Constitución española de 1978 expresa que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político" (Art. 1º). El Constituyente español señala que los valores eminentes del ordenamiento jurídico estatal son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Al lado de valores de tan vieja prosapia como los tres primeros, añade el pluralismo político, en tributo a las urgencias sociales inmediatas de la realidad española. Lo que nos da idea de que los valores o los fines del Derecho, más que entelequias metafísicas, son objetivos que emanan de la vida social, los cuales el Derecho define y preserva.

Por tanto, una Axiología Electoral, que debemos concebir, en parte, como una Axiología del Derecho Electoral, estará dirigida a destacar los valores electorales, ya estén formulados por ese Derecho, ya estén difundidos en la realidad social. Cuando hemos mencionado el Derecho Electoral nos limitamos al de las democracias occidentales, por ser el más nutrido de valores electorales y por ser éstas los regímenes estatales que mayor oportunidad brindan para una reflexión adecuada sobre una Axiología Electoral.

En efecto, la democracia contemporánea es la forma de organización estatal en la que el ordenamiento jurídico electoral ha tenido el más amplio y profundo desarrollo. Existen en la actualidad otras formas de Estado de signo distinto a la democracia, que también poseen un Derecho Electoral. Pero en esta exposición nos vemos obligados a limitar nuestro examen axiológico al Estado democrático, por ser el que ha establecido valores electorales a los que una doctrina muy difundida en gran parte del mundo otorga un reconocimiento prevalente.

El Estado democrático de nuestros días no sólo es una forma de organización política históricamente estructurada durante los dos últimos siglos, sino que, al mismo tiempo, sus complejas soluciones de práctica estatal han dado origen a todo un conjunto de teorías políticas de necesaria consideración, lo que en realidad ha venido a constituir un pensamiento vigoroso y múltiple en torno a lo que podemos denominar aquí como la teoría y la práctica de la democracia. El examen que

continúa se funda tanto en principios como en prácticas democráticos, a fin de mantenernos apegados al objetivo de esta exposición, y la formulamos, por razones de brevedad, con independencia de las críticas que se han hecho y se hacen a los regímenes democráticos, prescindiendo también de una explicación causal socio-económica de tales principios y prácticas.

El punto de partida de la democracia actual, desde el ángulo de la tipología constitucional escrita, se da en la Constitución norteamericana (1788) y en la Declaración francesa de los Derechos del hombre y del Ciudadano (1789). En ambos textos, sobre todo en el último, se concreta una revalorización de los derechos y atributos del individuo. Al mismo tiempo, surge en los dos países el Estado republicano, antítesis de la monarquía absoluta.

La temática principista de la democracia se centra simultáneamente en el individuo y en el Estado. La igualdad y la libertad individuales son los pivotes del ideario democrático, en lo que respecta a la persona natural. Los hombres que forman una sociedad determinada son iguales. Unos no valen más que otros (esclavo o amo, patricio o plebeyo, súbdito o monarca, siervo de la gleba o señor feudal, son dualidades periclitadas); todos son ciudadanos de una sola categoría. El principio de igualdad ofrece las perspectivas de permitir al hombre el acceso a los rangos superiores de la vida social, en obsequio de la igualdad de oportunidades.

Además, esos hombres jurídicamente iguales son titulares de especiales derechos de libertad. Son hombres libres, porque tienen el derecho de libertad física, de libertad de expresar sus ideas, de libertad de reunión, de libertad de asociación, de libertad de conciencia (ideológica, religiosa y de culto), de libertad de residencia y locomoción. De estas libertades básicas se derivan otras formas de libertad que muchos textos constitucionales últimos consagran y garantizan.

Sobre estos pilares jurídicos de igualdad y libertad del individuo, la democracia moldea una forma especial de Estado, referida al origen o designación de los titulares del poder político, al ejercicio de éste, a la participación del ciudadano y de las organizaciones sociales en la vida política, a las funciones estatales. Por otra parte, la democracia propugna por una sociedad pluralista, en lo político-social, y por la existencia de una opinión pública alerta y consciente.

En el Estado democrático, los gobernantes o titulares del poder político son designados por medio de elecciones libres, en las que intervienen todos los ciudadanos, sin discriminaciones objetables. El mecanismo de esta intervención, que se presenta como un derecho fundamental, es el voto universal, libre, igual y secreto. Esos gobernantes están sujetos a un período en el desempeño de sus cargos, lo que garantiza la posibilidad jurídica de la alternancia en el ejercicio del poder.

El Estado se estructura mediante órganos o poderes, que ejercen separadamente sus funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, lo que es una garantía contra el poder despótico o autocrático.

La vida política del Estado democrático es producto de la participación activa de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en la primera. La sociedad de masas en que vivimos ha sido la matriz de una diversidad de asociaciones, en las cuales se encuadra el individuo, por imperativos de la propia dinámica social, y el Estado les abre cauce a las mismas, así como a los individuos particulares, para que las decisiones políticas se adopten por la vía ordenada de una especie de acuerdo permanente y renovado, de las distintas fuerzas sociales, que le cierre el paso a la violencia y al autoritarismo.

El estrecho marco de la actividad estatal del siglo pasado, se ha ampliado y transformado desmesuradamente, y la democracia política se ha desdoblado en democracia social, en la que el Estado desempeña el multifacético rol de funciones que se sintetizan en la expresión de Estado Social de Derecho, que no corresponde describir ahora. Basta con mencionarlo.

Por una evolución que ha transcurrido en el espacio de los dos últimos siglos, el reconocimiento del derecho de asociación política ha traído la estructuración de partidos políticos muy eficaces, dentro del orden democrático, los cuales encauzan la opinión del electorado y le ofrecen opciones de distinto contenido, para las políticas estatales. No obstante sus diferencias ideológicas, esos partidos entran en relaciones de diversa índole con las grandes organizaciones de intereses, y a través de aquéllos éstas acceden a los parlamentos y a otras instancias estatales, e incluso sus dirigentes se vinculan, de manera formal, a los consejos directivos partidistas.

Nada extraña, por ello, que la Constitución alemana de 1949 haya declarado, en su artículo 21, que “los partidos contribuyen al desarrollo de la voluntad del pueblo” y que la Constitución española de 1978 haya ido mucho más allá, al proclamar que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política” (Art. 6º).

Una corriente sociológica subraya el pluralismo de la sociedad moderna, porque en ésta se estructuran organizaciones y grupos, tanto económicos como sociales, de gran influencia en las determinaciones del Estado (asociaciones patronales, sindicatos obreros, grupos de la comunidad, congregaciones religiosas). Se considera que estos grupos y organizaciones han contribuido a democratizar la sociedad, y hasta se les tiene como “centros de poder” que moderan la concentración del poder estatal.

En dos de los artículos de la Constitución española que hemos citado (1º y 6º) se hace referencia expresa al “pluralismo político” y en el último de ellos se tiene a los partidos como “expresión” de ese

pluralismo. Se asimila el pluralismo político a la existencia de un sistema de partidos libres. Políticamente, el pluralismo apunta a la diversificación ideológica y es corriente que los partidos políticos propongan al cuerpo electoral distintas posiciones ideológicas. La diversidad de partidos políticos, con sus diferentes ideologías, fortalece la democracia y es una reacción contra el partido único, totalitario, que tanto auge tuvo desde 1930 hasta 1945 en Europa.

Desde los tratadistas clásicos de la Teoría General del Estado, como JELLINEK, por ejemplo, la opinión pública es un elemento característico del sistema democrático. Uno de los derechos electorales que se relacionan con el Estado es el de la participación de los ciudadanos en la vida política, y una opinión pública que tenga expresiones oportunas, coherentes y defensoras de los intereses colectivos coadyuva en esa participación. Por otro lado, la gran penetración de los medios de comunicación masiva debe ser mencionada a propósito de la opinión pública, así como el papel que juegan en su formación los partidos políticos. Democracia y opinión pública consciente son términos de fuerte vinculación.

El último de los valores democráticos, pero no el de menor importancia, a que debemos referirnos, es el de la justicia. No es tarea fácil la de concretar jurídicamente este valor y por ello no tiene formulaciones generales expresas en los ordenamientos del Derecho. Pero existen instituciones del Derecho Electoral democrático en las que palpita esa antiquísima aspiración de proporción, de tratamiento equitativo, de respeto y admisión del derecho propio.

La eliminación de las discriminaciones electorales en cuanto al voto encontró base firme en un principio de justicia para personas naturales que estaban marginadas de ese derecho. La representación proporcional de las minorías en el parlamento obedece igualmente al dictado de hacerle justicia electoral a partidos y grupos ciudadanos a quienes el sistema mayoritario trunca un legítimo derecho de representación. Los deberes de imparcialidad y honestidad de las autoridades es otro requisito de la justicia electoral.

Este breve recorrido con respecto a los valores democráticos hace posible enfatizar que el sistema de la democracia contemporánea puede ser concebido como un universo axiológico fundamental y complejo, que exige un mínimo de concurrencias jurídicas y sociales. Esos valores se concretan con modalidades diferentes en los países democráticos, por razones de la idiosincrasia política y el desarrollo histórico de cada uno de ellos, pero hay un conjunto básico de principios esenciales que legitima las estructuras democráticas vigentes. Procede afirmar, entonces, que en la esfera jurídica, la democracia supone un extenso Derecho Electoral, penetrado por los valores que hemos descrito sucintamente.

Vocablos de referencia:**V. Etica electoral**

Democracia

Estado social de derecho

•BIBLIOGRAFIA: DELGADO OCANDO J. M.: *Apuntes para una Teoría de la Valoración Jurídica*. Revista de la Universidad de Zulia. Nº 22. Caracas, 1963. DELOS JOSÉ T., LE FUR LOUIS Y RADBRUCH GUSTAVO: *Los Fines del Derecho: Bien Común, Justicia, Seguridad*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1967. GUTIÉRREZ CARLOS JOSÉ: *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Editorial Tridente, S.A. Madrid, 1963. REALE MIGUEL: *Filosofía del Derecho*. Ediciones Pirámides, S.A. Madrid, 1979.

Sonia PICADO SOTELA

B

BALOTAGE

I. Excursus Terminológico

El término **balotage** es de origen francés (**ballottage**) aun cuando tal vocablo se ha venido expresando en habla castellana, llegando a ser considerado como un galicismo. La última edición (20 ava.) del Diccionario de la Lengua Española no lo ha tomado en cuenta. Sin embargo, su uso cada día se hace más notorio, con la denominación de **balotage**.

Proviene del verbo **ballotter**, o sea, votar con **ballotets**, bolitas (balotas). En italiano se le denomina **ballottaggio** para referirse al concepto que a continuación se detalla.

II. Concepto

Balotage, en principio significa “elección con doble turno” o “segunda vuelta”.

En sentido amplio, consiste en que para llegar a los cargos públicos, desde la presidencia de la república hasta alcaldías, es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos (**Suffrages exprimés**).

CAPITANT en su *Vocabulario Jurídico* define al **balotage** o **ballottage** como el resultado negativo en una elección realizada según el principio mayoritario, por no reunir los candidatos el número legal de votos necesarios para su elección.

III. Antecedentes

El **balotage** es fruto y creación del siglo XIX, fecha de nacimiento de casi todos los sistemas electorales, habiendo alcanzado cada vez mayor perfección conforme ha transcurrido la práctica electoral.

~~Previous Page~~

Apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de NAPOLEON III en Francia. Se vuelve a aplicar nuevamente en la III República, e insurge con bríos en la V República a través de la Constitución de 1958 con notoria influencia ideológica del General Charles DE GAULLE. De lo expuesto se colige que se trata de una institución típica del derecho constitucional francés.

Bélgica en 1899, y Holanda en 1917, entre otros países europeos, también han aplicado el balotage para luego abandonarlo con otros sistemas electorales que se amolden a su realidad. Ha habido diversos países que la han utilizado, con resultados no muy halagüeños, que parecerían indicar que se trata de un producto francés no susceptible de exportación (Cfr. DOMINGO GARCIA BELAUNDE. *Una democracia en transición*, Cuadernos CAPEL, San José, 1985; 2ª edic., Okura, Lima, 1986).

IV. Derecho Comparado

A) Francia

En Francia el balotage o segunda vuelta se aplica en todo nivel, incluyendo a los miembros de la Asamblea Nacional. Es decir, se aplica a todo el sistema político francés.

Con la primera vuelta se eliminan partidos, y por tanto se elimina la atomización del poder. En la primera vuelta se presentan todos, pero para ganar hay que sobrepasar el 50%. Para ir a la segunda vuelta se debe obtener un mínimo del 10% del electorado, y ahí gana el que obtenga la mayoría simple. El objetivo era eliminar el tradicional pluripartidismo francés, de tal manera que repitiendo un viejo axioma francés: “en la primera vuelta se escoge, y en la segunda se elimina”.

En la Quinta República después de dejarse de lado el sistema proporcional, se aplicó el balotage al amparo de la Ley Orgánica de 28 de octubre de 1962. El elector francés con su voto asegura un candidato en la primera vuelta, y ayuda a los partidos políticos para que en la segunda vuelta se reagrupen.

“Este tipo de escrutinio está adaptado para una sociedad en la que el pluralismo de los partidos no debe excluir cualquier posibilidad de gobierno”. (Cfr. JEAN MARIE CÔTTERET y CLAUDE EMERI. *Los sistemas electorales*, Oikos-tau, S.A., Barcelona, 1973, pp. 65).

B) Perú

De acuerdo al artículo 203 de la Constitución de 1979, la segunda vuelta alcanza solamente al presidente y a los vicepresidentes. Los diputados y senadores están al margen de ella. Y al parecer, fuera de sus beneficios. Con lo cual se produce un desfase de poderes.

Cabe señalar que en las elecciones de 1980 se aplicó un porcentaje del 36%. El balotage o segunda vuelta, recién se aplica para las elecciones de 1985. De conformidad con el artículo 203, en la segunda vuelta saldrá elegido quien obtenga la mayoría relativa; es decir, que en esta segunda vuelta no es necesario la mayoría absoluta prevista en la primera, sino sólo una mayoría simple.

Puede darse el caso de que no se presente una segunda vuelta cuando el candidato que ocupó el segundo lugar en la primera vuelta no insiste entrar nuevamente a la contienda electoral, tal como sucedió en las elecciones de 1985.

También se puede presentar un caso muy interesante en tanto que en la segunda compulsa electoral gane el que estaba en segundo lugar, con lo cual podría darse la paradoja que accediese a la presidencia aquél que en la segunda vuelta tuvo mayoría de votos, pero que en la primera tuvo la minoría a nivel parlamentario. Esto trae como consecuencia la elección de un presidente sin mayoría en las Cámaras.

La lógica en materia electoral, conforme se desprende de estos dos ejemplos, no es rigurosa. De ahí que se diga que el balotage es un sistema electoral *sui-générís*.

Al aplicarse solamente a nivel de Poder Ejecutivo (presidente, vice-presidentes), se argumentó que se necesitaba formar una presidencia fuerte, lista para hacer frente a cualquier veleidad que pudiese atentar contra la normalidad institucional. Es decir, que no sólo fuese un presidente con más poderes, sino sobre todo, que representase a todos los peruanos, y no sólo a una minoría.

V. Ventajas y desventajas

El balotage tiene puntos a su favor, como también en su contra. Tratando de buscar un equilibrio diremos que conviene por su simplicidad, aunque es injusto con el resultado final, por cuanto las desigualdades de representación se dejan notar palmariamente en los escaños.

Las famosas retiradas en la segunda vuelta de los candidatos menores traen como consecuencia enfrentamientos, intereses, inmoralidades. Empero, así es el juego en la política, más todavía cuando se trata de elecciones, lo cual es inevitable.

Aunque, como apunta claramente FISICHELLA: "...permitir que todos los candidatos se presenten nuevamente de *facto* no es realista, aun cuando no esté prohibido de *jure*". (Cfr. La experiencia italiana, en S.E. FINER (Compilador). *Política entre adversarios y reforma electoral*, FCE, México, D.F., 1980, pp. 247).

VI. Conclusión

El sistema de doble vuelta no es malo ni bueno en sí mismo sino tan sólo útil o inútil, dependiendo de la circunstancia y de la forma como se

aplique, sin olvidar que se pueden presentar como consecuencia, las alianzas fraudulentas.

Lo cierto es que el balotage o segunda vuelta, como parte del sistema electoral, juega un rol importante dentro de la sociedad, con una tendencia hacia el multipartidismo, conforme lo ha hecho notar DUVERGER.

Como operación electoral, el balotage da como resultado el de elegir a los futuros gobernantes (candidatos) por los gobernados (electores o votantes).

Además, mediante las fórmulas mayoritarias, ya sea a una o dos vueltas se deja entrever claramente la presencia —principalmente en el Parlamento— de una mayoría frente a una minoría. A diferencia de las fórmulas proporcionales, cuya característica es la representación, las fórmulas mayoritarias desconocen la representatividad de los partidos políticos menores, y con el resultado de los votos asumen el papel de partidos dominantes, olvidándose del principio “un hombre un voto” (*One man-one vote*).

Con todo, a través de la fórmula del balotage o segunda vuelta siempre se estará pendiente para que los partidos políticos menores, salvando la desproporción electoral, entren al negocio con los partidos mayoritarios, y que se presenten las famosas retiradas en una segunda vuelta.

Los partidos políticos, con el balotage meditan pensando en la conveniencia, buscando antes que divergencias las convergencias comunes entre ellos. Por otro lado, la consecuencia sería el enfrentamiento que puedan tener los partidos de derecha e izquierda en tanto que tal ambos tengan una fuerza política que influya en el electorado.

En puridad, con el balotage sufre una especie de impotencia electoral, de exclusión política de los partidos del espectro electoral.

Vocablos de referencia:

- V. Fórmula electoral
- Métodos electorales
- Participación política
- Sistemas electorales

Domingo GARCÍA BELAUNDE
José F. PALOMINO MANCHEGO

BALOTAGE

1. Concepto

Expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral. La primera situación de las descritas es la "mayoría absoluta con segunda vuelta" y la segunda situación es la denominada "mayoría románica", consistente en la existencia que para ganar el cargo en cuestión en la segunda vuelta sólo basta una mayoría relativa (o simple mayoría), con lo que se abre la posibilidad de más candidatos. En la práctica, la mayoría románica se convierte en una mayoría absoluta por la tendencia al retiro de los otros candidatos posibles.

La segunda vuelta pertenece a los procedimientos electorales complementarios, entendiéndose como aquéllos que se establecen tanto: a) para remediar imperfecciones de los métodos electorales en la asignación de escaños; b) para acercarse a los objetivos normativo-institucionales de los sistemas políticos; c) como para el logro de objetivos político-electorales.

En el primer sentido se incluye la segunda vuelta en circunscripciones electorales cuando ningún candidato ha obtenido la mayoría requerida (absoluta o relativa calificada), o cuando se dirime la asignación de un escaño adicional entre dos segundas mayorías.

En el segundo sentido debe entenderse la búsqueda de un respaldo electoral mayoritario del gobierno en aquellos sistemas multipartidistas en que las elecciones del Ejecutivo arrojan sólo mayorías relativas (en algunos casos, muy bajas).

En el tercer sentido, la segunda vuelta es un instrumento de la lucha político-electoral, tendiente a la obtención de determinados efectos políticos del sistema y del método electoral.

Un ejemplo de esta instrumentalización de la segunda vuelta es el fracaso electoral de la Social Democracia Alemana en las elecciones parlamentarias durante el Imperio guillermino. En 1903 los socialdemócratas perdieron frente a los partidos de derecha en la segunda vuelta de 43 circunscripciones en las que habían obtenido la mayoría relativa en la primera elección (NOHLEN 1981, 278-279). Otro ejemplo es el de la evolución de las preferencias en la V República francesa. Una vez que se estructuró un sistema de partidos polarizado en "dos parejas de partidos", la segunda vuelta se convirtió en la elección principal. Un porcentaje bajísimo de las circunscripciones se decide en la primera elección. La segunda vuelta tendió paulatinamente a favorecer a los partidos moderados de cada bloque, especialmente al Partido Socialista debido a su orientación en los últimos 15 años.

2. Segunda vuelta y presidencialismo en América Latina

La segunda vuelta ha cobrado importancia en América Latina a raíz del debate que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre la institución presidencial, especialmente en los procesos de democratización (redemocratización).

Se ha sostenido que una de las causas coadyuvantes de la crisis de los sistemas democráticos en la región ha sido la carencia de mayorías claras de respaldo a la gestión de los gobiernos. En la mayoría de los casos de países con multipartidismo y con alternancia frecuente en el gobierno, el Presidente de la República era (o es) elegido con la más alta mayoría relativa de votos y, en algunos casos (Chile hasta 1973), con una ratificación del Parlamento. Este tipo de procedimiento tenía (o tiene) efectos directos en el grado de gobernabilidad, especialmente debido a la fuerza que la oposición logra mantener en el parlamento durante todo —o gran parte— del período presidencial.

La persistencia del mutipartidismo y del sistema presidencial en la mayoría de los casos que caen en la situación que comentamos, ha producido una búsqueda de fórmulas institucionales para el logro de una mayor estabilidad del gobierno. La segunda vuelta presidencial —con un claro antecedente en el sistema francés, con todas las características diferentes de contexto— o ha sido adoptada por algunos países (Ecuador) o se encuentra en las propuestas de reforma política (Argentina, Chile). Por otra parte, la segunda vuelta no se ha establecido sólo en su variante de mayoría absoluta, sino, como en Costa Rica, como exigencia de celebración cuando ningún candidato a Presidente obtiene más del 40% de la votación. En este caso, sin embargo esa situación es muy improbable debido al marcado bipartidismo dominante en el país.

Vocablos de referencia:

V. Elecciones

Métodos electorales

•BIBLIOGRAFIA: NOHLEN DIETER: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

BALOTAS

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

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

Comité Editorial

BANCADA

Constituye el conjunto de diputados, senadores o representantes de un mismo partido en el Parlamento, en una de las cámaras del Parlamento o en una Asamblea estadual o regional.

Se puede decir la Bancada de Acción Democrática en el Senado de Venezuela, la Bancada Peronista en la Cámara de Diputados Argentina, la Bancada demócrata cristiana del Parlamento Guatemalteco, o la Bancada de COPEI en el Estado de Mérida, Venezuela, por ejemplo.

Comité Editorial

BARRERA ELECTORAL

I. Alcance y definición del término

En Derecho Electoral suele emplearse como sinonimia los vocablos barrera electoral, barrera legal, barreras mínimas, o también umbrales mínimos (NOHLEN).

Se define a la barrera electoral como una actitud que se asume en algunos sistemas electorales con el fin de limitar la participación de algunos partidos políticos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tener el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso.

Según NOHLEN, se habla de una barrera legal cuando se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales. (*Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 137).

En realidad la barrera electoral, es uno de los elementos configuradores de los sistemas electorales contemporáneos, que actúa de una manera decisiva en el destino o futuro de los partidos políticos, como veremos más adelante.

II. Barrera electoral y representatividad

En los países de democracia representativa, la actuación de los sistemas electorales varía según la comunidad política en la cual se va a llevar a cabo la elección de los candidatos que aspiran un cargo político: Presidente, representantes al Congreso o Asamblea. Lo distintivo en toda elección, luego del escrutinio, es el resultado final. Después, se precisa quiénes son las fuerzas políticas que han conseguido un escaño, y por lo tanto, una representatividad de la comunidad que los eligió.

Además, una de las características que afectan a los procedimientos electorales en Occidente estriba en que se trata de elecciones disputadas. Sin embargo, la participación popular que se trasluce en el voto se ve frenada por la barrera electoral que en el fondo es una especie de freno para los partidos políticos minoritarios.

Teóricamente, se admite hoy en día que el voto tiene igual valor (ejm. voto urbano y voto rural). Empero, en la práctica se va a desdecir este aserto por cuanto mediante los sistemas electorales se encierran todavía disparidades con relación al “valor de los votos”. Con ello se demuestra que la representatividad de los sistemas electorales no tienen una mecánica electoral uniforme o exacta.

NOHLEN al referirse a la representación proporcional con barrera legal sostiene que: “limita al número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado y, por lo

tanto, afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y, distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta". ("Sistemas electorales y representación política en América Latina", en *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Vol. I, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1986, pp. 29).

La barrera legal, en consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la política nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los partidos políticos, por cuanto las diferencias son notorias como resultado de la votación. Y, finalmente, las oportunidades para ocupar un escaño no son iguales.

III. Derecho comparado

La barrera electoral o legal funciona relativamente en ciertos países. El prototipo de barrera electoral lo encontramos en Alemania Federal, donde se habla de la cláusula del 5 por 100. ¿Qué significa esto? O sea, para que los partidos políticos ocupen un escaño tienen que alcanzar por lo menos el 5% de la votación total. La estructura democrática de Alemania Federal, entre otras cosas rica en experiencia, se ve, en mérito de la barrera electoral, limitada por cuanto los partidos políticos que no alcancen el porcentaje señalado no entran a la contienda política que se lleva a cabo dentro del Parlamento.

Además, la barrera electoral no permite que los partidos políticos de reciente aparición participen en la vida pública y política, en la inteligencia que no hayan obtenido al menos el 5% del total de los votos emitidos. La voz de los partidos políticos no hará eco en el Parlamento por cuanto no han obtenido un escaño.

El Tribunal Constitucional Federal examinó si el tope del 5% contenido en la Ley electoral era compatible con el principio de representación proporcional. Afirmativamente expresó que "una barrera del 5% debería constituir el límite superior del umbral, impidiendo todo cambio ulterior que fortaleciera el efecto restrictivo del sistema electoral como incompatible con el principio de representación proporcional". (DIETER NOHLEN. *La reforma electoral en América Latina: Seis contribuciones al debate*. CAPEL, San José, 1987, pp. 29). Y lo ha reiterado en su jurisprudencia, arguyendo entre otras cosas que "la supuesta distorsión de la funcionalidad del parlamento que se supone resultaría de la fragmentación de partidos". (KURT LENK y FRANZ NEUMANN (eds.) *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1980, pp. 234).

Recuérdese que en la República de Weimar, la proliferación de pequeños partidos y su respectiva fragmentación fue una de las causas para su desaparición. De ahí, la razón de ser de la barrera legal en Alemania Federal. En la *praxis* política la barrera legal impuesta a los

partidos políticos en Alemania Federal no guarda reciprocidad con lo dispuesto por la Ley Fundamental de 1949, en su artículo 21.1, que entre otras cosas, refiriéndose a los partidos políticos, apunta: "Su organización interna deberá responder a los principios democráticos". El pluralismo político no es como tal, definido. Lo cierto es que en Alemania Federal el principio de representación no está consagrado en la Ley Fundamental, como sí lo está, por ejemplo, en España (art. 68,3) y Portugal (arts. 151-155). Antes bien, el sistema electoral es decidido por una simple legislación, como es, en vía de ejemplo, el caso de Francia y Gran Bretaña.

En Israel la barrera electoral es insignificante, ya que cada lista debe obtener por lo menos el 1% de los votos emitidos válidos.

Un tanto distinto sucede en Suecia, donde para la distribución de los escaños de diputados, participan los partidos políticos que han obtenido o alcanzado por lo menos el 4% de los votos válidamente emitidos. En Liechtenstein, se requiere el 8% de los votos para todo el país.

IV. Consecuencias

La barrera electoral trae como resultado que la vida de los partidos políticos peligre, por cuanto éstos, al fracasar en las elecciones, no están en la mira de los medios de comunicación, ni se hacen escuchar en los debates parlamentarios, causando como consecuencia una especie de escepticismo en los electores o simpatizantes que los apoyaron.

Algo más todavía, desaparecen los partidos políticos minoritarios en términos de votación, y los que obtienen votación mayoritaria se fortalecen. En la práctica puede crear, sin duda, el dominio de unos cuantos partidos políticos monopólicos en la vida política.

La barrera electoral hace desaparecer la oposición política, además el debate parlamentario de todas las fuerzas políticas democráticas. Así, el sistema de partidos se vuelve oligárquico sin pensar en un sistema multipartidario, sino en un sistema con partidos predominantes.

Finalmente, un sistema electoral, por más complicado que sea, ¿puede acaso, definir el destino de una nación? Creemos que sí en parte, por cuanto la estabilidad de la vida democrática de un gobierno depende mucho del resultado de una elección y, lo más notorio, de los partidos políticos que participan.

Vocablos de referencia:

V. Democracia

Discriminación electoral

Sistemas electorales

Domingo GARCÍA BELAUNDE
José F. PALOMINO MANCHEGO

BOLETAS DE VOTACIÓN

La documentación electoral es el conjunto de documentos elaborados con fines eleccionarios, emanados tanto del organismo electoral oficial como de las organizaciones políticas interesadas en concurrir a unas elecciones para optar por los cargos electivos.

La boleta de votación o papeleta electoral es el documento preponderante, pues con ella el ciudadano escoge, entre las diversas opciones, a los candidatos de su preferencia. Varios tipos de boletas son usadas en la región latinoamericana, variando sus características por la diversidad de legislaciones electorales en uso. Su estructuración y manera de utilización es objeto de descripción en el instrumento jurídico que sirve de base legal a la organización y desarrollo de unas elecciones. Para una mejor comprensión, véanse en detalle los tipos siguientes:

A. Boletas separadas

A cada partido concurrente a las elecciones le es confeccionada una boleta, diseñada con el o los colores que adoptó en su formación como entidad jurídica y en su parte superior impreso el emblema de la organización. A seguidas los nombres de sus candidatos a presidente y vicepresidente de la república, así como de los de todos los que aspiran a los respectivos cargos electivos. Los electores introducen en la urna la boleta perteneciente a su partido, o la del candidato presidencial de su simpatía, y las restantes deberá depositarlas en un recipiente para desechos.

Con este tipo los electores no tienen la oportunidad de fraccionar su votación debiendo sufragar por la nómina completa de candidaturas de un partido. Es decir, no pueden votar por candidatos a cargos congresionales, provinciales y municipales de partidos opuestos al candidato presidencial de su simpatía. Se sostiene que con esta boleta no se practica una auténtica democracia, bajo el predicamento de que los electores al elegir su candidato a la presidencia, por vía de consecuencia, contribuyen a la elección de candidatos ajenos a sus preferencias.

En otro orden, las boletas separadas conllevan otros aspectos negativos. A saber: 1) como los electores tienen que depositar en un recipiente para desechos las boletas de las candidaturas desestimadas, pasado el mediodía los contendores pueden advertir el resultado final de las elecciones, partiendo del volumen de boletas desechadas, las cuales están expuestas a la vista y al examen de los ciudadanos que acuden a sufragar seis horas antes del cierre de las votaciones. Si la institucionalidad democrática del país no es muy sólida, existe la posibilidad de que sectores enemigos de la misma interrumpan, con actos de

violencia, el regular desarrollo de los comicios. 2) Generalmente sectores de poder económico están identificados con una determinada candidatura presidencial. Si presumen que las posibilidades de ésta es la de quedar en la segunda posición, entonces pueden recurrir a la compra de votos. Esto se materializa proponiendo a los electores de escasa conciencia política e insolvencia económica la compra de las boletas del candidato que se proyecta como seguro ganador. Quienes acceden a la sugerencia no depositan en el recipiente de desechos las boletas del candidato de mayores perspectivas para captar el voto de las mayorías, sino que subrepticamente la sacan de los lugares de votación y las venden al precio establecido previamente por el comprador.

B. Boletas separadas fraccionables

Con el objetivo de ampliar la cobertura democrática del sufragio, algunos países le introdujeron una ligera modificación al sistema de las Boletas Separadas, consistente en elaborarlas con una línea de puntos perforados inmediatamente debajo de las candidaturas a presidente y vicepresidente de la república, separando a éstas del conjunto de las candidaturas congresionales, provinciales y municipales de un mismo partido. Con este procedimiento, de reciente uso en República Dominicana, a los electores se les dio la oportunidad de fraccionar su votación cortando la boleta en la línea de puntos, de manera que pudieran favorecer candidatos de partidos opuestos al candidato presidencial de su predilección.

Siempre con el mismo propósito, otros países le hicieron una modificación más sustancial al sistema de **boletas separadas**. A modo de ilustración citamos la utilizada actualmente en Argentina. A cada partido se le confecciona una boleta, de color blanco y con letras negras. En franjas, separadas por líneas de puntos perforados, se sitúan las candidaturas a presidente y vicepresidente de la república, a senadores, a diputados, a gobernadores provinciales, etc., para que los electores puedan fraccionar su votación, si lo desearan, por las candidaturas sustentadas por tres o más partidos. Queda a opción de los electores embolsillarse las porciones restantes o soltarlas en el recipiente de desechos.

Aunque más democrático que el sistema anterior, estos dos tipos permiten también conocer, con suficiente anticipación, la proyección del resultado final de las elecciones y la compra de votos por sectores de poder económico interesados en el triunfo de determinado candidato presidencial. Además, si el país tiene un índice muy elevado de analfabetismo y el electorado no es previamente capacitado en el uso de estas boletas, las mayorías no ejercerán, por no saber hacerlo, el derecho de fraccionar su votación en candidaturas de partidos opuestos.

C. Boleta única no fraccionable

La confección para todos los partidos de una sola boleta o papeleta, contentiva de tantos recuadros como partidos concurrentes haya en las elecciones, con sus respectivos emblemas y colores, es otro tipo utilizado en algunas naciones latinoamericanas, como es el caso de Bolivia. Al electorado se le proporciona la boleta única no fraccionable y ejerce el sufragio marcando el recuadro perteneciente al partido proponente del candidato presidencial de su simpatía y, consecuentemente, vota en bloque por los candidatos a los cargos congresionales, provinciales y municipales del mismo partido. Esta boleta, contraria a las dos anteriores, ofrece la ventaja de imposibilitar la compra de votos, dado que el elector tiene que introducirla por completo en la urna. Como aspecto negativo, el elector no tiene la opción de favorecer candidaturas opuestas al candidato presidencial de su elección.

D. Boleta única fraccionable

En la medida que las democracias del área se han ido desarrollando y fortaleciendo, a los electores se les ha venido otorgando una mayor cobertura para la expresión democrática de su voluntad. La boleta única fraccionable es la concretización de esa facultad, que dicho sea de pasada, favorece la participación de las minorías en los órganos de poder del Estado.

La boleta usada en Venezuela, en las elecciones nacionales, es un auténtico ejemplo del tipo de boleta única fraccionable. Al igual que la anterior, es contentiva de tantos recuadros como partidos concurren a las elecciones, reservados únicamente a las candidaturas presidencial y vicepresidencial. Es contentiva, también, de recuadros de menor tamaño y adyacentes a los primeramente mencionados, para las candidaturas congresionales. El elector vota marcando un recuadro, a favor de uno de los candidatos a la presidencia, y debe hacer otra marca en uno de los recuadros asignados a las candidaturas congresionales, que bien puede ser la de los candidatos propuestos por un partido opuesto al suyo.

Al igual que la boleta única no fraccionable, ésta es introducida totalmente en la urna, impidiendo que se conozca, antes del cierre de las votaciones, la proyección del resultado final, así como la eventual compra de votos. Ahora bien, es natural que el exitoso uso del sistema de boleta única fraccionable depende del grado de capacidad de la ciudadanía para interpretarla y manejarla.

E. Boletas únicas

Producto de la misma tendencia política, dirigida al fraccionamiento de una democracia de amplia participación, es el sistema de boletas únicas, de actual uso en Costa Rica.

Consiste en la elaboración de tres boletas. Una con recuadros para los candidatos a presidente y vicepresidente de la república. Contienen los emblemas y colores de los partidos, así como las fotografías de los candidatos presidenciales. Una segunda se confecciona para la nómina de candidatos a la Asamblea Legislativa, con recuadros asignados a cada partido, identificados por sus respectivos emblemas y colores. La tercera y última boleta, similar a la anterior, está destinada a las candidaturas municipales.

Las tres boletas son proporcionadas al elector, quien debe hacer una marca en un recuadro de cada boleta, escogiendo así sus respectivos candidatos, y posteriormente introducirlas todas en las urnas correspondientes. Independientemente de la opción que tienen los ciudadanos de fraccionar su votación, este sistema tiene, también, como aspectos positivos, la imposibilidad de anticipar el eventual resultado de las elecciones, así como la compra de votos. Pero, su puesta en práctica, en cualquier país, debe estar precedida de una efectiva campaña educativa de la población electoral, relativa al correcto uso de las boletas únicas.

Vocablos de referencia:

V. Documentación electoral
Elecciones

Nelson BUTTÉN VARONA

C

CAMPAÑAS ELECTORALES

I. Concepto

Se denomina campaña electoral al período destinado a la realización de la propaganda electoral. Se entiende como tal el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los partidos, alianzas de partidos y agrupaciones de electores con el propósito de hacer conocer y explicar sus principios ideológicos y programas de gobierno así como promover los candidatos que han postulado a los distintos cargos electivos con la finalidad de captar las preferencias de los electores.

La campaña electoral es una fase del proceso electoral. Se lleva a cabo en el lapso que transcurre entre la convocatoria a elecciones y la votación. Generalmente se dispone su término 48 horas antes de la votación para intercalar una "jornada de reflexión" que permita a cada elector, en un ambiente "desintoxicado" de mensajes contradictorios, tomar con tranquilidad la decisión que expresará en la urna.

II. Medios de propaganda electoral

Durante la campaña electoral las organizaciones políticas y los candidatos, en el intento de ponerse en contacto con los electores, utilizan varios medios. Celebran marchas, reuniones, y manifestaciones públicas, bajo techo o al aire libre, a las que convocan o tratan de atraer personalmente a electores.

Recorren, además, lugares públicos muy frecuentados, empresas, universidades, clubes, asociaciones, sindicatos, etc. o realizan visitas de casa en casa para sostener encuentros directos con los potenciales votantes y así ganar entre ellos prosélitos.

Publican libros, revistas, folletos, panfletos, hojas sueltas, afiches, pancartas, carteles, rótulos, y otros medios de publicidad política. Y sobre todo, hacen un amplio uso de la prensa escrita, de la radio y de la televisión.

Por la masificación de la política, evidenciada en el aumento considerable de electores como consecuencia de la democratización del voto y su distribución territorial, y por el extraordinario desarrollo tecnológico de los medios de información, las movilizaciones y encuentros personales de los candidatos con los electores no ocupan ya el lugar central en las estrategias de mercadeo (*marketing*) y publicidad política.

Los medios de comunicación de masa (*mass media*), en especial la radio y la televisión constituyen vehículos de una gran potencia, alcance y eficacia en la proyección de las personalidades de los candidatos y en la promoción de las ideas. Su uso intensivo ha cambiado radicalmente el estilo y el ambiente de la lucha electoral.

III. Competencia política y campaña electoral

Para que unas elecciones puedan considerarse libres y competitivas no sólo debe asegurarse que todo el que tenga derecho a votar pueda hacerlo en libertad, igualdad y sin presiones. También se requiere permitir y garantizar tanto la organización como la participación de opciones políticas y candidatos diferentes de manera que pueda verificarse un grado aceptable de competencia. Esto significa que el elector tenga al menos la posibilidad de escoger entre dos o más opciones.

Asegurar posibilidades de competencia política conlleva garantizar, entre otros aspectos: mecanismos equitativos de registro de organizaciones políticas, en especial de partidos, y procedimientos democráticos de postulación e inscripción de candidatos, por una parte. Por la otra, garantizar que esas organizaciones y candidatos puedan acceder al electorado en un ambiente de libertad y de igualdad de oportunidades. De ahí la importancia política que tiene el tipo de reglamentación de la campaña electoral que se adopte y el grado efectivo de su vigencia.

IV. Por qué reglamentar la campaña electoral

La reglamentación de la campaña resulta comprensible y necesaria. En las sociedades capitalistas modernas los recursos económicos y políticos no se encuentran distribuidos equitativamente. Y si bien el Estado dispone por lo regular de la propiedad de medios de comunicación, éstos coexisten con otros de propiedad privada. Ello hace posible que algunos candidatos y organizaciones puedan disponer de mayores recursos y así colocarse en una posición de clara superioridad sobre los demás.

Por otra parte, si algún candidato goza de un tipo de protección o favor, abierto o encubierto, de quienes ejercen los poderes públicos dispone de una considerable ventaja. Esto es aún más posible si no se garantiza la vigencia de un régimen de libertades aplicables a todas las opciones concurrentes a las elecciones. Si esto ocurriese se atentaría contra una verdadera libertad de elección en cuanto podría condicionarse la decisión de los electores.

V. Alcance de la reglamentación

Dada la importancia política de la campaña electoral la mayoría de las legislaciones electorales más recientes incluyen en su contenido disposiciones específicas y detalladas al respecto. En algunas no sólo la campaña es definida con precisión, sino que también se determina su duración, fijándose de manera expresa las fechas de inicio y término así como las actividades que pueden llevarse a cabo durante la misma y las garantías que se ofrecen para que ello sea posible. Esta es la tendencia general pero en algunos países, anglosajones principalmente, se mantiene cierta imprecisión al respecto y se deja en manos de los jueces en cada caso concreto la definición de los aspectos específicos.

VI. Duración de las campañas electorales

Ahora bien, independientemente de las disposiciones legales relativas a la duración de las campañas electorales, en muchos casos las actividades de proselitismo y de trabajo político que despliegan las organizaciones pueden ser permanentes, semipermanentes, o llevadas a cabo fuera del período establecido en las normativas electorales para ello. Esto sucede con las movilizaciones políticas que llevan a cabo los partidos en los períodos interelectorales, en las campañas internas para la nominación de los candidatos, o en la relación permanente que mantienen los representantes con los electores de su distrito en procura de una renovación de su mandato o reelección (en sistemas mayoritarios en circunscripciones uninominales). En estos últimos casos estaríamos en presencia de campañas políticas informales cuyas actividades pueden ser perfectamente lícitas. La diferencia con la campaña electoral propiamente dicha radica en que durante su transcurso se establece un régimen especial en cuanto a libertades y otros aspectos y se ofrecen garantías para su vigencia.

En consecuencia, aun cuando las legislaciones electorales determinan el inicio de las campañas electorales, la realidad es siempre que éstas comienzan informalmente mucho antes. Dada la importancia que tiene el proceso de selección interna de los candidatos en los partidos (sea que utilicen el sistema de convención como el de primarias), de la necesidad de proteger los derechos de los afiliados y asegurar la democracia interna en los partidos, es conveniente y aconsejable la regla-

mentación formal de dichas campañas. No sólo se deben ofrecer garantías después de estos momentos intrapartidarios. Hay que asegurarlas durante las campañas por la nominación en los partidos. De lo contrario se continuaría de espalda a la realidad.

VII. Principios de reglamentación

Si bien como ya se consignara, se justifica la reglamentación de las campañas electorales por parte del Estado, cabría ahora examinar los principios en que se fundamenta. Son tres las condiciones que deben ser garantizadas, a saber:

a) asegurar un régimen de libertades, en especial las políticas, es decir, libertad de expresión, información y reunión para todos los partidos, grupos y personalidades.

b) Mantener la neutralidad e imparcialidad de los entes públicos que puedan influir en los resultados de las elecciones.

c) Dirigir su acción con el objetivo de igualar en lo posible los medios a disposición de los candidatos, esto es, promover la igualdad de oportunidades.

A. El régimen de libertades públicas

Este primer principio es una condición de fondo para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, se requiere de la existencia de un régimen amplio de libertades públicas, régimen que debe estar presente no sólo antes y durante las elecciones sino que debe ser permanente en el país. La carencia de libertades elimina toda posibilidad de que haya una elección auténtica. Sin respeto de los derechos humanos hablar de elección es una cuestión de mera semántica.

B. Neutralidad e imparcialidad del gobierno

Dada la gran cantidad de recursos de que dispone el gobierno, en especial el poder ejecutivo, asegurar institucionalmente que éste no participe o favorezca a los candidatos de su preferencia, es un aspecto vital para la celebración de elecciones competitivas. En efecto, es tal su potencialidad de influencia que unas elecciones pueden resultar viciadas si se crea un ambiente de favoritismo en beneficio de una de las opciones políticas concurrentes.

Para asegurar esa neutralidad se utilizan, entre otros medios, las condiciones de inelegibilidad. Por ejemplo, no pueden ser postulados ni mucho menos inscritos como candidatos quienes ocupan posiciones en la estructura del Estado que le permitan influir o manipular recursos en su favor. Por otra parte, se pone particular énfasis en evitar que los recursos del Estado sean utilizados en la campaña de los candidatos oficialistas.

En países con un bajo nivel de institucionalidad éstos resultan ser problemas cotidianos en las contiendas electorales. Muchas veces esta parte específica de la normativa electoral no se aplica plena y eficazmente. Por ello la vigilancia de los medios de comunicación resulta muy importante para la denuncia de los eventuales excesos y del ventajismo político.

C. La igualdad de oportunidades

Pero aun en la hipótesis que exista un régimen de amplias libertades, y que se asegure la imparcialidad de los poderes públicos, ello no conlleva que los candidatos y grupos que tercián en las elecciones dispongan de una igualdad de recursos para acceder y presentar sus opciones al electorado.

Naturalmente, esta última condición no puede interpretarse en términos absolutos. En efecto, una completa igualdad es prácticamente imposible. Obviamente existirán candidatos con una mayor base social o popular que otros, o también puede darse el caso de candidatos con un menor seguimiento popular pero que dispongan de cuantiosos recursos.

De lo que se trata, entonces, no es de lograr una igualdad total, plena, sino más bien una igualdad de oportunidades. Que los recursos guarden cierta proporción con el apoyo popular con que cuenta cada una de las opciones concurrentes. Evitar, en otros términos, que un partido o un candidato sepulte con su propaganda a los demás. Claro está: hay que señalar que no siempre disponer de muchos recursos es una carta de triunfo electoral. En efecto, también incide la calidad comunicativa de los mensajes y de su oportunidad, en una palabra, el grado de efectividad de la inversión publicitaria.

En este sensible aspecto las cuestiones más reglamentadas en las leyes electorales suelen ser fundamentalmente dos:

- a) facilitar el acceso a los medios de comunicación de masas;
- b) ofrecer subvenciones o financiamiento público a los partidos.

VIII. El acceso a los medios de comunicación

Ante todo resulta importante garantizar el acceso a la radio y a la televisión. Tanto en los países en que existe un monopolio estatal de la radiotelevisión (como por ejemplo en Europa, aun si en la actualidad se verifica un proceso de liberalización al respecto) como en aquéllos en que los medios de comunicación son de propiedad privada.

En el primer caso se procura que la asignación de espacios para programas de contenido político en las emisoras estatales se distribuyan de manera equitativa entre todas las opciones.

Ahora bien, es imposible ceder espacios a todos los candidatos. Resulta prácticamente imposible dada la cantidad de candidatos que se

presentan en unas elecciones. Lo que se hace es entonces asignar los espacios a los partidos políticos y de esta manera se agrupan los candidatos.

Los criterios para asignar los espacios son muy diversos y varían según los países. Se puede hacer por el número de candidatos postulados, por la fuerza de que dispongan los partidos en las asambleas parlamentarias, o por la cantidad de votos obtenidos en la última elección.

El hecho de que el Estado ceda espacios en la radio y televisión oficial puede conllevar la prohibición paralela de colocar publicidad electoral pagada en dichas emisoras así como también el mantener y controlar una cuidadosa neutralidad informativa en los programas noticiosos cotidianos en esos medios de propiedad pública.

Finalmente, en el caso de países en que los medios de radio y televisión son explotados por empresas privadas las cuales pueden vender espacios comerciales a candidatos y a partidos para su propaganda electoral se trata de garantizar que ofrezcan un tratamiento igualitario para todos los candidatos.

En Estados Unidos, por ejemplo, se han adoptado una serie de procedimientos que tienden a garantizar una relativa igualdad en este aspecto. Al respecto se pueden citar, las denominadas cláusulas de tiempo igual y la de honestidad. Según la primera las emisoras están obligadas a conceder a todos los candidatos las mismas condiciones de publicidad, tales como costos, tiempo de emisión, etc. sin conceder ventajas especiales a ninguno en particular. La cláusula de la honestidad obliga a las emisoras a llevar a cabo una política informativa imparcial.

Pero aun con todas estas medidas las diferencias entre candidatos ricos y pobres no se logran obviar a plenitud.

IX. El financiamiento de los partidos y candidatos

Con respecto a la subvención o financiamiento público de los partidos el Estado puede asumir dos líneas de reglamentación: una de carácter negativa y otra positiva.

A. Acción negativa del Estado

De acuerdo al criterio negativo o acción restrictiva del Estado, éste se preocupa de fijar topes a la cantidad de recursos que puedan utilizar los candidatos en una elección. Para asegurar que estos límites se cumplan, se fiscalizan las cuentas de gastos electorales tanto de los candidatos como de los partidos y se exige además que las donaciones se hagan de manera pública. Otros mecanismos consisten en prohibir las donaciones provenientes de empresas, bancos y corporaciones en

general, limitándolas a las personas físicas y a la vez estableciendo sumas topes de dinero para uso electoral.

Se ha demostrado que controlar el dinero en la política resulta una tarea muy difícil pero es preferible intentar su reglamentación que dejarlo a la libre competencia del mercado capitalista. Las necesidades de control aumentan si se piensa que recursos provenientes de actividades ilícitas, como el narcotráfico por ejemplo, son utilizados en las campañas electorales con el fin de controlar posiciones de poder por medio de la "compra" previa de candidatos.

B. Acción positiva del Estado

Pero la tendencia más generalizada en las legislaciones es la del financiamiento estatal. En esto consiste la acción positiva del Estado que de manera directa o indirecta cede recursos a los candidatos y organizaciones políticas para darles una base común de lanzamiento.

Entre las formas de contribución que pueden encontrarse en el derecho comparado está el reembolso de los gastos electorales en que hayan incurrido los candidatos luego de celebrada la elección, por ejemplo, por concepto de impresión de carteles y afiches. En este caso se asigna a cada candidato una suma igual, independientemente de su fuerza política. También en algunas legislaciones se establece el reembolso de gastos electorales generales sin especificar el objeto pero en estos casos deben guardar una proporción a la cantidad de votos obtenidos en la elección.

Otra manera de financiar consiste en establecer un fondo partidario permanente nutrido con un porcentaje de los ingresos ordinarios del Estado. Según este mecanismo los recursos son repartidos de manera combinada: una porción menor en partes iguales entre todos los partidos registrados y la otra mayor distribuida en proporción a la votación obtenida en la última elección por cada partido. Conceder franquicias postales y telegráficas y exenciones de impuestos para la importación de equipos y vehículos a candidatos y organizaciones constituyen otra manera de financiamiento indirecto.

La finalidad de todas estas disposiciones es que el dinero no sea origen ni causa de desigualdad. Demás está decir que esto nunca se cumple. Las necesidades de dinero en las campañas electorales son inmensas y los costos van cada vez en aumento de manera tal que superan con creces los aportes financieros que candidatos y partidos pudieren recibir del Estado.

Pero de todas maneras este financiamiento público se justifica por el papel protagónico que desempeñan los partidos políticos en las elecciones. Como consecuencia de ello, el Estado admite cada vez más su responsabilidad económica en relación a los gastos en que incurrir en la realización de la propaganda electoral.

X. La reglamentación de las encuestas electorales

La publicidad y las encuestas electorales son partes vitales de los procesos eleccionarios modernos. Dada su creciente importancia la reglamentación de las campañas electorales incluye también la disciplina de estas actividades.

Con las encuestas o sondeos electorales se busca conocer la opinión o preferencias de un conjunto de electores, seleccionados al azar mediante el procedimiento de muestreo, a los que se le formulan preguntas sobre determinados candidatos, organizaciones políticas o situaciones electorales. De los resultados de dichas investigaciones se infiere, con un margen de error bastante bajo (alrededor de un 5%), la opinión de la totalidad del electorado, es decir, lo que en estadística se denomina el "universo".

El objetivo de las encuestas y sondeos políticos puede ser múltiple: predecir el resultado de una elección, servir como una especie de radar o canal de retroalimentación (*feedback*) de la estrategia propagandística que ejecuta un partido o candidato para determinar su efectividad y aplicar los correctivos necesarios en las imágenes que proyectan. Pero también se pueden utilizar como un medio inescrupuloso para confundir y manipular la opinión pública.

La conducta del elector constituye un factor que se acomoda muy bien a la posibilidad de estudio. En efecto, se puede determinar con bastante exactitud quiénes, cómo y por qué votan los electores. Es decir, los estímulos que condicionan el comportamiento y la participación política. Además este conocimiento se facilita ya que los datos son susceptibles de cuantificación y codificación.

Hoy día es impensable la ocurrencia de elecciones sin que alguno de los competidores auspicie o lleve a cabo encuestas de opinión. Es más, incluso medios de comunicación, periódicos prestigiosos o emisoras de radio y televisión, alineados o no con determinados candidatos, las encomiendan para ofrecer los resultados a sus lectores y usuarios.

La historia de los sondeos electorales demuestra desde sus comienzos los intentos de instrumentalizarlos con propósitos políticos concretos. Por ello se ha impuesto la necesidad de reglamentar su elaboración y publicidad. En efecto, se trata de garantizar la seriedad y el rigor científico con que deben de realizarse por expertos titulados, y para fines de publicidad de los resultados, exigir precisamente una serie de especificaciones entre las cuales:

a) la denominación y domicilio de la nueva entidad, pública o privada, o de la persona física que la hubiere realizado así como de aquélla que la hubiere encargado.

b) Características técnicas de la encuesta, que incluya las siguientes informaciones: método de muestreo, tamaño de la muestra, margen de

error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha en que se realizó el trabajo de campo.

c) El texto íntegro de las preguntas y cuestiones planteadas y número de personas que no contestaron a cada una de ellas.

Pero aun así es oportuno y así se consigna en las legislaciones electorales modernas, prohibir su publicación cierto tiempo antes de la votación. La prohibición cubre un período de tiempo razonable de manera de no perjudicar los propósitos científicos de las encuestas pero sí evitar que su publicación influya o condicione la decisión de los votantes.

Si las normativas electorales ponen término a la propaganda electoral en todas sus manifestaciones cierto tiempo antes de la votación, si en todo momento se prohíbe la fijación de carteles, símbolos, etc. de los diversos candidatos en los lugares próximos a los locales de las juntas, casillas o mesas receptoras de votos, resulta entonces contradictorio permitir que se publiquen las predicciones electorales sin fijar también un plazo anterior a las votaciones. En España, por ejemplo, se prohíbe la publicación y difusión por cualquier medio de comunicación de los resultados de sondeos o encuestas durante los cinco días anteriores al de la votación.

•BIBLIOGRAFIA: DI CARRERAS, F. VALLES, JOSEP. *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona: Editorial Blume, 1977. DE ESTEBAN, J. ET AL. *El proceso electoral*. Barcelona: Labor, 1977. DUVERGER, M. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 2ª ed., 1970 (La representación popular y la elección, pp. 114-177). EULAU, H. "Análisis del comportamiento político". In: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, tomo 2, pp. 545-555. HARRIOU, A. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona: Ariel, 1971 (La organización de elecciones libres para designar a censores de los gobernantes y a los gobernantes mismos, pp. 249-307). HEARD, ALEXANDER. "Financiación de la actividad política". In: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, tomo 4, pp. 788-793. LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, (Controles interórganos del electorado frente al gobierno y el Parlamento, pp. 326-352). MACKENZIE, W. J. M. *Elecciones libres*, Madrid: Tecnos, 1962. SENATO DELLA REPUBBLICA. *Disciplina dell'ordinamento e finanziamento dei partiti della Repubblica Federale Tedesca*. Roma: Tipografia del Senato, 1970. STOKES, DONALD E. "Comportamiento electoral". In: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, tomo 2, pp. 537-544. WOJTEK, PANKIEWICZ, A. *Finanziamento pubblico dei partiti*. Milano: Giuffrè, 1981.

Julio BREA FRANCO

CANDIDATOS

I. Concepto

Ciudadanos sujetos de los derechos electorales activos y pasivos y que son postulados a los cargos de elección popular.

Desde el punto de vista del derecho y del sistema electoral, los candidatos son presentados a la elección en un marco dado por las formas de candidaturas: candidaturas personal y de lista, con variaciones múltiples dentro de ellas.

II. Características

Los candidatos se ven limitados por tres tipos de instituciones jurídico-políticas:

A. Las **incapacidades**: no pueden ser candidatos quienes no cumplan con requisitos establecidos en la ley, especialmente en el rango constitucional. Estos requisitos se refieren por regla general a:

1. Requisitos de nacionalidad y, en casos de candidatura presidencial, de lugar de nacimiento.
2. Tener la condición de ciudadano con derecho a sufragio.
3. Saber leer y escribir.
4. Carecer de antecedentes penales y reunir otros requisitos de honorabilidad.
5. Un mínimo de edad, que varía según los cargos.

En sistemas semi o no-competitivos los requisitos de incapacidad para postular se encuentran agravados por prohibiciones provenientes de exclusiones políticas o religiosas.

B. Las **incompatibilidades**: son impedimentos para ejercer un cargo de elección popular causados por el ejercicio de otra función o actividad:

1. en los sistemas presidenciales es incompatible la calidad de parlamentario con la de ministros u otros cargos del gobierno.
2. En los sistemas bicamerales es incompatible la pertenencia a ambas cámaras.
3. En todos los sistemas son incompatibles las calidades de parlamentario y de miembro del Poder Judicial.
4. En todos los sistemas es incompatible la función parlamentaria con los cargos remunerados en las empresas estatales.

C. Las **inhabilidades**: son situaciones sobre requisitos que la ley establece para la candidatura y que no se refieren a las incapacidades o incompatibilidades. Debe declararla el órgano competente. Por ejemplo:

1. en los casos en que el candidato no cumple con los requisitos de domicilio en el distrito por el cual se postula.
2. En los casos en que el candidato no es presentado por el número de firmas que la ley establece para los candidatos independientes.
3. En los casos de causales de incapacidad o inhabilidad sobreviniente a la presentación como candidato.

III. Otros factores

Fuera de los aspectos estrictamente legales, los candidatos están determinados por otros factores del sistema político y electoral.

1. El rol de los partidos políticos. Prácticamente en todos los sistemas en que rige un sistema competitivo, los partidos políticos tienen el monopolio sobre la presentación de candidaturas. Este fenómeno nace tanto de la ley, como de la costumbre. Además las campañas electorales pueden ser soportadas sólo por organizaciones poderosas cuantitativa y cualitativamente.
2. La imagen pública. Los candidatos son actualmente un producto de los medios de comunicación masivos, no sólo desde el momento en que postulan por primera vez, sino desde los inicios de la carrera política.
3. Las campañas electorales. Es cada vez más frecuente que los sistemas de postulación a cargos públicos exijan "pre-campañas", tanto dentro de los partidos, como populares. El sistema norteamericano de las "primarias" ha sido extendido a otros sistemas, con variaciones de cada lugar. Este fenómeno implica un concepto mucho más amplio y complejo de "candidatos".

Vocablos de referencia:

- V. Candidaturas
- Discriminación electoral
- Listas electorales

Comité Editorial

CANDIDATURAS

I. Concepto

No hay elección sin candidatura. La candidatura posibilita al elector optar, elegir. Es condición para que se materialice la elección. La candidatura electoral es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores.

II. Significado

Las regulaciones técnicas de la candidatura influyen en la formación de las preferencias políticas del elector y, por consiguiente, en el

voto y en el resultado electoral. Dependiente de las formas de candidatura, el elector se encuentra ante diferentes situaciones de decisión política. O se le pide una respuesta clasificatoria entre las opciones, o comparativa en forma preferencial o gradua¹. O se pronuncia sobre individuos en forma nominal, o sobre grupos de individuos, integrantes de una lista. Así, la candidatura tiene incidencia también en el concepto de representación.

En cualquier caso, la forma de la candidatura contribuye a estructurar el contenido del voto. Supuesto que el elector tiene una preferencia política-ideológica, la forma de candidatura otorga al elector mayor o menor influencia en la selección de los candidatos.

III. Formas de candidatura

La distinción básica entre las múltiples formas de candidatura está entre la candidatura nominal (personal o individual) y la lista. En la candidatura nominal únicamente cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre; por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir votos en escaños es la suma de los votos conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista. En segundo lugar, vale distinguir entre diferentes formas de listas: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada pero no bloqueada, lista libre.

Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es invariable. El elector únicamente puede votar por la lista como se le presenta. Los escaños que correspondan a la lista se han de atribuir a los candidatos en el orden en que éstos aparecen en la lista.

Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres (con lo que indica en qué orden desearía elegirlos), bien utilizando votos nominales o votos preferenciales; también puede tachar nombres de candidatos.

Lista abierta: no solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de una lista, sino que el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (panachage) o, incluso, introducir nombres nuevos.

IV. Efectos de las diferentes formas de candidatura

Los efectos de las diferentes formas de candidatura dependen en cierta medida de otras variables como son los demás elementos del sistema electoral (circunscripciones electorales, sistemas de votación, métodos para convertir votos en escaños), los requisitos para que se reconozca el cambio en el orden de sucesión de los candidatos, y las conductas de

los votantes. Por ejemplo, contrario a lo que muchos suponen, el voto personal puede dominar más en la votación por listas que en el caso de una candidatura nominal, dado que en esta última el voto personal es idéntico con el de partido, mientras que en el caso de una lista cerrada pero no bloqueada y de una lista libre, el elector puede votar por un candidato dentro de su opción ideológica-partidista. Por otro lado, debe considerarse, además de las regulaciones jurídicas, si existe posibilidad real de variación de las listas. Es bien probable que, si los requisitos para un cambio en el orden de sucesión son muy estrictos, las listas cerradas y no bloqueadas no difieren en absoluto en cuanto a sus efectos de las listas cerradas y bloqueadas. Es muy importante la variable "comportamiento del elector". Por lo general se requiere una disposición favorable del votante a cambiar el orden de candidatos propuesto por los partidos para que haya cambios.

Los tipos de listas reflejan básicamente la relación entre el elector y el candidato/representante elegido por un lado y la relación entre éste y su partido por otro lado. La lista cerrada y bloqueada hace más dependientes a los diputados de sus respectivos partidos. Por otra parte permite a los partidos políticos estructurar la composición de sus grupos parlamentarios mediante escaños reservados para expertos en materias legislativas, para representantes de grupos de presión, mujeres, etc. En el caso de la lista cerrada y no bloqueada, el elegido se siente menos dependiente de su partido. No tiene sólo el respaldo de su partido, sino también el respaldo personal y político de los electores que marcaron con su cruz su nombre en la lista del partido. En el caso de la lista libre, la lista partidista no pasa de representar una propuesta. El votante puede configurar su propia lista.

V. Cuantificación

Tomando en cuenta los sistemas electorales vigentes ayer y hoy, la candidatura o es uninominal (en circunscripciones uninominales y sistemas de representación mayoritaria) o con base en listas cerradas y bloqueadas o listas cerradas y no bloqueadas. Este grupo de sistemas proporcionales con lista cerrada y no bloqueada se reduce cuando incluimos solamente los casos donde el votante realmente puede influir (y lo hace) en la selección de los candidatos dentro de su opción ideológico-partidista. Son absolutamente excepcionales los casos en que opera la lista abierta. No obstante esto, existe un sistema altamente apreciado en que la lista abierta y el voto preferencial son base definitiva del sistema electoral: es el sistema del voto único transferible.

Dieter NOHLEN

CAPACITACIÓN ELECTORAL

La administración del proceso electoral, llevada a cabo por los gobiernos, en razón de prescripciones legales, se desenvuelve en diversas y complejas actividades, en cuyo centro se ubican las autoridades y funcionarios correspondientes. Ya se trate de organismos a los que se otorga cierta autonomía, ya se trate de dependencias directas de la Administración central, esas actividades son las mismas y las cumple un personal permanente de cierto volumen y un personal eventual muy numeroso para los efectos de la jornada electoral, cuando ésta se cumple en todo el territorio de un país.

Los actos de decisión que competen a las autoridades o funcionarios electorales; la confección y actualización periódica del Registro Electoral; el reconocimiento formal de los partidos políticos; la calificación oficial de sus candidaturas; la organización de las elecciones generales, con todos sus actos formales y materiales de preparación y ejecución; la designación de gran cantidad de miembros de las mesas electorales; los cómputos de votos en las mesas, en las circunscripciones y en todo el territorio, son aspectos que demandan una fuerte capacitación de los funcionarios permanentes u ocasionales que intervienen en ellos.

De ahí que los organismos electorales de la más alta competencia se interesen por la capacitación electoral técnica de ese enjambre de funcionarios, para que hagan cumplimiento eficiente de sus importantes atribuciones. La gran actividad administrativa-electoral antes aludida ha dado la oportunidad para que la misma se efectúe con el concurso de la tecnología moderna (computadoras y otros recursos técnicos), que obliga al entrenamiento del personal encargado de tales procedimientos.

Una elección nacional moderna sólo puede llevarse a la realidad eficazmente, con todo lo que significa para la vida política esa eficacia, cuando los funcionarios y empleados correspondientes han recibido la capacitación electoral indispensable, para el mejor desempeño de su cometido.

Vocablos de referencia:

V. Asesoría electoral

Educación electoral

Elecciones

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Puestos que se ocupan a través de una elección. Los cargos de elección popular encarnan el principio de la representación, que es una de las bases de la democracia moderna. El ejercicio del cargo se hace en virtud de un mandato *sui generis*, distinto al concepto tradicional del derecho privado (de cumplir con un deseo expreso del mandante), que habilita al mandatario para actuar con libertad dentro del marco de sus atribuciones del cargo (véase Mandato).

Los cargos de elección popular son susceptibles de varias clasificaciones. Por una parte debe distinguirse entre cargos unipersonales o cargos en organismos colegiados. En el primer caso (presidente de la república, alcalde, gobernador), se habla de una elección plebiscitaria. En el segundo caso, como el parlamento, se produce la asociación más propia con el concepto de representación.

Por otra parte, los cargos de elección popular pueden distinguirse según el cuerpo electoral que los elige y la instancia que los designa para ejercerlos.

El Jefe de Gobierno, en los sistemas presidenciales, es elegido por el pueblo, tanto directa como indirectamente. El Jefe de Gobierno, en los sistemas parlamentarios, es, por regla general, elegido por el parlamento y nombrado por el Jefe de Estado. En algunos casos aún cuando no oficialmente, el Jefe de Gobierno es elegido parlamentario como candidato "de facto" a Jefe de Gobierno (Alemania, por ejemplo). En los sistemas llamados semipresidenciales, aun cuando la nominación del Primer Ministro proviene del Presidente, ella debe contar con la aprobación o el apoyo del Parlamento, como ocurre en Francia.

El Jefe de Estado en los sistemas parlamentarios y en los sistemas semipresidenciales es elegido por modalidades que varían de país en país. Por lo pronto, Jefes de Estado que no son elegidos por elección, sino que ocupan su dignidad por derecho hereditario. Son los casos de las monarquías constitucionales. Lo corriente en los sistemas parlamentarios es que el Jefe de Estado es elegido por un órgano de representantes, distinto al parlamento o a las representaciones regionales o estatales, aunque en él tengan participación los miembros de éstos. Existen sistemas parlamentarios, sin embargo, en los que el Jefe de Estado es elegido por el pueblo, como los casos de Austria y de Irlanda. En los sistemas semipresidenciales el Jefe del Estado es elegido normalmente en votación popular directa (Francia, Portugal).

Los parlamentarios son por esencia los que encarnan la representación. Su elección tiene lugar popularmente según diversas modalidades de sistemas electorales y de presentación de candidaturas. Sin embargo, en lo que existen modalidades según los casos, es en el tipo de mandato (véase Mandato) que está implícito en la elección y, por lo tanto, en el cargo. En algunos sistemas los parlamentarios son elegidos

en una circunscripción, pero representan a la Nación. En otros representan sólo a su circunscripción. Lo imperativo o no imperativo del mandato se refiere a la responsabilidad que el parlamentario tiene frente a quien lo eligió y/o designó (el elector/el partido) al manifestar su voluntad en las decisiones políticas en las que participa como parlamentario.

En el ámbito local, los cargos se ocupan tanto por elección directa, como indirecta o ambos combinadamente; o sea, el Consejo municipal puede ser elegido directamente y el Alcalde por el respectivo Consejo. La tendencia actual en América Latina es convertir los cargos de los gobiernos locales en cargos de elección popular. Los cargos de la judicatura son los que ofrecen mayores diferencias en los diversos sistemas. La elección popular y directa de los jueces, como en Estados Unidos, se restringe a los niveles menores del escalafón judicial. Por otra parte, son escasísimos los sistemas en que la elección (o designación) de los jueces provenga exclusivamente del Ejecutivo o de los propios tribunales. Los sistemas más habituales son mixtos, en los cuales la autoridad ejecutiva designa de entre proposiciones de los propios tribunales superiores o de otra instancia del ámbito del Derecho (Universidades o Asociaciones de Abogados).

Vocablos de referencia:

V. Alternancia en el Gobierno

Democracia

Elecciones

Comité Editorial

CASILLA ELECTORAL

Las características que tiene en las legislaciones contemporáneas el derecho al sufragio, y su concreción en el voto libre, universal, directo y secreto, han obligado a utilizar, en la práctica, un complejo de instalaciones materiales para hacer efectivas todas las modalidades de ese derecho electoral. En ocasiones, las leyes sobre la materia reglamentan el uso y las formas de tales instalaciones, y corresponde a la administración pública el deber de ponerlas a disposición de las autoridades electorales y de los electores, para que el acto del sufragio se lleve a cabo de modo expedito y conforme a las estipulaciones jurídicas pertinentes.

La denominada mesa electoral, las urnas, la casilla electoral, son las principales instalaciones que concurren, prácticamente, en el hecho fundamental de la emisión del voto por parte de los ciudadanos.

Aunque la terminología relativa a esas instalaciones no es absolutamente uniforme, por lo menos hay vocablos de uso bastante extendido, como es el caso de la expresión casilla electoral.

La casilla electoral es el compartimiento en donde el elector selecciona la papeleta o voto que luego depositará en la urna. Como el voto democrático es secreto, generalmente la casilla es una instalación apropiada para que esa importante característica se cumpla a cabalidad.

En la casilla electoral, los funcionarios, autoridades y representantes de partidos que están a cargo de la llamada mesa de votación colocan todas las papeletas contentivas de las diversas candidaturas, debidamente ordenadas. Además, es necesario que la casilla permita el acceso individual del elector a ella, en forma que sólo este último, y nadie más, esté presente en el acto de la selección de papeleta o papeletas en que se concreta el voto. La forma de la casilla, por tanto, es lo suficientemente cerrada, para que personas ajenas al votante no pueden percatarse de lo que él haga, en la selección aludida, y para evitar que terceros, sean quienes fueren, puedan intervenir o tener alguna injerencia en ese acto libre y secreto, que lleva a efecto el elector.

Vocablos de referencia:

- V. Emisión del voto
- Instalaciones electorales
- Urnas electorales
- Voto

Comité Editorial

CAUCOS

- I. Miembros de un partido político que se reúnen para acordar o aprobar acerca de un programa legislativo, así como la selección o nominación de los candidatos.
- II. Como verbo, significa reunirse, congregarse o sostener un "caucus".

- III. Antiguamente el término era “corcas”, derivado probablemente de la palabra “caucausu”, originaria de la tribu de los indios Alonquinos de Virginia. La palabra “caucausu” significa mayor, anciano, consejero.
- IV. En 1763 existió un grupo de discusión en Boston llamado “Caucus Club”, que fue registrado por John Adams.

•BIBLIOGRAFIA: 1. *The American Heritage Dictionary of the English Language*. New York: American Heritage Publishing Company, Inc., 1969. 2. SAFIRE, WILLIAM. *Safire's Political Dictionary: An Enlarged, Up-to date Edition of the New Language of Politics*. New York: Random House, 1968. 3. *Webster's Third New International Dictionary*. Springfield: G. & C. Merriam.

F. CLIFTON WHITE

CEDULA DE IDENTIDAD

Cédula de identidad, es el documento oficial expedido por órgano competente que acredita la ciudadanía de una persona con la información particular, para que se identifique y pueda ejercer sus derechos ciudadanos, entre ellos el de votar. También se le denomina Carnet Electoral, Cédula de Votación, Cartilla.

El Código Electoral de la República de Cuba de 12 de agosto de 1919, en sus artículos 85 y 86, establecía que cuando una Junta Municipal Electoral haya resuelto inscribir a cualquier elector, deberá entregar personalmente al interesado o remitirle por correo, bajo sobre certificado, su correspondiente **cédula electoral**, la cual contendrá todos los datos y circunstancias expresadas en el artículo 78 de ese Código (una descripción personal y su firma si supiere). Además agregaba que “Esta cédula será presentada personalmente en el Colegio Electoral, el día de las elecciones, por el elector a quien corresponde”.

La Ley Orgánica de Identificación de la República de Venezuela de 4 de enero de 1973, en su artículo 4 establece que “**La Cédula de identidad** es el documento principal de identificación...” y en su artículo 12 se establece: “La Cédula de identidad se exigirá especialmente para: a) ejercer el derecho de sufragio”.

En Colombia “**la cédula de ciudadanía** fue introducida por primera vez al régimen electoral colombiano, como documento único de identificación nacional de los ciudadanos y como “título de elector” que los habilita para ejercer el sufragio, mediante ley 31 de 1929. Su uso ha sido obligatorio a partir de la Ley 7ª de 1934 y constituyó en su momento un

importante avance para controlar el fraude electoral y para organizarse el censo electoral. Desde entonces la cédula de ciudadanía ha sido medio insustituible de identificación del ciudadano para todos los actos civiles y políticos en que la identificación personal sea necesaria, requisito obligatorio para poder ejercer el derecho del sufragio y, como veremos adelante, punto de referencia para la elaboración del censo electoral. La expedición de la cédula de ciudadanía es gratuita” (A. HERNANDEZ B.).

No es posible organizar un proceso electoral, en las condiciones y con los controles que tanto los partidos políticos como el ciudadano común demandan, sin que cada elector posea un documento de identificación con el cual comprobar, ante la mesa electoral o la junta receptora de votos, que es el ciudadano que aparece inscrito en el Registro Electoral, como a su vez, no es posible llevar a cabo un proceso electoral confiable sin una lista de electores, previamente elaborada.

Varias características, según cada país, posee este documento de identificación:

- a) Es expedido por el Organismo encargado de organizar el proceso electoral, después de comprobar con certeza que la persona reúne las condiciones legales para ser elector.
- b) Es expedido por las Municipalidades, un Ministerio, o por una Oficina de Identificación dependiente del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial. En estos casos debe tener una fiscalización permanente de parte del Organismo Rector del Proceso Electoral, en todas las fases de la tramitación y posterior expedición del documento.
- c) En algunos países el documento de identificación para votar no tiene fotografía, lo que indudablemente le resta eficacia a la identificación. En otros, todo lo contrario, no sólo el documento contiene la fotografía del portador y su firma sino además su huella digital clasificada y los datos completos acerca del lugar y fecha de nacimiento, nombre de los padres, profesión u oficio y lugar de residencia.
- ch) En algunos países la cédula de identidad, documento imprescindible para identificar al elector ante la Junta Receptora de Votos, es a su vez el documento mediante el cual el ciudadano se identifica en todos los asuntos civiles, de trabajo, de estudio, para obtener licencia de conducir, pasaporte, cambiar cheques, para llevar a cabo alguna gestión ante los poderes del Estado, etcétera.
- d) Usualmente contienen además, un número que identifica al elector y que aparece en el registro electoral o en las listas electorales a la par del nombre.
- e) Sin la presentación, ante la Junta Receptora de Votos, de este documento, no se admite que la persona vote. En los países anglosajones el ciudadano se puede identificar, para ejercer su derecho al sufragio, con otros documentos de identidad, como la licencia de conducir o el carnet del seguro social.

Es usual que la cédula de identidad tenga un plazo de vencimiento y que su expedición se haga en forma gratuita, aunque en algunos países, principalmente en los que tienen establecido que sean las municipalidades las que expidan el documento, y que por tal motivo éstas reciben un ingreso, no se ha logrado suprimir el costo para el ciudadano, convirtiendo la adquisición de este documento, en una carga económica que en algunos casos es excesiva y perjudica por tal motivo el derecho de participar libremente en los procesos electorales.

Vocablos de referencia:

V. Documentación electoral

•BIBLIOGRAFIA: 1. HERNANDEZ BECERRA AUGUSTO: *Derecho Electoral. Elección Popular de Alcaldes*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1988.

Rafael VILLEGAS ANTILLÓN

CENSO DE POBLACIÓN

Es el proceso total de recolectar, compilar, evaluar, analizar y publicar o diseminar en cualquier otra forma, los datos (o la información) demográficos, económicos y sociales que pertenecen en un momento determinado, a todas las personas de un país o de una parte bien delimitada del mismo. Esta definición corresponde a la que actualmente utiliza Naciones Unidas, e incluye muchos aspectos más que la simple enumeración que para muchos ya constituye un censo.

Un buen censo de población debe satisfacer cuatro requerimientos básicos:

1. enumeración individual, 2. universalidad, 3. simultaneidad y 4. periodicidad.

1. Enumeración individual: la idea básica que hay tras un censo es la de enumerar separadamente a cada individuo con sus correspondientes características que también deben ser anotadas en forma separada. Lo importante es cubrir a todos los individuos como sujeto de enumeración, pero ello no impide que al usar la técnica del muestreo combinada con la del censo, algunas preguntas específicas sólo se hagan a las personas incluidas en la muestra. Se supone que el diseño de la muestra (tamaño y distribución geográfica) es consistente con el tamaño de las áreas (localidades, municipios, provincias, etc.) que se desea utilizar en la preparación de las tabulaciones, tomando en cuenta el grado de

detalle con que se desea presentar las tabulaciones cruzadas. Es decir que la enumeración por grupo no se puede considerar como una operación censal. Sin embargo la información que es de tipo común para toda la familia o el hogar, como sucede con aspectos geográficos (dirección, municipio, etc.), características de la vivienda, existencia de una industria en el hogar, idioma que se habla en el seno de la familia, etc., no tiene necesariamente que ser anotado para cada individuo. Sin embargo a veces se señala la conveniencia de enumerar en grupo cuando existen conjuntos de habitantes que no pueden ser empadronados individualmente tales como grupos que viven al margen de la estructura socioeconómica del país.

2. Universalidad: el censo debe cubrir todo el país o una parte bien delimitada del mismo (región, departamento, municipio, etc.) si es que sólo se desea una cobertura parcial. El censo de población debe incluir a todas las personas que estén presentes o que residan en el territorio antes delimitado, de acuerdo con el tipo de censo (de *facto* o de *jure*) según se define éste más adelante.

3. Simultaneidad: cada persona debe ser enumerada, tan cerca como sea posible, de un punto bien definido en el tiempo (por ejemplo la media noche anterior al día del censo) con el fin de que el censo sea un reflejo exacto, hasta donde sea posible, de la población en un momento determinado. A menudo se dice que el censo de población es como una fotografía de la población en ese instante. Las respuestas a las diversas preguntas (edad, estado civil, nacionalidad, etc.) deben ser dadas para ese momento previamente fijado, pero esto no excluye que para dar respuesta a algunas preguntas, se fije un período mayor (por ejemplo, si tuvo trabajo durante la semana anterior a la fecha del censo, cuál fue la fecha de nacimiento del último hijo vivo, dónde residía cinco años antes, etc.).

4. Periodicidad: desde que se inició la toma de censos en una forma sistemática, se pensó que éstos deberían ser levantados con una cierta periodicidad con el fin de facilitar la comparación de la información obtenida. Una de las variables básicas que se maneja en el censo es la edad, y es costumbre que la mayor parte de las tabulaciones cruzadas que utilicen esa variable, desagreguen la población en grupos de cinco en cinco años, o de diez en diez. La toma de censos cada diez años, como ha sido recomendada, facilita la comparación de un censo a otro por grupos de edad, así como hace disminuir la influencia perturbadora de la declaración corriente de la edad en números terminados en cero y cinco. No obstante que ha habido recomendaciones internacionales en el sentido de levantar los censos de población, por lo menos cada diez años, en los terminados en cero, con el fin de mantener una simultaneidad universal, a menudo razones de orden legal, administrativo y sobre todo financiero, han hecho difícil, para un buen número de países, cumplir con dicha recomendación y se han contentado con la alternativa de levantarlo cerca de esos años.

A los cuatro requerimientos antes señalados, se podría agregar el de comparabilidad tanto nacional como internacional. Esto significaría utilizar, hasta donde sea posible, los mismos conceptos y definiciones para hacer directamente comparable un censo con otro. El primer intento formal de levantar un censo de población en todos los países, con una base mínima comparable fue realizado por esfuerzos de Naciones Unidas, con el apoyo de organismos regionales, para el año 1950. Para el continente latinoamericano se levantó lo que se llamó el Censo de las Américas (COTA 1950) que contó con el apoyo regional del Instituto Interamericano de Estadística (IASI de Washington D.C.) y fue la primera oportunidad que hubo de obtener información censal para todo el continente en forma más o menos simultánea. A pesar de las recomendaciones y los acuerdos obtenidos se ha hecho muy difícil repetir esa operación en forma integral durante las décadas subsiguientes. Aunque ha existido el deseo de mantener la comparación de un censo a otro dentro de cada país, y de los censos entre los diversos países, diversas razones de orden local han interferido con ese buen propósito cuando se ha visto que es necesario, por circunstancias especiales, modificar algunas de las definiciones antes utilizadas. Esto ha pasado con conceptos como **urbano** y **rural** por ejemplo, o con la definición de la población económicamente activa.

Clases de censo: aunque la unidad de enumeración es el individuo, se hace necesario fijar las condiciones que rodean dicho individuo para ser censado. Bajo ese punto de vista han existido dos clases de censo atendiendo a la residencia del individuo: 1. Censo de hecho o “de facto”, y 2. Censo de derecho o “de jure”.

1. **Censo de hecho o “de facto”:** en esta modalidad de censo se enumeran todas las personas que se encontraban en la vivienda o unidad de control de la enumeración, a la fecha y hora que se ha señalado para el censo, sea que residan o no en dicha unidad de habitación. Este método presenta dificultades para tratar a las personas que pasaron eventualmente la noche en el hogar, así como a las que estaban ausentes por trabajar de noche.

2. **Censo de derecho o “de jure”:** en esta clase de censo la persona es enumerada en el lugar donde reside habitualmente. Esto implica definir en forma precisa, qué se considera como lugar de residencia, para evitar los problemas que se puedan presentar con la población que ocasionalmente no se encuentra viviendo en su domicilio; por ejemplo, las personas que se encuentran la noche del censo como visitantes pero viven en otro lugar no serían censadas en el sitio visitado, pero sí lo deberían ser en el lugar donde residen. No cabe duda que esta segunda alternativa ofrece mayores dificultades operativas que la primera que es más objetiva. A menudo, algunas omisiones o duplicaciones de población, en el proceso de empadronamiento, se atribuyen al uso de uno u otro de los métodos indicados si no se toma el cuidado necesario. Por la dificultad que presentan algunos grupos de

población, como son el personal diplomático y militar, a veces se solicita que se presenten por separado, con algunas de sus características demográficas básicas. El tratamiento de este grupo en forma especial, para garantizar la comparación internacional, condujo al concepto de "población total" que recomendó la Comisión del Censo de las Américas de 1950. A quienes excluían de su censo a esos grupos residentes en el extranjero se les recomendaba enumerarlos, o estimarlos, con algunas de sus características demográficas básicas.

Métodos de enumeración: hay dos métodos principales de enumeración: 1. el de entrevista directa, y 2. el de autoenumeración. En el primero, un empleado del censo visita cada hogar, lista a las personas que viven en el mismo, y a continuación procede a formular las preguntas, en orden, a cada individuo, o a menudo, entrevistando a un miembro de la familia. En el segundo método, los formularios son distribuidos, generalmente uno en cada hogar, y la información es anotada por uno o más miembros del hogar para todos los integrantes del mismo. El primer método tiene la ventaja que se puede contar con entrevistadores seleccionados y debidamente entrenados, que pueden ayudar en la obtención de una información de mejor calidad, y por eso es adecuado para levantar censos de poblaciones en lugares donde el nivel de educación es bajo. En el segundo método no se requiere contar con ese tipo de entrevistador, ya que sólo distribuye los formularios y los recoge. Cuando los recoge puede proceder a hacer una revisión sobre la calidad del llenado, para hacer en ese momento las correcciones y ampliaciones del caso. En algunas oportunidades se puede usar el correo, tanto para distribuir los formularios o para recogerlos, o para realizar ambas operaciones. Algunos señalan como ventaja de este método, que se le da más tiempo a las persona para responder así como para que se encuentren en el hogar con lo cual se puede obtener respuestas directas. Se considera que es el método más adecuado si se trata de un censo de *facto*.

Naciones Unidas ha recomendado, para propósitos internacionales, el concepto de "población total" según el cual cada país debe tratar de obtener el número total de personas presentes al momento del censo, excluyendo el personal militar, naval y los diplomáticos y sus familias localizadas en el país e incluir al personal militar, naval y diplomático del país y sus familiares que viven en otro país, así como los marinos mercantes que viven en el país, pero que se encuentran fuera del mismo a la fecha del censo. Esta no sería una población "de *facto*" ni "de *jure*", pero suministraría la información necesaria para comparaciones internacionales y para integrar totales regionales y mundiales.

Cuando se trata de asignar la población censada a las divisiones geográficas del país (departamento, provincias, municipios, etc.), se ha recomendado que se utilice el método que mejor satisfaga las necesidades nacionales. Por eso muchos países que habían usado el método de *facto*, se han inclinado después por el de *jure*, dado las complicacio-

nes que se originan en el primero para realizar estudios de la composición de la familia, la preparación de estadísticas de migración, para el cálculo de estadísticas vitales por lugar de residencia, para asignar fondos federales o nacionales entre las diversas divisiones geográficas, y para fijación del número de representantes a cuerpos colegiados como el Congreso Nacional, el Senado, etcétera.

Utilidad general de los censos: en un principio, el censo de población tuvo por objeto principal atender necesidades del Estado referentes a las obligaciones militares, tributarias y de trabajo de los habitantes de un país. Posteriormente, al empezarse a generalizar el sufragio, los resultados censales, en cuanto a número de habitantes, empezaron a ser utilizados para la fijación de la representación electoral. Posteriormente ha venido cambiando su alcance hasta el punto que hoy en día, tal como dice Naciones Unidas “el censo de población es una operación estadística de gran utilidad en cada país. Constituye la fuente primaria de las estadísticas básicas de población, necesarias para fines gubernamentales y para muchos aspectos de la planificación económica y social”. Se podrían señalar muchas otras aplicaciones, entre ellas la de servir de marco de referencia para la preparación de encuestas por muestreo que son tan útiles.

Los primeros censos que se podrían considerar orientados en forma moderna, se levantaron en los países escandinavos y en los Estados Unidos de América, en el siglo XVIII. Posteriormente, sobre todo en las postrimerías del siglo XIX ya se había generalizado dicha práctica a varios países, hasta culminar en el esfuerzo colectivo realizado a mediados del presente siglo, ya que durante el período 1945-1954 levantaron sus censos de población de no menos de 150 países y algunos de ellos lo hacían por primera vez. Posteriormente se ha ampliado el campo con el desarrollo de nuevas metodologías que permite investigar, a través del censo, niveles de fecundidad y mortalidad, lo cual ha sido de gran ventaja para aquellos países que carecían —o aún carecen— de un sistema adecuado de estadísticas vitales.

Aunque ya se señaló la importancia y utilidad de los censos, se reconoce que la finalidad fundamental de un censo —que en cierta forma es una reafirmación de su función original— es la de “suministrar estadística esencial para la formulación de la política gubernamental y para otros fines administrativos”, como cuando se refiere a la formulación de legislación y políticas de desarrollo económico y social, empleo, vivienda, salud pública y bienestar social, migración y otros campos más que son de responsabilidad de los gobiernos, y para las cuales es necesario contar con información, lo más exacta posible, sobre los efectivos de población, de acuerdo con sus diferentes características (sexo, edad, estado civil, nivel cultural, situación económica, etc.), y sus respectivas condiciones de vida.

Hay dos aspectos, de orden político, que conviene hacer resaltar. Uno de ellos, es la utilidad de las cifras censales de población, por áreas

menores, que puedan ser utilizadas para que las autoridades centrales o el organismo a que corresponda haga las asignaciones de fondos y otros recursos a las respectivas poblaciones, para lo cual generalmente se basan en el número de habitantes y algunas características específicas de los mismos. La otra aplicación se refiere a que, por lo general, el sistema electoral de un país, así como algunos aspectos relacionados con el estatuto jurídico o administrativo de los departamentos, provincias, ciudades, localidades, etc., se basan en los recuentos de población. A menudo la representación en el congreso o asamblea nacional se hace con base en un representante por cada cierto número de habitantes residentes o fracción del mismo, en otros la población de áreas menores puede ser integrada para formar distritos electorales. La realización de censos periódicos permite revisar, no sólo la magnitud de las diversas divisiones político-administrativas del país, sino también sus tendencias al crecimiento —o decrecimiento en su caso— y a los cambios que se operan por incorporación o anexión de áreas vecinas, una de las formas en que crecen las ciudades grandes y las áreas metropolitanas.

La información rendida por uno o más censos, y su combinación con las estadísticas vitales, permite, bajo suposiciones plausibles, proyectar el monto de la población clasificada por sexo y edad —y posiblemente otras características como urbano-rural— para años futuros. Estas proyecciones de población son de mucha utilidad para examinar las implicaciones del crecimiento poblacional, según diversos niveles de las variables demográficas que entran en juego: fecundidad, mortalidad y migración.

Omisión censal: aun cuando al planificar y ejecutar un censo se trata de cumplir con los requerimientos que fueron señalados al principio, lo cual llevaría a un recuento completo de la población, se sabe que es difícil obtener una cobertura total, y que por ello, todos los censos muestran un mayor o menor grado de cabalidad. La diferencia entre la población realmente enumerada y la existente constituye la “omisión censal” que, en algunos casos, puede ser de cierta consideración, sobre todo en ciertos grupos de edad (menores de un año por ejemplo) o en grupos de menor nivel cultural (por ejemplo ciertos grupos étnicos, población dispersa, etc.). Con el fin de cuantificar esta omisión, algunos países realizan una enumeración postcensal por muestreo, no sólo para obtener dicha medida sino también para juzgar la calidad de la información recolectada. Cuando no es posible hacer tal enumeración, se pueden utilizar métodos demográficos que combinan los resultados de censos anteriores y de las estadísticas vitales del período intercensal, con el fin de compatibilizar la información y así obtener una estimación de la omisión censal. Por lo general, las tabulaciones que presentan las oficinas censales se basan en la población realmente enumerada; pero para otros fines de análisis y, sobre todo para la elaboración de proyecciones, se utilizan las cifras corregidas por omisión.

Por la importancia que tienen las cifras de un censo y por las repercusiones que las mismas puedan tener, se acostumbra que el Congreso u otro organismo similar le dé una aprobación oficial a las cifras. Si se usa las cifras iniciales o las corregidas, dependerá del país.

Vocablos de referencia:

V. Cuerpo electoral
Padrón electoral

Jorge ARIAS DE BLOIS

CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)

En enero de 1980, la Corte Interamericana de Derechos Humanos convocó una reunión de expertos, en su sede en San José, para que consideraran las posibilidades de creación de un Instituto que se dedicara a la promoción, investigación y educación en materia de derechos humanos. En el mes de mayo del mismo año, una segunda reunión adoptó un proyecto de estatuto para la institución ideada, la cual debería ser una entidad independiente en lo académico, en lo operativo y en lo financiero, con el propósito de afirmar su naturaleza no gubernamental.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, al hacerse cargo del proyecto de estatuto, decidió establecer el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mediante un acuerdo constitutivo celebrado por dicha Corte y el Gobierno de Costa Rica. Ese acuerdo fue ratificado por la Ley Nº 6528, de 25 de octubre de 1980, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, con lo que se perfeccionó el instrumento jurídico de funcionamiento del Instituto, que también tiene su sede en San José.

En su oportunidad, el Consejo Directivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos decidió crear el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), lo que hizo el 14 de enero de 1983, para que dicho Centro constituyera una sección especializada del Instituto. El Centro fue dotado de un Estatuto, que guía su funcionamiento, y sus primeros pasos se dieron como una etapa preparatoria de sus actividades. Puede decirse que desde los primeros meses de 1985 el Centro, que en sigla se denomina CAPEL, inició sus labores de promoción y asesoría electorales.

Desde entonces, en un corto período de cuatro años, la actividad de CAPEL ha sido incesante, abarcadora y eficaz, a pesar de que es el organismo pionero y único en esta clase de labores socio-políticas, en el ámbito latinoamericano. En términos generales, ha cumplido importantes funciones de asesoría técnica, de promoción, de investigación, de educación y capacitación, de observación de elecciones y de publicaciones, a lo que debe agregarse la formación de un fondo de documentación y una biblioteca especializada. Y no ha transcurrido ni un solo año en que no se hayan cumplido simultáneamente las diversas tareas de este ambicioso programa.

Para una apreciación cabal de las labores de CAPEL, conviene que se haga un recuento sintético de cada una de las áreas enunciadas.

1. Asistencia técnica electoral de expertos

Durante su gestión CAPEL ha estado presto a atender las solicitudes de asistencia técnica que se le han presentado. Los expertos que dan esta asesoría a nombre de CAPEL forman parte de un grupo bastante numeroso integrado a ese efecto por CAPEL en el que figuran profesores de derecho y ciencia política y también funcionarios técnicos de los diferentes organismos electorales de la región. Además de asesoramiento directo en el lugar en que se realizan los procesos electorales, los expertos están disponibles para participar en cursos de entrenamiento y proyectos de investigación organizados por CAPEL, o asistir como observadores a las elecciones en los distintos países.

Hasta el mes de octubre de 1988 CAPEL había organizado 15 misiones de asistencia técnica a los siguientes países: Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Haití, El Salvador, Bolivia y Chile. Dichas misiones han prestado su asesoría en las siguientes áreas: redacción de leyes electorales; capacitación política electoral a la ciudadanía para el día de las elecciones; mejoramiento y optimización de los sistemas electorales computarizados; campañas de motivación a la ciudadanía para que participe en los procesos electorales; colaboración directa con los organismos electorales en la ejecución del proceso electoral; elaboración de cuadernos de inscripción de electores y de manuales de instrucción para miembros de mesas receptoras de votos; apoyo logístico en la distribución de materiales electorales; evaluación del diseño de documentos de identificación ciudadana; evaluación de procedimientos previstos para la celebración de elecciones y puntualización de mejoras para agilizar el proceso electoral. También, se han organizado giras de estudio para que funcionarios de determinado organismo electoral visiten otros organismos en la región con el propósito de analizar su funcionamiento en diferentes aspectos relativos al manejo de los procesos electorales.

2. Actividades de investigación

En sus primeros años CAPEL decidió darle prioridad a la investigación de situaciones relevantes en América como las relativas a las condiciones esenciales para elecciones libres, promoción de un consenso democrático para la transición de formas de gobierno no democráticas a la democracia, partidos políticos, participación indígena en las elecciones y análisis del comportamiento electoral. En esta labor diseñada a largo plazo se ha trabajado en temáticas como: legislación electoral comparada; estudio de los partidos políticos en distintos países; autoritarismo y democracia; constituciones; bibliografías sobre política y partidos políticos, etc. La presente obra, el **Diccionario Electoral**, es resultado de una de las actividades de investigación promovidas por CAPEL, que representa, indudablemente, un aporte de gran envergadura, por constituir la primera experiencia en castellano que se tiene sobre el particular. La investigación se llevó a cabo mediante arduos esfuerzos técnicos de un equipo central de CAPEL que reunió para la investigación los aportes de 90 especialistas radicados en Europa y América con los que estuvo en permanente intercambio durante el desarrollo del proyecto.

3. Actividades de promoción

Estas actividades tienen como propósito servir de complemento a otras actividades de CAPEL como son las de asistencia técnica y las de investigación. Pero, además, en sí mismas tienen el objetivo de promover la democracia como mecanismo racional de convivencia y los procesos electorarios participativos, libres, justos y eficientes. Se concreta esta área en mesas redondas, seminarios, conferencias y otros foros de naturaleza similar. Ejemplo especial de esta área de trabajo lo constituye la **Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe**, organismo regional de cooperación e intercambio de los tribunales electorales cuya creación fuera propiciada y ampliamente apoyada por CAPEL.

4. Actividades de educación y capacitación

Los objetivos académicos de educar y capacitar los ha concretado CAPEL en dos tipos definidos de actividades. El primero y de gran impacto regional es el **Curso Anual Interamericano de Elecciones**, que como se indica se realiza en sesiones anuales que reúnen a un número importante de funcionarios y magistrados de los organismos electorales a quienes se les dictan por parte de destacados especialistas, conferencias sobre temas de fundamental trascendencia relativos a las elecciones y participan activamente en los talleres de trabajo que les permiten un valioso intercambio sobre experiencias y problemas coti-

dianos en la conducción de los procesos electorales. El segundo, son los cursos de **Actualización sobre Derecho y procesos electorales** que son cursos cortos cuyos temarios se elaboran tomando en cuenta los asuntos que suscitan mayor interés en los países donde se realizan. El objetivo es promover la formación de opinión y la discusión sobre diversos aspectos relacionados con la democracia y las elecciones que estén a la orden del día en cuanto a discusión se refiere.

5. Publicaciones

Es otra de las importantes labores desarrolladas por CAPEL desde el momento de su establecimiento y sostenida con gran tesón hasta la fecha para editar y distribuir materiales relativos a elecciones, con el fin de apoyar el fortalecimiento de la democracia representativa en el hemisferio. El programa de publicaciones está dividido en las siguientes series que se han definido según el contenido de las mismas: 1. **Serie Cuadernos de CAPEL**. Consiste en un conjunto de ensayos sobre distintos temas relativos a la democracia, los procesos y legislación electoral. Son publicados en forma consecutiva. 2. **Serie Textos Jurídicos**. Incluye la publicación de libros que contienen análisis de la legislación electoral pasada y presente de todos los países del continente y de las reformas planteadas y aprobadas. 3. **Serie Memorias**. En esta línea se publican las memorias (recopilación de ponencias y discursos) de los seminarios y conferencias cuyo material sea de utilidad en el trabajo de los organismos electorales. 4. **Serie Elecciones y Democracia**. En la cual se insertan las publicaciones que han sido el resultado de investigaciones diversas contratadas por CAPEL alrededor de los temas de su interés.

6. Misiones de observación de elecciones

En cumplimiento con lo dispuesto sobre el particular por su Estatuto, CAPEL ha organizado y enviado misiones de observación a elecciones de diverso tipo en países del continente. Se pretende que en el futuro dichas misiones sean el resultado de un trabajo previo de análisis de las condiciones socio-políticas del país a visitar con el propósito de que las mismas tengan una función más precisa que cumplir lo mismo que un aporte más sustancial en favor de la democracia.

Como se puede apreciar no es exagerado afirmar que la ingente y abarcadora labor de CAPEL, cumplida durante los primeros cuatro años de funcionamiento, lo acredita como una entidad de muy eficaces iniciativas y realizaciones en el campo del Derecho Electoral y del afianzamiento democrático, que puede servir de ejemplo en cualquier parte del mundo.

CIFRA REPARTIDORA

Método de cálculo para convertir votos en escaños. En sentido estricto la cifra repartidora equivale a un cociente electoral (o cantidad mínima de votos para obtener un escaño), que se obtiene mediante división, en la que el dividendo es igual al total de los votos válidos y el divisor cambia según la fórmula aplicada. Los partidos obtienen tantos escaños como las veces que el cociente electoral cabe dentro del número de votos por ellos recibidos.

La fórmula más conocida simple es la del cociente natural o **Hare**, que resulta de la división de los votos válidos por los escaños disputados:

$$\frac{\text{Votos válidos}}{\text{Escaños}} = \text{Cifra repartidora}$$

Si el divisor se compone de los escaños disputados más uno, se habla de la fórmula **Imperiali** o **Hagenbach-Bischoff**:

$$\frac{\text{Votos válidos}}{\text{Escaños} + 1} = \text{Cifra repartidora}$$

La cifra repartidora **Droop** se determina de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Votos válidos} + 1}{\text{Escaños} + 1} = \text{Cifra repartidora}$$

Es importante distinguir entre la cifra repartidora como método de cálculo y el procedimiento llamado de las cifras más elevadas (p. ej. d'Hondt), puesto que su operatividad y sus efectos son diferentes. Así el método de cifra repartidora normalmente no alcanza a distribuir todos los escaños disponibles, de modo que tienen que aplicarse otros métodos adicionales para asignar los escaños restantes. Estos métodos (mayor resto, mayor promedio, menor resto, etc.) influyen también en el resultado electoral o sea en la proporcionalidad o no de la relación votos-escaños.

Dieter NOHLEN

CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

I. Concepto:

La circunscripción electoral es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. En la circunscripción electoral, por tanto, se atribuyen los escaños a los candidatos ganadores (RAE, 1967, p. 19). En esto se distingue la circunscripción electoral del colegio electoral, establecido a efectos de emisión del voto, que divide de tal modo a la circunscripción que todos los electores puedan ejercer con comodidad su derecho (o su obligación) de votar.

II. Tipos de circunscripciones

Las circunscripciones electorales pueden dividirse, en principio, en dos grupos básicos: circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones plurinominales pueden tener muchas formas sólo con variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas. Es conveniente, sin embargo, distinguir los tipos siguientes: circunscripciones binominales, trinominales, tetranominales y pentanominales, las que, en conjunto, constituyen las circunscripciones electorales pequeñas, circunscripciones medias (de seis a diez escaños) y circunscripciones grandes (más de diez escaños).

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

III. Efectos de la magnitud de las circunscripciones

Para determinar los efectos que ejercen las circunscripciones, es muy importante tomar en cuenta su magnitud, es decir el número de representantes que se eligen por circunscripción. Si dejamos de lado la posible influencia que los otros elementos configuradores del sistema electoral ejercen sobre los resultados electorales, las distintas magnitudes de las circunscripciones electorales producen el efecto siguiente:

cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad. Por el contrario, la elección en circunscripciones pentanominales e, incluso, más pequeñas, es una elección mayoritaria (del tipo de los sistemas electorales que establecen mayorías). Los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar, en consecuencia, un cambio del tipo de sistema electoral.

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

4. Efectos de la división geográfica de las circunscripciones

Un problema, muy debatido políticamente, es la distribución geográfica de las circunscripciones electorales. La división de un territorio electoral en circunscripciones puede hacerse desde los puntos de vista más diversos. Ciertamente que las consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico constituyen criterios importantes. La historia de las elecciones, sin embargo, abunda en ejemplos que demuestran cómo también se procede a la división en circunscripciones electorales por razones puramente políticas.

Por regla general, lo más importante para conocer los factores causantes de los sesgos en la representación política, es saber si subyace una “clave de representación” en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. La cuestión es, por lo tanto, saber si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de electores, o de habitantes, a los escaños. Únicamente los procedimientos de escrutinio que prevén la concesión de un escaño por un número determinado de votos y los sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional, son inmunes a las desigualdades que se producen con base en la división de las circunscripciones electorales.

Hay que distinguir entre formas activas y pasivas de diferenciación en la representación política. La forma activa la encontramos por ejemplo en disposiciones, incluso constitucionales, que establecen un cierto número de escaños para cada circunscripción. Esta normativa produce muchas veces un sesgo de representación en favor de las circunscripciones pequeñas que se encuentran en las regiones menos pobladas (agrarias, de preferencias conservadoras) del país. La forma pasiva corresponde a la omisión de un nuevo reparto de las circuns-

cripciones de adaptación al desarrollo de la población.

Si a los efectos producidos por la manipulación de la clave de representación se añaden los efectos producidos por diferentes magnitudes de las circunscripciones, pueden producirse distorsiones importantes en la representación política.

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

En los sistemas electorales mayoritarios cuya base comúnmente es la circunscripción uninominal, las comisiones (*Boundary Commissions*) que vigilan la correspondencia adecuada entre población y circunscripciones electorales y que proceden según el caso a repartir de nuevo las circunscripciones, se han convertido en instituciones decisivas para asegurar unas elecciones constitucionalmente irreprochables.

Dieter NOHLEN

CIUDADANÍA

Condición de Ciudadano, sea de titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico. Se fundamenta esa definición en una tesis de Thomas H. Marshall, para quien la ciudadanía tiene tres elementos: civil, político y social. "El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad personal, libertad de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; el derecho a la propiedad, el de concluir contratos válidos y el derecho a la justicia... Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo... Por el elemento social, quiero señalar el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los patrones predominantes en la sociedad" (*Class, Citizenship and Social Development Essays*. Doubleday, Garden City, 1964, p. 74). Esa definición,

según su autor, es sociológica, pero los elementos que la forman son jurídicos y corresponden a los derechos públicos subjetivos de la época actual.

Hay otras dos acepciones o criterios usados para definir ciudadanía, que tienen importancia:

1. Confusión con Nacionalidad. Se da, como ejemplo, en el artículo de Giuseppe Biscottini en la *Enciclopedia Juridica Italiana*, donde se dice que **Ciudadanía**, en el concepto más amplio y genérico “puede ser definida como la condición jurídica de quien forma parte de un Estado”. Todos los problemas que se tratan luego corresponden a la nacionalidad, tales como los criterios para otorgarla, sean las tesis del *ius soli*, *ius sanguinis* y voluntad individual; los límites internacionales al derecho del Estado a otorgar o negar la nacionalidad a determinados individuos o personas jurídicas; la posibilidad de renunciar a una nacionalidad, la protección jurídica dada por el Estado a sus nacionales; el tratamiento a los extranjeros, etc. Esa confusión entre nacionalidad y ciudadanía, como dice el venezolano Francisco Vetancourt Arístiguieta, “ha sido una tradición en los constitucionalistas y comentaristas de nuestras leyes fundamentales. Aun en los tratados internacionales, como lo observa Alejandro Alvarez, ‘L’expression de ‘citoyen’ est prise presque toujours comme equivalent a celle de ‘national’” (*Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano América*. Emp. El Cojo, Caracas, 1957, p. 30). Dicha definición tiene el problema de que no todos los nacionales son ciudadanos, si bien para ser ciudadano se requiere la condición de nacional. La ciudadanía es pues un derecho para el cual la nacionalidad constituye un supuesto indispensable. Tiene usualmente un supuesto jurídico, el derecho a la nacionalidad, y otro de hecho, llegar a la mayoría de edad. Nacionalidad y ciudadanía son, sin embargo, dos situaciones diferentes y la confusión entre ellas produce serios equívocos.

2. Entendida como titularidad de los derechos políticos. Esta es la definición que aparece en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia de la Lengua, según el cual “Ciudadanía” es “Calidad y derecho de ciudadano/2. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación” y “Ciudadano” es “3. El habitante de las ciudades antiguas o de los Estados modernos, como sujeto de derechos políticos, y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno de la nación”. Aparece igualmente en el *Grand Dictionnaire Encyclopedique Larousse*, para el cual “Citoyenneté” es “Calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto de derechos cívicos”. Para el mismo, “Citoyen” es “Persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio”. Este criterio se inspira en la generalizada institución de conceder a los extranjeros iguales derechos civiles que a los nacionales, y reservar para éstos, los derechos políticos. Como escribió Elías Leiva “Un principio de justicia, generalmente aceptado entre los pueblos que viven en la

sociedad de las naciones, que se funda en razones de humanidad y de conveniencia, ha hecho que se concedan al extranjero todos aquellos derechos civiles que se acuerdan al nacional y sin los cuales el hombre no puede realizar útilmente el objeto de su vida" (*Principios de Ciencia Constitucional*. Imprenta Gutemberg, San José, 1934, p. 39). En cambio, hay casi unanimidad en que los derechos políticos sólo corresponden a los nacionales, que han alcanzado la mayoría de edad, a los cuales se tiene como ciudadanos. Las restricciones que en distintas épocas se han impuesto al ejercicio del sufragio, en cuanto a sexo, propiedad de bienes o nivel de instrucción, motivan que se tenga a los ciudadanos como "la aristocracia de la República", según la denomina Francisco Bauzá (citado por Vetancourt, op. cit., p. 12). La inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en los catálogos de derechos públicos subjetivos, no altera dicha distinción, dado que lo acostumbrado es atribuirlos a todas las personas que sean trabajadores, miembros de la familia o necesitados de instrucción, sin hacer diferencia entre nacionales y extranjeros. Por otra parte, dicha concepción evidencia la jerarquía especial de los derechos políticos, que poseen un carácter fundante y prioritario sobre los derechos de otros tipos. Proviene éste de la circunstancia de que sólo en la democracia es posible hablar de derechos públicos subjetivos como limitantes del poder de los gobernantes y base de exigencia de la responsabilidad de éstos, por los gobernados, que pueden repudiarlos y sustituirlos en un siguiente proceso electoral.

Un examen a profundidad de la tesis que identifica la ciudadanía con los derechos políticos, permite darse cuenta de que no difiere de la expuesta primeramente. Los derechos políticos son los únicos que faltan a todos aquéllos que no son ciudadanos y que distinguen a estos últimos, que, en consecuencia, son quienes poseen la totalidad de los derechos públicos subjetivos.

Historia: las distintas concepciones sobre "ciudadanía", señaladas, tienen una clara explicación histórica. Es necesario, por tanto, mencionar los hitos de su proceso de evolución.

Grecia clásica: la ciudadanía tiene dos características fundamentales: pertenece sólo a una élite y representa un vínculo de carácter religioso.

El primero de dichos requisitos se evidencia en **La Constitución de Atenas**. Nos dice Aristóteles en esa obra: "Dragón dispuso sus leyes, y esta organización fue del siguiente modo: La plena ciudadanía se le daba a los que tenían su armamento de hoplitas... El Consejo lo forman cuatrocientos uno de los ciudadanos del pleno derecho a quienes toca en suerte... (Edición bilingüe, traducción y Nota con Estudio Preliminar por Antonio Tovar. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1970, párrafo 4).1, 2 y 3).

La relación entre el ciudadano y la polis ha sido descrita por Werner Jaeger así: "La polis representa un nuevo principio, una forma más

firme y más completa de vida social... con la polis surgió, por primera vez, lo que nosotros denominamos estado, aun cuando la palabra griega puede traducirse lo mismo por estado que por ciudad... La polis es el centro dominante, a partir del cual se organiza históricamente el período más importante de la evolución griega... la pertenencia a una ciudad tenía para los griegos un valor ideal, análogo al sentimiento nacional para los modernos... La polis como suma de la comunidad ciudadana da mucho. Puede exigir, en cambio, lo más alto... En tanto que es estado incluye al hombre en su cosmos político, le da, al lado de su vida privada, una especie de segunda existencia, el *bios* político... Lo realmente nuevo y lo que en definitiva trajo consigo la progresiva y general urbanización del hombre fue la exigencia de que todos los individuos participaran activamente en el estado y en la vida pública, y adquirieran conciencia de sus deberes ciudadanos completamente distintos de los relativos a la esfera de su profesión privada... El ideal del ciudadano como tal, fue el que Félix enseñó a Aquiles: ser apto para pronunciar bellas palabras y realizar acciones... Cuando apareció el nuevo estado jurídico, la virtud de los ciudadanos consistió en la libre sumisión de todos, sin distinción de rango ni de nacimiento, a la nueva autoridad de la ley" (*Paideia. Los Ideales de la Cultura Griega*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, p. 84-115).

Ese ideal ciudadano fue el que Platón ejemplificó en su diálogo *Critón*, al presentar la negativa de Sócrates a escapar de la condena que se le había impuesto, pese a considerarla injusta, por estimar que con ello desairaba las leyes de su patria, que podían recordarle todo lo que les debía desde niño. Cuando Platón escribe sus diálogos, en el siglo IV antes de Jesucristo, ya habían declinado el poder político de Grecia y la estructura interna de la sociedad griega. Se trataba más bien de un esfuerzo para recuperar lo perdido. Lo importante es que fue a través de su pensamiento que los ideales de la cultura griega fueron transmitidos a otros pueblos de la Antigüedad y a sus sucesores, sirviendo de modelo ejemplificador.

En la concepción griega sobre el "ciudadano" se ve claro el origen de la identidad con el concepto de nacionalidad.

Roma: a diferencia de Grecia, la ciudadanía en Roma no constituía una comunidad cerrada sino que se convirtió en un fenómeno universal, dado que en el año 212, Caracalla la otorgó a todos los hombres libres del Imperio. Claude Nicolet calcula que recibieron ese beneficio un total de seis millones de personas, lo que constituía entre una quinta o una décima parte de la población del Imperio. Dicho autor nos describe los atributos de la ciudadanía, diciendo que era "una garantía cívica y jurídica". En la República incluía un derecho de participación en la vida política, pudiendo participar en las deliberaciones y en las elecciones de Magistrados. En el Imperio, al ser sustituidos los Cónsules por los Emperadores, desapareció esa participación política y se mantuvieron sólo las garantías (*The World of the Citizen in Republican*

Rome. Traducción del Francés por P. S. Falla, Batsford Academic and Educational, London, 1980, p. 20).

El ejemplo de los privilegios del ciudadano romano en la época del Imperio lo tenemos, en una forma vívida, en los *Hechos de los Apóstoles*, al narrar la prisión de San Pablo después de su confrontación con los judíos de Jerusalem: “Ordenó el tribuno que le metiesen en la fortaleza y que, azotándole, le atormentasen, para descubrir por qué causa gritaban tanto en contra de él. Ya que lo hubiesen atado con las correas, dijo Pablo al centurión que estaba presente: ¿Os es lícito a vosotros, azotar a un ciudadano romano y eso sin formarle causa? El centurión, oído esto, fue al tribuno y le dijo: Mira lo que haces; pues este hombre es ciudadano romano. Llegándose entonces el tribuno a él, le preguntó: Dime, ¿eres tú Romano? Respondió él: Sí. A lo que replicó el tribuno: A mí me costó una gran suma de dinero ese privilegio. Y Pablo dijo: Pues yo lo soy de nacimiento. Al punto se apartaron de él los que le iban a dar el tormento. Y el mismo tribuno entró en temor después de que supo que era ciudadano romano y que le habían hecho atar”. (*Hechos de los Apóstoles*, 22-24 a 29.)

Posteriormente, se confirma la situación de privilegio, cuando se decide juzgar a San Pablo: “Mas, Festo, queriendo congraciarse con los Judíos, respondiendo a Pablo dijo: ¿Quieres subir a Jerusalem y ser juzgado ante mí? Respondió Pablo: Yo estoy ante el tribunal del César, que es donde debo ser juzgado; tú sabes muy bien que yo no he agraviado a los judíos. Que si los he ofendido, o he hecho alguna cosa por lo que sea reo de muerte, no rehúso morir, pero, si no hay nada de cuanto éstos me imputan, ninguno tiene derecho a entregarme a ellos. Apelo al César. Entonces Festo, habiéndolo tratado con los de su consejo, respondió: ¿Al César has apelado? Pues, al César irás” (*ibid*, 25-9 a 12).

Francia Republicana: durante la Edad Media europea, el concepto de ciudadanía no tiene verdadera importancia, si bien existe una vinculación entre las personas y el feudo o la ciudad donde residían. El concepto de ciudadanía no vuelve a adquirir relevancia sino cuando se producen los movimientos republicanos, inspirados en la Ilustración, a finales del siglo XVIII o principios del XIX.

Cierto que, para entonces, todos los conceptos greco-romanos habían sufrido las modificaciones que resultan de la tradición judeo-cristiana, que le dio especial importancia al concepto de “dignidad humana”, sea que reconoció un especial rango, “como resultado de su origen y su finalidad, creado por Dios, a la imagen suya y llamado a un destino eterno que trasciende todas las apariencias temporales. Origen y fin siendo comunes a todos, todos participan igualmente de la dignidad que en ellos se funda” (RIVERO, JEAN: *Les Libertés Publiques. Les Droits de L’homme*. Presses Universitaires de France, Paris, 1974, t. 1, p. 45).

El ejemplo de la importancia que se le da al concepto de “ciudadano” aparece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del

Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 27 de agosto de 1789, sea en el fervor de los primeros días de la Revolución Francesa. Tal y como lo explica Jean Rivero: "La dualidad que aparece en el título de la Declaración debe ser explicada. Los derechos del hombre son... anteriores a la sociedad. Pero, los derechos del ciudadano no se conciben sino cuando la sociedad ha sido creada. Hay entonces entre ellos, una diferencia de naturaleza... Los derechos del ciudadano son los corolarios necesarios de los derechos del hombre... Los derechos del hombre son libertades. Le permiten al hombre conducir una vida personal, como él la entienda. Le confieren una esfera de autonomía dentro de la cual la sociedad no puede inmiscuirse... Los derechos del ciudadano son poderes; aseguran la participación de todos en la conducción de la ciudad. Por eso, excluyen toda posibilidad de opresión por parte de ella: ellos son el derecho de concurrir a la formación de la voluntad general (Art. 6), el derecho de consentir en los impuestos (Art. 19), etc.... Esa distinción corresponde, en realidad a dos concepciones diferentes de la libertad, que Benjamin Constant ha sistematizado en la oposición entre libertad política, o libertad de los antiguos y libertad civil o libertad de los modernos. Dentro de la ciudad griega, la participación en la decisión política en el seno de la asamblea del pueblo era la única expresión de la libertad... Los "modernos" aspiraban menos a participar en el poder que a sustraer de su ámbito la conducción de su existencia: la libertad "civil" (en el sentido que uno habla de "derecho civil" en oposición al derecho "público") es la verdadera libertad... Dentro de la Declaración, las dos categorías, lejos de oponerse, son indisolubles" (Rivero, J.: *op. cit.*, p. 61-63).

Los conceptos transcritos revelan la preponderancia, en el pensamiento jurídico francés, del concepto de ciudadanía como expresión de los derechos políticos. Es lógico que así fuera en el momento revolucionario. Se trataba del inicio de la vida republicana, que luego habría de transformarse en democracia. La condición de ciudadano es parte del derecho a intervenir en la designación de los gobernantes que son producto de la voluntad mayoritaria popular, que es el resultado práctico, efectivo y reducido de la "voluntad general" de Rousseau. Esta corresponde al concepto de libertad política, o libertad de los antiguos, dentro de la tesis de Constant que cita Rivero. Por otra parte, la afirmación de la importancia del concepto de libertad civil, como área exenta de la intervención del Estado, revela el inicio de la concepción del liberalismo económico que va a dominar el siglo XIX europeo y que, junto con todos los sustratos ideológicos y filosóficos de la Revolución Francesa, van a llegar a América Latina al iniciarse, en el siglo XIX, los movimientos de Independencia.

La Constitución de Cádiz: pero, para completar el espectro ideológico que habría de iluminar el ingreso de la América Española a la vida independiente, hacía falta un documento de enorme importancia: la Constitución promulgada para la totalidad del Imperio Español, en

Cádiz, en 1812, como parte del movimiento de unidad de los reinos de España contra la dominación de Bonaparte. El movimiento tiene una serie de particularidades muy sugestivas.

En primer término, se trata de obtener una igualdad de derechos entre peninsulares y criollos, creándose una ciudadanía para todos los reinos del Imperio español, que guarda alguna similitud con la ciudadanía romana creada por el Edicto de Caracalla, dado que de ella se excluían los negros como en ésta los esclavos. En el artículo 1 se decía: "La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios", concepto que en el artículo 5, inciso primero se limitaba a "los hombres libres", y en el 22, se abría la posibilidad a quienes "por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios de África", para adquirir la ciudadanía, por concesión de las Cortes, siempre que "hicieren servicios calificados a la Patria, o a los que se distinguen por su talento, aplicación o conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio, de padres ingenuos, que están casados con mujer ingenua, y avecindados en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con un capital propio". La posibilidad de que un negro cumpliera todos esos requisitos era remota pero se admitía, por lo menos, la posibilidad de que ello ocurriera.

En segundo término se da en la Constitución española la confusión entre nacionalidad y ciudadanía, que luego va a reproducirse en algunas constituciones latinoamericanas. Al definirse en el Título II, capítulo IV, artículos 18 a 26 quiénes son ciudadanos españoles, lo que se hace es dar un mayor detalle de lo que se dispone en el artículo 5, sobre quiénes son "Españoles".

Finalmente, si bien la Constitución de 1812 es dictada en respaldo a Fernando VII y es una de las manifestaciones de la lucha de los españoles contra Napoleón, lo cierto es que fue el vehículo de concreción de las ideas de la Ilustración Francesa al mundo de habla española, donde habían tenido gran influencia desde el siglo XVIII. De ahí que con base en ella se cristalizaran en los documentos constitucionales hispanoamericanos las ideas francesas.

Hispano América: dentro de los anteriores antecedentes, nacen a la vida independiente, en las primeras décadas del Siglo XIX, las Repúblicas Hispano Americanas. Hay inicialmente restos del espíritu de comunidad que se dio en las Cortes de Cádiz. Es así como varios de los nuevos estados consagran en sus Constituciones, la ciudadanía para todos los hispanoamericanos que se encuentren en su territorio. Por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centro América, de 1824, le dio la condición de ciudadano naturalizado a "Todo el que hubiere nacido en las repúblicas de América y viniere a radicarse en la Federación... desde el momento en que manifieste su designio ante la autoridad local (Art. 18).

Más avanzado el siglo XIX, encontramos una situación similar en el Decreto dictado por Mariano Melgarejo, Presidente provisional de Bolivia, el 18 de marzo de 1866, por el cual: "Los naturales de las repúblicas suramericanas que ingresen al territorio de Bolivia en calidad particular y que la reasuman en él, gozarán de los mismos derechos que los bolivianos, excepto para desempeñar la Presidencia de los Altos Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial" y "El ejercicio de los derechos políticos, priva a los naturales de las otras Repúblicas que los obtengan, de la protección de los gobiernos, les impone los deberes y obligaciones que las prescriben y prescriban en adelante para los bolivianos" (Arts. 2 y 3 de dicho Decreto. Citado por VETANCOURT, F., op. cit., p. 18-19).

En un ámbito más reducido, dicho criterio ampliativo llega hasta nuestros días en la actual Constitución guatemalteca de 1985 que, reproduciendo disposiciones de anteriores Cartas Fundamentales, dispone en su artículo 145: "También se consideran guatemaltecos de origen, a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron la Federación de Centroamérica, si adquieren domicilio en Guatemala y manifestaren ante autoridad competente, su deseo de ser guatemaltecos. En este caso podrán conservar su nacionalidad de origen sin perjuicio de lo que se establezca en tratados o convenios centroamericanos".

En los tres ejemplos citados puede verse claramente que la Constitución centroamericana confunde nacionalidad y ciudadanía, mientras que el decreto boliviano y la Constitución guatemalteca las separan debidamente. Ello puede ser resultado del proceso evolutivo que hemos querido delinear, de acuerdo con el cual, la tesis de la identidad entre ciudadanía y nacionalidad es la que aparece primero (Grecia, Roma). La necesidad de hacer una diferencia entre ellas no aparece sino con el estado nacional, sobre todo, cuando éste asume una forma democrática. Es entonces cuando, por influencias del nacionalismo del siglo XIX, se afirma el concepto de "nacionalidad" y, por la necesidad de introducir limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos, se da a "ciudadanía" su connotación de titular de esos derechos, además de todos los otros derechos públicos subjetivos.

Como ejemplo de una Constitución que identifica "ciudadanía" y derechos políticos, puede verse el artículo 90 de la costarricense de 1949, vigente, que dice: "La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años". En cambio, un texto constitucional acorde con el concepto de ciudadanía que se sostuvo al inicio de este desarrollo es el de la Constitución de Guatemala de 1985, según la cual: "Son ciudadanos, los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones que las que establece esta Constitución y la Ley".

Vocablos de referencia:

V. Deberes y derechos políticos
Elector

Carlos José GUTIERREZ

CLIENTELISMO

I. Origen del término

El análisis de las relaciones interpersonales en el sistema político ha incluido con frecuencia la noción de clientelismo. En particular, el término se ha usado para describir el sistema de relaciones políticas en las sociedades del sur de Europa, el Medio Oriente y América Latina. Pero el uso del término no se agota en el análisis de estas sociedades con un componente rural importante. Según Eisenstadt and Roniger (*Patrons, Clients and Friends*, Cambridge University Press, 1984), regímenes culturales y sociedades donde se encuentran relaciones clientelistas incluyen: a) el sur de Europa, América Latina, el Medio Oriente y el Sudeste Asiático donde estas relaciones son parte central del contexto institucional; b) Japón y la India tradicional donde estas relaciones constituyen una dimensión identificable dentro de la matriz institucional, es decir, un aditivo legítimo en el contexto institucional; y c) los Estados Unidos, la Unión Soviética y la India moderna, donde como en la mayoría de las sociedades democráticas, las relaciones clientelísticas son sobre todo un aditivo informal a la matriz institucional.

En cuanto a su origen, fue en las regiones del Mediterráneo que el clientelismo se hizo evidente y se identificó inicialmente como fenómeno social. En principio, las relaciones diádicas clientelistas se encontraron entre terratenientes y campesinos con poca o sin ninguna tierra; por un lado, en las ciudades agrarias del *mezzogiorno* latifundista en Italia, y por otro, en el caciquismo español. Estas relaciones, en principio vinculadas a la sociedad campesina, se transformarían luego con el proceso de integración nacional para hacerse parte del marco institucional vinculado a los partidos políticos y las burocracias de la sociedad política moderna.

En el caso de América Latina, EISENSTADT Y RONIGER plantean que el surgimiento de las relaciones clientelistas fueron el resultado de dos procesos. Por un lado, la conquista y el dominio colonial que gestó una sociedad basada en una relación de poder fuerte entre los distintos

estratos sociales y una preocupación por el orden jerárquico, el prestigio y el honor. Por otro, el debilitamiento de las instituciones centrales de control y la focalización de las relaciones de poder. Las relaciones clientelistas aparecieron en diversas esferas de la sociedad. Primeramente, en las haciendas se encontraban los terratenientes con poder económico y político y los trabajadores que obtenían acceso a la tierra y otros medios de subsistencia y seguridad a cambio de un trabajo leal. Posteriormente, a partir de mediados del siglo XIX, el surgimiento de estados-nacionales y el desarrollo del parlamentarismo basado en la expansión electoral promovió el desarrollo de relaciones clientelistas dentro de las nuevas estructuras políticas tales como los partidos políticos y la burocracia estatal. Así, el voto se convirtió en el referente de relación leal.

La extensión de las relaciones clientelistas fuera del marco rural en que inicialmente se habían desarrollado ha motivado un auge en la investigación sobre esta temática y la literatura reciente ha enfatizado la funcionalidad de estas relaciones en el sistema político. Según KAUFMAN ("The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, N° 4, 1974), la relación entre el cliente y el patrón se hace central en la nueva literatura para comprender cómo algunos sistemas políticos operan, constituyendo esa relación en algunos casos la base más importante de articulación de intereses y control socio-político.

II. Características de la relación clientelista

La relación patrón-cliente ha recibido múltiples atributos en la literatura socio-política. Para Scott, la relación patrón-cliente puede definirse como un tipo especial de relación diádica que asume en gran medida un carácter instrumental en el cual el individuo de estatus socio-económico más alto (el patrón) usa su influencia y recursos para ofrecer protección y beneficios a la persona de estatus más bajo, quien a su vez retribuye al patrón ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales. Según KAUFMAN, la relación patrón-cliente se define como un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: a) la relación ocurre entre actores que tienen poder y estatus desigual; b) la relación se basa en el principio de la reciprocidad; esto es, es una forma de intercambio personal cuya estabilidad depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios al otro, lo cual cesa cuando las expectativas dejan de materializarse; y c) la relación es particularista y privada, ligada sólo de manera difusa a la ley pública.

Para EISENSTADT y RONIGER, las principales características de la relación entre el patrón y el cliente son las siguientes: a) las relaciones son usualmente particularistas y difusas; b) la interacción que sirve de fundamento a esa relación se caracteriza por un intercambio simultá-

neo de recursos de diferentes tipos, sobre todo, económicos y políticos (apoyo, lealtad, votos, protección), y promesas de reciprocidad, solidaridad y lealtad; c) el intercambio de recursos es usualmente combinado en “paquetes”, es decir, los recursos no se intercambian de manera separada sino conjuntamente; d) tiende a haber un fuerte componente de reciprocidad y confianza en la relación que se proyecta en el largo plazo; e) la obligación interpersonal permea la relación —esto se expresa usualmente en términos de lealtad personal o reciprocidad entre el patrón y el cliente— mientras que el elemento de solidaridad puede ser muy fuerte como en el caso de las relaciones primarias típicas del patronazgo clásico o débil como en el caso de las maquinarias modernas; f) las relaciones entre patronos y clientes no son fundamentalmente legales o contractuales, se basan en mecanismos “informales” de entendimiento y con frecuencia se oponen a la ley formal; g) a pesar de su persistencia y consistencia, las relaciones entre patronos y clientes se inician de manera voluntaria y pueden, teóricamente por lo menos, romperse voluntariamente; h) las relaciones clientelistas se asumen en forma vertical —siendo la manifestación más simple la diádica— y tienden a subvertir la organización horizontal tanto entre los patronos como entre los clientes, pero sobre todo entre los clientes; i) las relaciones entre patronos y clientes son muy desiguales y expresan la diferencia de poder entre unos y otros con los patronos monopolizando recursos que necesitan o desean los clientes. Plantea también EISENSTADT y RONIGER que la combinación de estas características sugiere que el intercambio entre clientes y patronos ocurre a diferentes niveles y genera contradicciones que constituyen uno de los elementos centrales de la relación. Estos elementos contradictorios son: primero, una relación de desigualdad y asimetría de poder conjuntamente con solidaridad mutua expresada en términos de identidad personal y sentimientos interpersonales de obligaciones; segundo, la de un ejercicio potencial de la coerción o la explotación en el contexto de relaciones supuestamente voluntarias y de obligaciones mutuas; tercero, el énfasis en las obligaciones mutuas, la solidaridad y la reciprocidad entre patronos y clientes en el contexto de relaciones en cierta medida ilegales o semilegales.

Además de las características propias de las relaciones clientelistas que se han enumerado, se observa también diversidad en la forma concreta que asumen dichas relaciones. Las diferencias pueden apreciarse en dos áreas: primero, el lugar que ocupan las relaciones clientelistas en el contexto institucional más amplio, a lo que se hizo referencia con ejemplos concretos de diversos países y regiones del mundo. Lo que interesa en particular es determinar la medida en que las relaciones clientelistas representan un componente básico de la matriz institucional de una sociedad, del modo de organizar intercambios, ejercer control, y articular intereses, o un aditivo más o menos importante a la matriz institucional. Segundo, el área organizativa o las formas concretas de relación clientelista.

III. Variaciones en las relaciones clientelistas

Las relaciones clientelistas pueden encontrarse en una gran variedad de sociedades o diversos niveles de desarrollo y modernización como se sugiriera. Las relaciones clientelistas se desarrollan en las plantaciones agrícolas donde se estructuran en torno al acceso a la tierra y otros medios de subsistencia de los campesinos. Emergen también entre deudores y acreedores; entre los campesinos y comerciantes que tienen acceso al mercado. Surgen también en contextos urbanos entre políticos y marginados, en las maquinarias políticas.

Dimensiones importantes a considerar para especificar variaciones en las relaciones clientelistas incluyen: a) el alcance, posición institucional y carácter organizativo de las relaciones clientelistas. Al respecto, las principales distinciones son si las relaciones clientelistas se caracterizan por una estructura personal focalizada o si los patronos, intermediarios y clientes están relacionados a un marco institucional más amplio tales como los órganos centrales de administración y organización formales como partidos políticos y sindicatos. b) El tipo de supuestos en los que se base la relación patrón-cliente, que está relacionado sobre todo a la existencia o ausencia de barreras normativas acerca de la adopción de roles por parte de diferentes actores sociales, ya sean colectividades o individuos los que asumen los roles de patrón y clientes. c) La forma de fundación de la relación clientelista: ¿se establece la relación de manera implícita o a través de mecanismos formales, ceremonias o contratos? d) El contenido de los intercambios clientelistas que pueden distinguirse de acuerdo a relaciones de corta o larga duración, los tipos de recursos intercambiados, el grado de discreción, pasividad y restricciones socio-morales que prevalecen en la relación. e) El grado de continuidad o inestabilidad de los patrones clientelistas.

Según EISENSTADT y RONIGER, lo que da cuenta de las variaciones en los patrones organizativos de las relaciones clientelistas son aspectos del orden institucional relacionados con la estructura de la división del trabajo y la distribución del poder, así como la interrelación entre ambos. Entre los aspectos que tienen potencialmente un efecto se encuentran el nivel de modernización económica y política; la estructura del centro (de las élites y estratos de poder), sobre todo de las coaliciones en su interior; el carácter y la configuración de los principales actores sociales y de los grupos de donde se reclutan los patronos y clientes potenciales; y el acceso diferente de los principales grupos a los recursos deseados. Específicamente se plantea que el nivel de desarrollo económico y político afecta el alcance de las relaciones clientelistas. Las sociedades más "tradicionales" económica y políticamente evidencian un patrón de relación clientelista más focalizado en personas y su extensión está relacionada con el crecimiento económico y la diferenciación política, incluyendo la cristalización de los partidos polí-

ticos y la penetración de las fuerzas del mercado en zonas agrarias periféricas.

Con el proceso de comercialización de la economía, la urbanización, la capacidad extractiva y la movilización de recursos de la administración central se facilitó la diversificación de la sociedad, se debilitó el poder de los patronos tradicionales y se facilitó el surgimiento de alternativas para las clientelas en la forma de votos. En otras palabras, se debilitó al patrón tradicional pero se mantuvieron patrones clientelistas aunque reorganizados. Y es la persistencia de estos patrones clientelistas lo que motivó el análisis de este fenómeno al margen del contexto de la sociedad campesina; es decir, como componente de un sistema político modernizado. Los problemas teórico-metodológicos planteados por esta transformación han sido analizados por KAUFMAN quien señala tres problemas recurrentes en la literatura sobre el clientelismo. Ellos son: primero, el nivel de análisis en que se utiliza el concepto (micro y macro); segundo, el problema de la diferenciación entre clientelismo y otras formas asociativas; y tercero, el estatus del concepto de clientelismo como variable explicativa.

El problema que presenta la literatura sobre el clientelismo en cuanto al nivel de análisis en que se utiliza el concepto se debe a la confusión que resulta de analizar diversos niveles simultáneamente. A veces el énfasis es en el síndrome de las normas y los roles esperados en el contexto de los sistemas de personalidad de los actores (por ejemplo, identificaciones particularistas, concepciones de autoridad jerárquica, orientaciones instrumentalistas hacia la acción social). Otras definiciones de clientelismo enfatizan la dimensión "objetiva" de la relación de poder que puede o no estar basada en orientaciones culturales. Más aún, mientras la mayoría de los autores comienzan con una elaboración de la relación diádica, su enfoque se expande rápidamente a otras unidades de análisis más amplias como los partidos políticos nacionales, las burocracias, o el sistema político nacional.

Los múltiples focos de la literatura sobre el clientelismo es, según KAUFMAN, una de las virtudes del concepto como base potencial de estudios comparativos. Pero esto a su vez plantea dos problemas: el primero es, ¿cómo hacer la transición conceptual del nivel micro al macro? Segundo, ¿a qué nivel macro es el clientelismo un concepto organizativo útil? KAUFMAN plantea a propósito de esta problemática tres opciones para la utilización del concepto patrón-cliente a nivel macro de análisis: a) el clientelismo como variable atributo de todo macro-sistema; es decir, asumir que el clientelismo es un atributo de todo sistema político cuya variación radica en el grado de importancia dentro del sistema. b) El clientelismo como concepto paradigmático que refiere a una relación vertical de poder característica de todo sistema social complejo cuyas distinciones no son de grado sino de tipo. c) La derivación de sistemas clientelistas de la red de relaciones diádicas.

En cuanto al nivel en que la noción de clientelismo es útil como concepto organizativo para el análisis del sistema político, KAUFMAN sugiere que se adopte la relación patrón-cliente sólo como uno de los factores que afectan el funcionamiento del sistema.

Para diferenciar los sistemas clientelistas de otros, KAUFMAN sugiere los siguientes atributos basándose en los escritos de SCOTT, LANDE y POWELL. Primero, en las colectividades clientelistas la organización de la obediencia depende en gran medida del control que tengan los líderes de recursos escasos y su capacidad de utilizar estos recursos en intercambios directos con sus seguidores. Así, las relaciones de poder clientelistas tienen un carácter instrumental y particularista que las distingue de otras formas de relación con autoridad. Segundo, en las colectividades clientelistas los clientes tienen objetivos particularistas y tienden a ser un grupo socialmente heterogéneo que es difícil unificar en términos de raza o etnia. Tercero, las colectividades clientelistas son cuasi-grupos; son menos estables y más fluidas que otras formas de asociación.

Finalmente, el poder explicativo del concepto de clientelismo se relaciona con la propia definición que se adopte del concepto y el nivel de análisis en que se utilice. En concreto, las posiciones varían desde aquellas que plantean que la fuerza explicativa del concepto está en definir la conducta política de los sectores sociales más pobres — particularmente campesinos en tanto son reclutados, movilizados e incorporados al proceso político— y las que enfatizan la utilidad del concepto para dar cuenta de formas sistémicas más globales.

IV. Condiciones favorables al clientelismo

A un nivel muy genérico, hay cuatro condiciones que según CLAPHAM (*Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, St. Martin's Press, 1982) parecen favorecer el surgimiento de relaciones clientelistas. Primero, recursos necesarios (o deseados) son controlados por un grupo particular en la sociedad mientras muchos otros son excluidos. El tipo de recurso variará dependiendo de la sociedad en cuestión, pero son generalmente recursos percibidos como importantes que afectan la seguridad del sistema o limitan su capacidad de alcanzar objetivos. Implícito está el que los patronos pueden (o dan la impresión de poder) ofrecer los recursos en cuestión. Segundo, los patronos deben desear o necesitar los servicios que pueden ofrecer los clientes para tener un incentivo de ofrecer los recursos deseados por los clientes. Un factor importante es que los patronos necesiten los clientes para competir con otros patronos en la acumulación de recursos. Tercero, los clientes como grupo deben estar incapacitados (por represión u otros motivos) para obtener recursos mediante una acción colectiva. Cuarto, la ausencia de una ética de distribución pública basada en criterios universalistas y no en conside-

raciones particularistas y personales. Para CLAPHAM, la importancia del clientelismo en el ejercicio del poder estatal se debe a que las estructuras del Estado pueden reproducir las condiciones enumeradas. En específico, el clientelismo de estado es más viable cuando los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer un uso personalista de ellos. También cuando el apoyo de los subordinados es deseado pero se busca fraccionarlos. En el contexto de estas condiciones generales favorables al clientelismo hay que enfatizar, dice CLAPHAM, que hay diferencias sustanciales tanto en el grado de clientelismo como en el tipo de clientelismo que se observan en distintos sistemas políticos.

Vocablos de referencia:

V. Comportamiento electoral Partidos políticos

•BIBLIOGRAFIA: CLAPHAM, CHRISTOPHER (ed.). *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. New York: St. Martin's Press, 1982. EISENSTADT, S. N. y L. RONIGER. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. GELLNER, E. y J. WATERBURY (eds.). *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. London: Duckworth, 1977. GRACIANO, L. "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior". *European Journal of Political Research*, Nº 4, 1976. KAUFMAN, ROBERT. "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems." *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, Nº 4, 1974. KETTERING, SHARON. *Patrons, Brokers, and Clients in Seventeenth-Century France*. Oxford: Oxford University Press, 1986. MINTZ, SIDNEY y ERIC WOLF. "An Analysis of Ritual Co-Parenthood (Compadrazgo)." *Southwestern Journal of Anthropology*, Nº 6, 1950. SCHMIDT, S. W., J. C. Scott, C. LANDE y L. GUASTI (eds.). *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press, 1977. STRICKON, ARNOLD y SIDNEY GREENFIELD (eds.). *Structure and Process in Latin America: Patronage, Clientage and Power Systems*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1972.

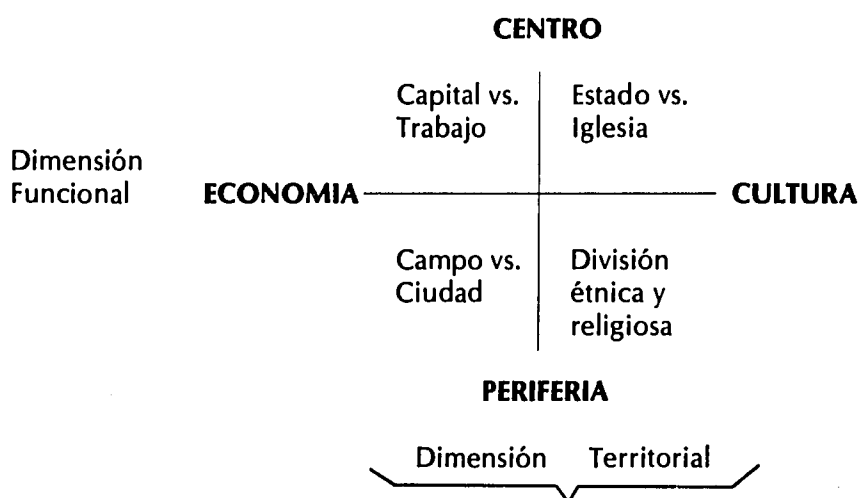
Rosario ESPINAL

CLIVAJES

Líneas de conflicto existentes en el sistema societal, que influyen en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos (en inglés *cleavages*).

I. Teorías

1. El aparecimiento y desarrollo de los "clivajes" ha tenido lugar en el proceso de modernización e industrialización que caracteriza la formación del Estado moderno. Los sociólogos S. M. LIPSET Y S. ROKKAN, especialmente éste último, han desarrollado un paradigma para agrupar los clivajes sociales según dimensiones y cuatro líneas de conflicto:



Fuente: Pappi, 1983.

2. La generalidad de este enfoque varía según las diversas sociedades. Los factores que determinan esas diferencias son la intensidad del conflicto, la simultaneidad con que ellos aparecen y la persistencia de su vigencia. El tema Estado/Iglesia fue un típico foco de antagonismo a mediados del siglo pasado en, prácticamente, todos los Estados constituidos (América Latina incluida), produciendo, por una parte, el antagonismo entre partidos conservadores católicos y laicos liberales y, por la otra, la estructuración de un antagonismo político-cultural muy profundo. Sin embargo, este conflicto tuvo una regulación paulatina en el sistema institucional. Muy distinto es el caso de los conflictos étnicos, de mayor profundidad y de más difícil regulación, que no siempre presentan una expresión clara en la identificación partidaria o en las preferencias electorales. Lo mismo ocurre con los "clivajes" idiomáticos, que manifiestan diferencias culturales atávicas. Los clivajes de la economía: Capital/Trabajo/Campo/Ciudad son un producto más artificial de la modernización. Por una parte, el primero de ellos es la fuente del enfoque de KARL MARX que vincula el comportamiento político o la preferencia política con los medios de producción. El antagonismo clásico de la "derecha" y de la "izquierda", tras uno y otro medio productivo,

sigue siendo hasta hoy un punto de partida para identificar una de las líneas de relación entre clivajes y preferencia electoral. El antagonismo Campo/Ciudad pertenece al moderno desarrollo social, aunque también existe toda una visión general que atribuye patrones más conservadores a los habitantes rurales y más progresistas a los urbanos. La dificultad actual para trazar una línea divisoria entre ambos grupos, impide una verificación confiable de esa idea.

3. Las mayores dificultades en el campo teórico-empírico se producen en el momento en que los clivajes se cruzan en los grupos sociales. La sociedad norteamericana es la que ofrece más variantes de ese tipo. Un ciudadano de color, urbano, del noreste y católico, seguramente tendrá un comportamiento electoral diverso a otro ciudadano de color, campesino, sureño y protestante. El Partido Demócrata de Estados Unidos es un típico ejemplo de partido de clivajes dentro de su estructura y de su clientela.
4. La visión de los clivajes vinculada al conflicto no siempre es aceptable. Algunos autores, que postulan un enfoque regulativo y dinámico del conflicto social, atribuyen a los "clivajes" un potencial de modernización y de estabilidad en la sociedad. El cruce de posiciones entre los ciudadanos puede ser tan variado y múltiple, que no se produce en ningún momento una situación de polarización entre mayorías, que ponga en peligro la estabilidad política y social. De hecho Canadá, Bélgica, Holanda, Suiza o Yugoslavia, son ejemplos de sociedades potencialmente conflictivas con "clivajes" profundos, que funcionan establemente. Otras, como la India, son un ejemplo contrario.

II. Clivajes y elecciones

1. Los clivajes son uno de los factores que determinan el comportamiento electoral. A pesar de que toda una línea de trabajo para indagar sobre las preferencias políticas desde una perspectiva dogmática "behaviorista" que tuvo su apogeo en los años sesenta intentó centrar las actitudes políticas en una base de ubicación multisituacional del individuo, hoy se acepta en general que son diversas las influencias que recibe el comportamiento electoral. Junto con los "clivajes", debe considerarse la cultura política, las condiciones de la competencia política, las perspectivas de las candidaturas, etc. (SCHULTZE 1983).
2. A pesar de la advertencia anterior, los grupos de "clivajes" ayudan considerablemente a la explicación del comportamiento electoral. Por una parte, indudablemente, se puede seguir una línea de continuidades en cuanto a lealtades clásicas entre grupos sociales y parti-

dos: los sindicatos y la socialdemocracia en aquellos lugares en que el PC es débil. Los católicos de clase media con los partidos demócrata-cristianos. Los industriales o comerciantes independientes con los liberales.

Junto con esas generalidades, sin embargo, los “clivajes” dan cuenta del cambio social y del comportamiento de nuevos grupos. El creciente igualitarismo económico en los países industrializados ha envuelto en grupos muy difusos de desagregar a profesionales con obreros. Por otra parte, el ecumenismo o la apatía religiosa (por lo menos en lo que atañe a la política), ha producido una disminución de la diferenciación por problemas confesionales. Ahora, si se combinan estas tendencias, se obtiene un cuadro muy cambiante del comportamiento electoral según los cánones más tradicionales.

3. La naturaleza de los problemas de la sociedad moderna, por otra parte, es otro factor que incide en la complejidad de los “clivajes”. Los dilemas sobre el futuro (contaminación, amenaza nuclear, delincuencia, vida alternativa natural, etc.), han iniciado un gran cambio en la vinculación entre grupos de electores más o menos establecidos en ciertos cánones, con sus preferencias de partidos. El nacimiento de nuevos partidos o la transformación radical de los existentes, son un indicio de un cambio importante debido a aquella tendencia.

III. Los clivajes en el marco latinoamericano

1. En nuestro continente este tema ha sido abordado muy inicialmente de un modo sistemático. Las razones de ello son variadas:
 - a) La falta de periodicidad de elecciones en varios países.
 - b) Las carencias en la centralización, actualización y confiabilidad de los datos vitales básicos y de sus desagregaciones sectoriales y territoriales.
 - c) Las dificultades de recursos para emprender estudios empíricos de largo aliento.
2. Más allá de las dificultades planteadas, la mayoría de los países de la región podrían ser objeto de estudios muy ricos sobre este punto. En los países donde hay cruces profundos, especialmente culturales, la identificación de preferencias podría ser muy útil para la estabilidad de los sistemas políticos (Perú, por ejemplo).
3. Dentro de las limitaciones planteadas, la investigación electoral centrada en temas del comportamiento electoral, tiene un desarrollo interesante en países con estructuras socio-culturales muy complejas, como es el caso de Brasil. En Argentina, Costa Rica o Uruguay se

ha podido indagar en el tema con la disposición de buenos datos, aunque en un marco muy homogéneo. En todo caso, con la advertencia de tratarse de uno de los factores explicativos del comportamiento electoral, el tema de los “clivajes” juega un papel clave en la investigación electoral.

•BIBLIOGRAFIA: LIPSET S.M./Rokkan, S.: (Eds.): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, N. York, 1967. PAPPI, FRANZ U.: Konfliktlinien, en: Nohlen, D. (Ed.): *Pipers Worterbuch zur Politik*, T.2 München/Sürich, 1983. RAE, D. W./TAYLOR, M.: *The Analysis of Political Cleavages*, N. Haven/London, 1980. SCHULTZE, RAINER-OLAF: *Wahlverhalten*, en: NOHLEN, D. (Ed.): OB. cit., 1983. KEY, V. O.: *Opinión Pública y Democracia*, 2 tomos, Buenos Aires, 1967.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

COALICIÓN DE PARTIDOS

I. Necesidad de las coaliciones

Si consideramos la política el arte de la negociación para llevar a cabo diversos objetivos relacionados con el poder, mediante el cual, a través de ciertas reglas construidas por quienes son sus actores, pueden superarse conflictos —aunque se creen otros nuevos—, o un proceso dialéctico en el que pueden distinguirse amigos y adversarios, dejando fuera del juego a enemigos, a los que se combate fuera del ámbito político, pronto se verá que la necesidad de alianzas es notoria en muchas circunstancias.

Los partidos pueden necesitar aliarse en forma más o menos laxa o ad hoc para superar un problema determinado o recurrir a compromisos más estables, a veces tendientes a la permanencia, cuando se trata de conseguir objetivos cuya efectivización supone el transcurso de lapsos prolongados.

La necesidad de ganar elecciones, o impedir a otros que lo hagan, de acuerdo con las reglas del juego fijadas para la disputa de las mismas, es uno de los motivos más recurridos para la conformación de alianzas entre partidos políticos.

También lo es el ejercicio corriente de las responsabilidades de gobierno, que puede requerir el acuerdo estable o episódico de más de un partido o de fracciones partidarias para asegurarlo. Alternativamente, bloquear iniciativas de gobierno o corregir su rumbo también puede ser motivo de la conformación de acuerdos.

En circunstancias muy especiales, cuando está en crisis el régimen político o el sistema político y con ello puede arrastrar a la desaparición

o transformación no querida del sistema partidario, pueden producirse alianzas partidarias para impedir ese suceso, así como puede haber otras que lo impulsen, en el caso de percibir que puedan resultar, finalmente, favorecidos.

II. La teoría de las coaliciones y las coaliciones de partidos

El teorema minimax de NEUMANN dio una de las primeras pistas sobre el tema coaliciones que permitió tratarlo más allá de la descripción histórica de los procesos y las generalizaciones realizadas a partir de esa experiencia y del análisis de los textos jurídicos y de las posibilidades que había en ellos para hacer coaliciones.

El teorema busca bases para analizar la conducta humana sobre la base de posibles juegos alternativos vistas ciertas condiciones invariables. Las alianzas serían entonces parte de estos juegos. El teorema parte considerando las condiciones necesarias para el juego:

- 1) Debe haber dos personas, o equipos de personas enfrentados.
- 2) El juego debe tener una condición de suma cero, o sea todo lo que gana un participante o equipo lo pierde el otro. Se supone que las ganancias y pérdidas son perfectamente mensurables.
- 3) Todo posible curso de acción debe ser conocido por ambas partes. O sea, es posible no sólo saber las reglas del juego, sino las movidas del mismo. Esta condición de perfecta información, permite llevar al máximo la potencialidad del juego.
- 4) La condición de racionalidad supone que los jugadores tomarán un curso de acción que les permita lograr el mayor beneficio posible.

Este teorema expresado por NEUMANN y MORGENTHAU (1944), sin embargo, tiene problemas al intentar aplicarse al ámbito de las decisiones políticas y sociales. Los trabajos de SHUBICK (1954), BUCHANAN y TULLOCK (1962), RIKER (1963), ATTALI (1972), para sólo citar los más conocidos, señalan que es muy difícil, prácticamente imposible, satisfacer las condiciones 1 y 3 y muy raramente ocurre con la 2, aunque a efectos analíticos puede suponerse que hay un conjunto de dos equipos de jugadores enfrentados. Salvar la condición de racionalidad ha obligado también a operaciones arriesgadas.

LUCE y RAIFFA (1957) recurrieron a una definición tautológica:

“Dada una situación social en la que existen dos cursos alternativos de acción que conducen a dos resultados diferentes y asumiendo que los participantes pueden ordenar esos resultados en base a una escala subjetiva de preferencias, cada uno de ellos elegirá el curso de acción de acuerdo con el resultado que más desee obtener”.

Obviamente a partir de esta definición todo curso de acción puede ser perfectamente racional y el tema parece difícil de tratar de acuerdo

a una teoría racional de juegos, pues elimina el concepto base de la misma al ampliarlo de tal modo que todo curso puede ser visto como ajustado a las reglas. También elimina la posibilidad de la 'suma 0' en el juego al permitir que los cursos sean compatibles con la posibilidad de tener ganancias los participantes según puntos de vista claramente defendibles como adecuados a los intereses de cada participante. Por ejemplo: un grupo de jugadores puede desear perder y otro ganar y consiguientemente las acciones contrarias que harán son perfectamente racionales.

RIKER (1963) ha tratado de eludir la tautología y considera que 'un jugador racional' podría obtener un premio si se ajusta a ciertas reglas: "Dada una situación social dentro de ciertas instituciones que toman decisiones [decision-making institutions], (de los cuales los juegos de salón, la guerra y las elecciones son notables ejemplos) y dentro de las cuales existen dos cursos alternativos de acción con diferentes resultados en dinero, poder o éxito, algunos participantes elegirán la alternativa que lleva al máximo beneficio y la menor pérdida [payoff]. Esa elección constituirá una conducta racional y será aceptada como definitiva mientras que la conducta de los participantes que no lo hagan no será necesariamente aceptada".

Sin embargo, esta posición tiende a ser sólo normativa, dado que no se ajusta a los criterios efectivamente empleados por muchos de los participantes en 'juegos'. Valores no mesurables cuantitativamente y de gran incidencia en las decisiones no pueden ser tenidos en cuenta en ese marco. Efectos del azar, de la fortuna, tantas veces citada en los textos de MAQUIAVELLO, parecen no tener lugar en estas concepciones. Sin embargo, debe señalarse que muchos de los que integran la corriente cultural política dominante en el mundo occidental, sin duda han sido penetrados por los valores del Iluminismo y sus diversos continuadores racionalistas, sean en variantes positivistas o aun marxistas y aceptan que puede reglarse el "juego" político.

El segundo punto en cuestión refiere a la condición que el juego tienda a ser "suma 0". Aunque esto difícilmente se da en la vida política, hay casos en los que analíticamente puede plantearse. Por ejemplo, una competencia electoral por cargos parlamentarios en circunscripciones uninominales es evidentemente un juego suma 0. En cambio, una competencia bajo reglas de representación proporcional puede no ser visto de este modo, pero, finalmente, dado el número finito de bancas y el conteo general de ganadores y perdedores puede llevar a verlo como ganancias y pérdidas netas para unos u otros.

El más importante avance logrado dentro de este marco teórico refiere al "principio del tamaño de la coalición". DOWNS (1957) ha referido un aspecto que parece paradójal: todo partido político (tomado en este caso como clase especial de coalición) tiende a obtener el máximo de votos. Pero contra esta tendencia se alza otra: los votos a obtener deben alcanzar sólo un máximo en un punto subjeti-

vamente fijado, el que marca la certeza de ganar, de acuerdo a los objetivos fijados, a partir del cual sólo interesa mantener ese tamaño sin crecer.

La primera aproximación del tema indicaría que una coalición que gane el todo, de hecho liquida al perdedor que queda sin nada, sin embargo, a niveles políticos hay que tener en cuenta que los partidos son agregadores de intereses y que éstos son notoriamente contradictorios, por lo que ganar todo, paradójicamente, puede significar no ganar nada, pues los intereses del total de quienes ganan son contrapuestos y de inmediato se presentará un nuevo conflicto dentro de esa coalición ganadora.

Volviendo a NEUMANN y MORGENTERN (1944) hay que tener en cuenta que en la teoría de juegos "game" [juego] sólo refiere al conjunto de reglas en sí mismas, mientras que las contiendas específicas son "plays of the game" [eventos del juego]. O sea, se trata de definir reglas de juego y no describir juegos en sí mismos.

Por consiguiente la primera e importante regla de las coaliciones sería:

"En situaciones sociales, en juegos similares a la participación de n -personas, donde el juego es a 'suma 0', con recompensas laterales [side-payments], los participantes crearán coaliciones tan grandes como ellos crean que aseguran el triunfo, pero no más allá de eso" (RIKER, 1963:47).

Si una coalición fuese tan fuerte que, de hecho, elimina a toda otra el juego político, terminando con la posibilidad de seguir practicando el juego, probablemente recomience con la constitución de nuevos actores, a partir de la división de esa coalición excedente, aplastante. RIKER señala como ejemplo de coaliciones aplastantes en los EEUU las siguientes: la formada en los años 1820 que eliminó a los federalistas, la desaparición de los Whig en 1851 y la de los demócratas en 1872. En todos los casos le siguió una reconstitución del sistema político.

En otros casos la conformación de la coalición lleva a la desaparición del juego y la creación de uno nuevo, como en México, donde el PRI traslada a su seno la posible competencia bajo reglas completamente diferentes.

En Brasil, para evitar ese propósito, en tiempos de Getulio Vargas se alentó la creación de dos partidos oficialistas, el Partido Trabalhista Brasileiro y el Partido Democrata Trabalhista, de modo de simular una competitividad y evitar ese tipo de triunfo aplastante que dejaría sin contrincante y una vacancia en el campo de los adversarios, que son muy necesarios para poder llevar adelante cualquier juego. Sin rival éste no existe.

Aun los regímenes de partido único, que cambian totalmente las reglas de juego deben permitir formas de competencia. Aunque no se autorice la existencia de facciones internas, los contrapesos que supone la existencia de sectores partidarios, de la burocracia estatal, de

las fuerzas armadas, etc., llevan a nuevas formas que permiten que el juego no asuma el carácter de suma 0. En otros casos se traslada la controversia a quienes se visualiza como enemigos del sistema y se los marginaliza. El juego consiste en no salirse de un marco estricto, prefijado.

Sin embargo, no es fácil determinar cuál es el grado en que la coalición alcanza su punto óptimo. El punto matemático exacto depende de la naturaleza de las reglas de juego fijadas. Por ejemplo, si se trata de ganar una elección parlamentaria, obtener el 51% de los votos es lo mínimo necesario y lo más rentable. En el caso de necesitarse la aprobación de una legislación especial que requiere 2/3 de votos de los integrantes de un cuerpo legislativo, ese es el número mínimo necesario. Pero ese mero número puede no ser el necesario porque para conformar la coalición pueden requerirse muy diversas operaciones sobre los cuadros y sobre los adherentes de los partidos.

Los acuerdos son más fáciles de hacer a niveles de notables, con las cúpulas de las organizaciones, cuyo manejo antidemocrático y la rápida percepción de ganancias y pérdidas en la operación pueden ser patentes. Pero ellos no actúan en el vacío. Deben tener en cuenta los diversos intereses de sus cuadros medios, de sus militantes de base, de sus adherentes, existentes y de los potenciales. Y para cada uno las percepciones de ganancias y pérdidas pasan a ser notoriamente diferentes.

A mayor relevancia del tema a acordar seguramente éste deberá tener publicidad, ciertos grados de transparencia que afectarán los deseos de las cúpulas que deberán refrendar o no los acuerdos.

Esto refiere a dos problemas conexos. El primero es el de la información con que se ejecuta el juego. Las reglas de juego político, suponen, precisamente, ocultamiento de información, 'bluffeo', y todo artilugio que permita una mejor negociación, por consiguiente:

Cuanto más incompleta o imperfecta sea la información, es presumible que se conformen coaliciones más grandes de lo necesario para tratar de obtener los objetivos buscados (ganar o perder).

Muchas veces, el modo de vencer resistencias para conformar la coalición supone superar las distancias ideológicas entre los participantes de la misma. Esto implica que existan elementos que procuren la 'conexidad' entre los que se necesitan y por ello también se sobrepase el mínimo necesario. (AXELROD, apud ATTALI, 1972).

Cuando las distancias ideológicas entre los posibles integrantes de una coalición de partidos sean altas, es posible que necesiten el concurso de otros elementos que permitan conectarlos, lo que puede provocar que la coalición sea más numerosa de lo necesario, para el objetivo previsto.

DOWNS (1957) ha encarado el mismo tema de otra forma, atendiendo a las particularidades de los sistemas partidarios del mundo nordatlántico en los cincuenta y sesenta.

Refiriendo al caso de la existencia de dos partidos o dos coaliciones,

señala la imposibilidad de asumir conductas racionales por parte de los dirigentes partidarios y de los votantes al mismo tiempo. Los partidos adoptan posturas ambiguas, son fuertemente agregadores de muy diversos intereses, se trata de partidos "atrapa-todo", y consiguientemente es difícil para el electorado distinguir racionalmente conveniencias con base en el partido en sí mismo. Por lo tanto una conducta "racional" de los partidos, que tiende a diluir su perfil ideológico-doctrinario tiende a hacer menos racional la conducta del votante. Por el contrario una conducta más "irracional" del partido tiende a hacer más racional la conducta del votante o adherente.

Obviamente el modelo de partidos liberales como los norteamericanos o democristianos o socialdemócratas europeos es el predominante en esta visión.

Por último, queremos indicar también que el principio del tamaño mínimo debe complementarse con el del desequilibrio. En esencia toda coalición es inestable y tendería a la eliminación de participantes en la misma. Dado que una coalición ganadora, por el hecho de serlo, acrecienta su poder o recursos y consiguientemente su número, tiende siempre a volver al tamaño mínimo necesario, aquél que hace más "rentable" gozar de los beneficios, al tener que compartirlos con menos, y, por lo tanto, tiende a expulsar a todos aquéllos que pueden ser considerados innecesarios.

III. Tipos de coaliciones

La historia de los partidos europeos muestra una rica experiencia en lo que se refiere a coaliciones de partidos, en cambio en los EEUU es prácticamente desconocida.

Pese a que en América Latina no imperan (y sólo circunstancialmente y bajo formas "impuras") han existido regímenes parlamentarios de gobierno, y pese a que tampoco los sistemas electorales de mayoría simple (plurality) con circunscripción uninominal han tenido predominancia, hay una rica experiencia de coaliciones de partidos.

1. Coaliciones electorales

Ha sido una de las formas más comunes de coalición, normalmente conformadas en vistas a un programa común para cambiar una situación precedente, o para lograr un resultado más favorable en una elección. Normalmente no hay normas legales que amparen su conformación, por lo cual su existencia debe darse informalmente, y de acuerdo a los sistemas electorales predominantes.

Cuando las normas electorales suponen la disputa de cargos parlamentarios en circunscripciones uninominales las posibilidades de realizar coaliciones debe darse antes de la elección. En cambio, si hay posibilidad de doble turno (ballotage) estas alianzas pueden confor-

marse, precisamente, para esa segunda vuelta. Cuando se disputa con base en una regla de representación proporcional prácticamente no hay incentivos que permitan la conformación de alianzas.

Sin embargo, dado que en muchos casos la elección parlamentaria se ata a la de cargos uninominales, sean aquéllos de la jefatura de gobierno solamente o la que implican también la jefatura de estado, como en los regímenes presidencialistas de gobierno, pueden conformarse coaliciones de modo de disputar con más éxito la elección, al montar alianzas de partidos pequeños los que buscan convencer a sus seguidores de su fuerza coaligada intentando disputar con éxito la elección.

A veces la coalición no tiene por fin ganar la elección, sino obtener ciertos grados de presencia en el sistema representacional. Especialmente a nivel de los parlamentos para ciertas fuerzas importa marcar cierta presencia, por lo que en momentos en que pueden conformarse mayorías muy extremas a favor de fuerzas mayoritarias, pequeños partidos buscan la conformación de alianzas de modo de poder dar una imagen de fuerza relevante que les permita sobrevivir.

Esta operación ha permitido coaligar a partidos de muy diversa extracción ideológica, en lo doctrinario, para conformar frentes y alianzas que, en oportunidades han durado bastante tiempo, y cuyos fines a veces exceden los de su propia supervivencia, favoreciendo la acción en otros ámbitos del sistema político, por ejemplo el de ciertos movimientos sociales de particular relevancia como el movimiento sindical de trabajadores.

Aunque hasta ahora no se han dado, también es posible concebir la idea de una coalición concebida expresamente para perder. Cuando por razones de supervivencia de la organización, enfrentada a actores extra-partidarios dominantes en el sistema político, la posibilidad de triunfo (que no tiene por qué equivaler a ganar elecciones, sino sólo obtener un número "demasiado relevante" de votos o cargos parlamentarios, que puede ser considerado peligroso) una operación concebible es realizar una alianza con un oponente tan fuerte en los aspectos ideológicos que desaliente el apoyo de posibles adherentes. Obviamente se trata de una alianza de crisis cuya racionalidad es tan alta que es difícil concebir su funcionamiento en la práctica salvo en circunstancias muy excepcionales.

Las coaliciones electorales pueden darse de muy diversa forma. Pueden implicar reparto de posiciones en las fórmulas electorales. Por ejemplo, el candidato a la presidencia será del partido A, y el candidato a vice del partido B. Los candidatos a cargos parlamentarios pueden repartirse en proporciones o puestos fijos entre los partidos A y B de acuerdo con la presunta fuerza de cada uno de ellos. A veces las reglas permiten que la alianza sólo tenga que explicitarse a nivel de la candidatura presidencial, dado que las reglas permiten votar por cada partido con arreglo a sistemas de representación proporcional para las

cámaras legislativas. El sistema del doble voto puede suponer el apoyo al candidato mejor situado en cada circunscripción, lo que implica para quienes hacen la alianza el intercambio de votos partidarios.

Obviamente en todo este tema influye: a) la conformación del sistema de partidos, b) las posibilidades que otorga el sistema electoral, c) el panorama político vigente en el momento, que permite o no la conformación de alianzas.

Las alianzas partidarias tienden a ser muy inestables, salvo que intenten conformar una nueva entidad partidaria, lo que en tal caso convierte la coalición en una entidad formadora de una nueva identidad de carácter partidario. En su esencia tienden a ser circunstanciales, aunque pueden renovarse constantemente si las circunstancias a que dio origen su existencia se prolongan en el tiempo. Ejemplo latinoamericano al respecto puede considerarse el origen del partido justicialista y uno europeo del presente la posible fusión en un solo partido de la alianza de liberales y socialdemócratas.

2. Alianzas de partidos para gobernar o bloquear la acción de gobierno

Los regímenes de gobierno parlamentario, de hecho presuponen la existencia de alianzas de partidos en el caso de que ninguno de ellos tenga más del 50% de los parlamentarios. Pero, en los sistemas presidencialistas, también es necesario contar con apoyo del parlamento. Obtener la aprobación de ciertas leyes supone juntar esa mayoría superior al 50% y en algunos casos excepcionales, en cualquiera de los regímenes se exigen ciertas mayorías especiales, normalmente conformadoras de alianzas ad hoc, dado el alto porcentaje de votos requeridos (ejemplo los 2/3). Si bien el presidente tiene el recurso del veto que le permite bloquear el paso de cierta legislación que considera inapropiada, también su levantamiento supone la conformación de una mayoría especial. Puede producirse también, la conformación de alianzas o mayorías que tienden a bloquear determinada acción de gobierno. En un parlamento donde hay más de dos fuerzas, las minoritarias pueden tener altos grados de desacuerdo y distancia ideológica entre sí que no les permiten formalizar una coalición positiva, pero sí pueden alcanzar un acuerdo mínimo de modo de molestar a la mayoría relativa, a la pluralidad, negándole el apoyo que requiere para obtener ciertos votos y haciendo muy oneroso el trámite parlamentario.

Si bien muchas de estas alianzas son ad hoc, la permanencia de la acción de gobierno lleva a que la conformación de las mismas tienda al mediano plazo o al largo plazo, que en términos partidarios supone un período parlamentario completo, o aún más. Hay casos muy conocidos del extraordinario peso que adquieren ciertos pequeños partidos en regímenes parlamentarios por asegurar la existencia de mayorías, como el Partido Liberal de Alemania Federal que ha integrado todos los

gobiernos existentes, primero con los democristianos, luego los social-demócratas, para volver a retornar a la primera fórmula. En otros como en la Francia de la V República, la conformación de un esquema de cuatro partidos aliados de a pares ya tiene casi tres décadas de existencia.

La existencia de una alianza a este nivel puede suponer la participación compartida en la administración del gobierno, con mayores o menores grados de involucramiento, el otorgamiento de apoyos en momentos decisivos a cambio de determinadas ventajas o puntos del programa del adversario que está muy interesado en llevar adelante, etc. En algunos casos la alianza de gobierno puede significar al mismo tiempo la conformación de una alianza electoral, o por el contrario, la instancia electoral sirve de medio de rectificación, por medio del conteo del apoyo popular en votos, de la continuidad o no de la alianza.

En cambio, una alianza de bloqueo difícilmente puede transformarse en alianza electoral, salvo especiales circunstancias de crisis que pongan en peligro la existencia de sus fuerzas integrantes.

3. Alianzas en períodos de crisis

En períodos en que el régimen político puede estar amenazado, por amenaza de golpe militar, por ejemplo, o lo está el Estado, por amenaza de una revolución social que busca cambiar sus bases, o la nación misma, ante invasión extranjera, los partidos políticos pueden verse forzados a deponer diferencias y asumir conjuntamente las responsabilidades de gobierno, atenuando sus diferencias y problemas circunstanciales. En algunos casos esto puede implicar la suspensión de las elecciones, pero en otros no, como en algunos de los países participantes durante la Segunda Guerra Mundial.

En este caso la alianza adquiere el carácter de pacto forzoso, impuesto por las circunstancias, en lugar de acuerdo buscado o negociado, aunque también incluya estas dimensiones. Los *payoff*, sin embargo, tienden a ser menos relevantes en el primer momento, aunque sus efectos a largo plazo puedan ser muy altos. Variantes de estas posiciones pueden darse cuando este tipo de alianza busca superar una crisis, por ejemplo como salida a un régimen autoritario que supone un amplio acuerdo democrático de todos los partidos o ante hechos fortuitos, de alcance relativamente corto en el tiempo, que la masa de los electores percibe como una emergencia que no permitiría seguir con el juego político normal.

4. Alianzas con fines fuera del sistema partidario

En algunas ocasiones se conforman alianzas partidarias cuyo fin no está en ganar elecciones, ni tampoco en incidir en el gobierno, sino sólo respaldar la acción de organizaciones colaterales de los partidos,

por ejemplo de sindicatos influidos por militantes de esos partidos, o para apoyar a movimientos no partidarios en acciones desleales respecto al régimen vigente.

Este tipo de alianza es bastante corriente en la historia de América Latina y su racionalidad no debe buscarse dentro del sistema partidario sino en el conjunto del sistema político. La conformación de ciertas alianzas de extrema izquierda, o de extrema derecha, que no tienen por objetivo ni las elecciones, ni la administración de gobierno buscan demostrar el posible apoyo con que pueden contar actores extra-partidarios en el ámbito de los partidos, de modo de poder reclutar elencos políticos para ciertas acciones futuras.

IV. Partidos y fracciones frente a las coaliciones

Hasta ahora hemos referido a partidos como parte de la conformación de las alianzas, pero también hay que atender a otra posibilidad: la acción de las fracciones partidarias. Especialmente en el caso de América Latina y otros países del tercer mundo, es importante prestar atención no sólo a los acuerdos de partidos, sino los que se realizan entre partidos y fracciones de otros partidos, o entre fracciones de distintos partidos. Por lo general tienen como objetivo gobernar o bloquear la acción de gobierno y su relevancia suele ser aún mayor que la que tienen las coaliciones entre formaciones partidarias.

Vocablos de referencia:

- V. Alianzas electorales.
- Legislación electoral.
- Partidos políticos.
- Sistema electoral.
- Sistema de partidos.

•BIBLIOGRAFÍA: ATTALI, J.: *Les modeles politiques*. Paris. PUF. 1972. BUCHANAN, J.: *The calculus of Consent*. Ann Arbor. University of Michigan Press. 1962. DOWNS, A. *An Economy theory of Democracy*. New York. Harper & Row, 1957. LUCE, R. D. and RAIFFA, H.: *Games and decision*. New York, Wiley. 1957. NEUMANN, J. V. and MORGENSTERN O.: *The theory of games and economic behavior*. Princeton. Princeton University Press. 1944. RAE, D.: *The political consequences of electoral laws*. New Haven. Yale University Press. 1967. RIKER, W. H.: *The theory of political coalitions*. New Haven. Yale University Press. 1963. SHUBICK, M (ed.): *Reading in game theory and political behavior*. Garden City. Doubleday and Co. 1954.

Juan RIAL

COCIENTE ELECTORAL

I. Concepto

Por cociente electoral se entiende el número de votos necesarios para obtener uno de los puestos sometidos a elección mediante sistemas de representación proporcional, y se calcula aplicando alguna de las fórmulas que se explican más adelante.

De acuerdo al tipo de circunscripción que se utiliza para la distribución de cargos se habla de cociente electoral nacional, regional, provincial, estatal, municipal, etcétera.

Es de notar que algunos autores al referirse al cociente electoral utilizan la denominación de cuota electoral. En realidad ambos términos parecen correctos. La palabra cociente hace referencia a la manera como se calcula, es decir al hecho de que es el producto de una división en la cual el dividendo es el total de votos válidos, y el divisor es un número variable según el tipo de cociente en uso, pero que siempre tiene como componente principal la cantidad de puestos a adjudicar. Cuota, por otra parte, denota la función que cumple, determinando el número de puestos para cada lista según las veces que esté contenida en su respectiva votación.

II. Tipos de Cociente Electoral

1. Cociente natural: también conocido como Cociente de HARE, en honor a THOMAS HARE, quien en su libro "La Maquinaria de la Representación", publicado en 1857, propuso su utilización conjuntamente con el Sistema del Voto Unico Transferible. Se obtiene dividiendo el número total de votos válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a adjudicar en la circunscripción correspondiente. Usamos la expresión: "votos válidos a tomar en cuenta", y no simplemente la de "votos válidos", porque algunas legislaciones realizan el cálculo del cociente sobre la base de una parte de los votos; por ejemplo: en el caso italiano, para la segunda distribución a nivel nacional, se obtiene el cociente dividiendo la suma de los votos restantes durante el primer reparto entre los puestos no adjudicados en el mismo; además sólo entran en esta operación los votos de los partidos que han superado la barrera electoral (300.000 votos y un puesto en la distribución al nivel de circunscripciones).

$$\text{COCIENTE NATURAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS}}$$

Ha sido denominado cociente natural porque corresponde al número de votos que en perfecta proporcionalidad debería recibir una

lista de candidatos por cada puesto que se le adjudique. Representa el costo en votos que proporcionalmente debe tener cada cargo. Este cociente sirve de base para la distribución de cargos restantes a nivel nacional en Italia, como ya se indicó, y para la distribución de puestos según los votos por lista a nivel nacional en Alemania, donde se usa la llamada fórmula de NIEMEYER que es una forma abreviada del sistema de los restos más altos con base en el cociente natural. También se recurre a este cociente en Venezuela para la adjudicación a nivel nacional de diputados y senadores adicionales.

El cociente natural presenta el problema que, a consecuencia de que la votación efectiva de las diferentes listas rara vez es un múltiplo exacto del cociente, casi siempre su aplicación deja votos sobrantes (restos) y puestos sin distribuir. A fin de reducir tanto los unos como los otros, se han propuesto modificaciones que han dado origen a los cocientes que pasamos a analizar.

2. Cociente de Droop: denominado así en honor a su proponente, el abogado inglés HENRY DROOP, cuyo libro *Sobre el Método para Elegir los Representantes* fue publicado en 1868. Se calcula dividiendo el total de votos válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más uno, y luego al número entero que resulte se le añade uno.

$$\text{COCIENTE DE DROOP} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS} + 1} + 1$$

El cociente de DROOP tiene la característica de ser el que teóricamente permite la distribución de un número mayor de cargos sin llegar nunca a repartir más de los que correspondan a la respectiva circunscripción. En otras palabras, es el divisor más pequeño utilizable sin peligro de adjudicar más puestos que los sometidos a elección. Como veremos, algunas leyes electorales han adoptado cocientes aun menores, pero esto las ha obligado a prever correctivos para el caso de que se presente este problema.

En la actualidad el cociente de DROOP sirve de base al Sistema del Voto Unico Transferible en Irlanda, Malta y Australia (senado). También se usa dentro del llamado sistema de HAGENBACH-BISCHOFF, que emplea la distribución por cociente para la primera distribución y el método D'HONDT (media más elevada) para la adjudicación de los cargos restantes, por ello algunos autores dan a este cociente el nombre de HAGENBACH-BISCHOFF. En esta modalidad (combinado con el método D'HONDT) funciona en Suiza, Luxemburgo y Lichstenstein.

3. Cociente Imperial: se calcula dividiendo el total de votos válidos a tomar en cuenta entre el número de puestos a distribuir más dos.

$$\text{COCIENTE IMPERIAL} = \frac{\text{VOTOS}}{\text{PUESTOS} + 2}$$

Este cociente se utiliza en Italia, en la elección de la Cámara de Diputados, para realizar la primera distribución de cargos a nivel de circunscripciones. De 1946 a 1956 en este país se empleó un cociente aún menor, producto de dividir el número de votos entre el número de puestos más tres. En el caso italiano la utilización de cocientes pequeños favorece a los partidos grandes ya que reduce el número de cargos a adjudicarse a nivel nacional, que es donde más posibilidades tienen los partidos minoritarios.

Al usar este cociente como base para la distribución de cargos aumentan las posibilidades de adjudicar todos los puestos en la primera fase; pero, al mismo tiempo surge el peligro de otorgar más cargos de los que están en disputa. De suceder esto en Italia, se repite el procedimiento pero utilizando como divisor para calcular el cociente el número de puestos más uno.

4. El método Hare-Niemeyer: muchas veces se considera dentro de los procedimientos de cociente. No obstante la similitud del resultado con el cociente HARE, el sistema de cálculo del método HARE/NIEMEYER es bien diferente:

$$\frac{\text{VOTOS X PUESTOS}}{\text{TOTAL DE VOTOS}}$$

De esta operación no resulta una cantidad de votos necesarios para que un partido obtenga un escaño, sino una cifra que indica la cantidad de escaños que corresponden a cada partido. Los escaños sobrantes se distribuyen según el orden de las décimas, de modo que no es necesario un procedimiento adicional. A pesar de su precisión matemática, este sistema que se ha introducido en Alemania en 1985, puede producir "resultados ilógicos", como el de que un partido que ha ganado un escaño lo puede perder al aumentar en uno el número de escaños a distribuir.

•BIBLIOGRAFIA: BOGDANOR, VERNON; BUTLER, DAVID: *Democracy and Elections, Electoral Systems and Their Political Consequences* (comp.); (Cambridge: Cambridge University Press, 1983). CARREIRA, FRANCESC DE, VALLES, JOSEP: *Las Elecciones* (Barcelona: Blume, 1977). HAND, GEOFFREY, ORGEL, JACQUES, GESASSE, CHRISTOPH: *European Electoral Systems: Handbook* (London: Butterworth, 1979). CARSTAIRS, ANDREW: *A Short History of Electoral Systems in Western Europe* (London: George Allen and Unwin, 1980). LANCHESTER, FULCO: *Sistemi Elettorali e Forma di Governo* (Bologna: Il Mulino, 1981). NOHLEN, DIETER: *Sistemas Electorales del Mundo*, Trad. Ramón García C. (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981). RAE, DOUGLAS: *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1967).

COMITÉ POLÍTICO

I. Concepto

El sentido general de estas voces es indicativo:

- a) de un organismo colegiado perteneciente a un partido político;
- b) de una relación con el partido que puede ser de mandato, delegación, representación, comisión o con iniciativa y capacidad directiva autónoma;
- c) de un equipo reducido de personas con capacitación especial o dedicación profesional a la política;
- d) de una acción transitoria, más o menos duradera, de acuerdo con el tipo de acción que se le encomiende;
- e) de una actividad estatutaria, regularizada, institucional.

Con estos elementos puede intentarse la configuración de este concepto que describa las formas más corrientes de comités políticos existentes, ampliado así:

- 1. Origen.** Los comités políticos se originan generalmente en una elección interna del partido efectuada dentro de la respectiva convención o asamblea de delegados que representan a los partidarios o afiliados en el respectivo ámbito territorial. Cuestión que estará definida en los respectivos estatutos y que dependerá de la mayor o menor democracia que se practique al interior del partido.

Este origen confiere a los comités un carácter representativo evidente que tiene estas consecuencias:

- a) simboliza la unidad de la organización partidaria;
- b) asegura la legitimidad y disciplina del partido, frente a grupos disidentes;
- c) personifica en el orden legal al partido, tanto en sus relaciones políticas con el Estado como en las jurídicas de orden económico con los particulares;
- d) implica para sus integrantes responsabilidad ante el partido, deducida por la convención que los designó.

Es posible que no todos los comités tengan este origen electivo cuando, por ejemplo, sólo se designa así al comité nacional y éste está facultado para nombrar los comités regionales y éstos, a su vez, los locales o municipales.

Cabe también la posibilidad de que elegido el jefe del partido en la convención, se le autorice para que designe un comité asesor. Sin embargo, la fórmula prevaleciente es la del comité de tipo directorial en la que los directores tienen igual poder y las decisiones se adoptan por mayoría, pero buscando siempre la unanimidad y sin que, en ningún caso, pueda expresarse el disenso.

2. **Composición.** Depende de la clase de partido al que sirve de órgano. Será más o menos numeroso, según se quiera un organismo más o menos fuerte, más o menos representativo. Contará mucho la mayor o menor cohesión y unidad internas, así como la existencia de corrientes o matices de opinión que haya en su seno.

La integración será distinta cuando se trata de un partido policlasista que de un partido de clase, o de gremio o profesión. Habrá mayor homogeneidad en los dos últimos casos, como sucede en los partidos de trabajadores, con base sindical, que deberá ser tomada en cuenta, o en un partido de campesinos o agricultores y, en un ejemplo, un partido católico.

Adquirirá otra modulación el comité si el partido es tradicional, de cuadros, que se conformará con las personalidades notables y reconocidas que militan en él, diferente al de un partido moderno, de masas, en donde la fuerza popular de sus bases será la determinante.

Asimismo, se encontrará otra forma de conformación del comité en el evento del partido único, caso en el cual lo que se tomará en consideración será seguramente la representación de las distintas agrupaciones que incorpora, tales como sectores juveniles, femeninos, profesionales, trabajadores, jubilados, según su importancia.

Puede presentarse también el caso en que el personal de los Comités tenga origen parlamentario o, en todo caso, esté integrado casi siempre por miembros del congreso que acumulan la función legislativa con la de dirección partidaria.

3. **Funciones.** Pueden ser múltiples. Ejercidas en concurrencia o separadamente. Una enumeración, no completa, incluirá las siguientes:

- a) *directiva*, o sea, con iniciativa y capacidad decisorias para señalar la política del partido, su estrategia, sus tácticas, y, en general, su acción, ya en el gobierno, en el congreso, frente a los demás partidos, ora en la oposición, trabajando en colaboración o coalición o aisladamente;
- b) *ejecutiva*, consistente en el encargo de realizar una política determinada por la convención del partido;

- c) *doctrinaria*, dirigida a la reafirmación de una ideología, su actualización, su divulgación, es decir, enderezada al proselitismo para retener a los partidarios o atraer nuevos afiliados;
- d) *organizativa o administrativa*, conducente a formar o mejorar el aparato burocrático del partido en todos sus servicios, así como a la financiación y buen empleo de los recursos económicos;
- e) *coordinadora o de enlace*, dedicada a mantener los contactos con los comités regionales, locales, de base, miembros colectivos, etc., y con el grupo parlamentario del partido, a fin de que en el congreso actúe disciplinadamente, atendiendo las directrices e instrucciones que respondan a la política trazada;
- f) *electorales*, tendientes a promover, dirigir y organizar;
 - i. la cedulación de los partidarios;
 - ii. preparar y adelantar las campañas electorales;
 - iii. representar al partido en los organismos electorales o designar sus delegados, y vigilar la actuación de los primeros;
 - iv. organizar las convenciones que eligen los candidatos del partido.
- g) *disciplinarias*, para hacer respetar las decisiones y doctrinas del partido por los afiliados, los miembros de corporaciones públicas que lo representan, y por las organizaciones intrapartidarias.

Para generalizar: un comité político debe cumplir dos funciones que en la práctica debe desarrollar un partido político, a menos que las reglas estatutarias hagan una distribución funcional entre los varios tipos de órganos que se haya dado, como las secciones, las células, los centros de estudio, los miembros colectivos.

4. Los métodos. Las maneras de desarrollar la actividad política han variado en el sentido de asimilar las prácticas y la tecnología de la empresa privada, de la gestión comercial.

Implica esto la racionalización de la política. Con la consecuencia de la profesionalización de esta actividad, la organización burocratizada, la centralización de medios y su empleo dirigido a la conquista de un mercado, en competencia abierta, con sujeción al flujo de oferta y demanda.

De ahí que los comités deban trabajar en estrecho contacto con los medios de comunicación masiva, de propiedad del partido, o simpati-

zantes, y que en las campañas políticas se utilicen las técnicas del mercadeo.

Los comités deben funcionar en forma continuada, contar con grupos de expertos y auxiliares, mantener contacto diario con sus parlamentarios, anudar relaciones con las directivas gremiales, hacer presencia constante ante los organismos gubernamentales, apoyar los intereses y las pretensiones de sus seguidores, programar la obtención de recursos materiales, organizar las convenciones y reuniones públicas que sostienen la solidaridad partidaria.

Además, han de estar atentos a que se conozcan las opiniones y posiciones del partido frente a cada actuación política de importancia.

En fin, son los comités los que hacen de un partido una empresa política continuada, con sentido histórico y eficacia, si logran la articulación satisfactoria entre la organización de aquél y sus masas.

5. Caracteres diferenciales. Para refinar su tipificación hay que añadir que los comités políticos:

- a) no se confunden con los partidos políticos, como no se puede confundir el todo con uno de sus órganos; sus relaciones son de identidad, no de alteridad, pues los comités no son algo sustantivamente distinto al partido;
- b) no son un grupo de presión, porque su origen, funciones y objetivos son total y exclusivamente políticos, de manera que no pueden referirse a la gestión de intereses particulares, así el partido tenga vínculos especiales con determinado sector de la sociedad.
- c) como ya se indicó, si la organización del partido es muy diversificada, muy especializada, el comité se distinguirá de otros organismos del partido —secciones, células, órganos colectivos, centros de estudio— en que tendrá asignadas funciones directivas y ejecutivas globales, por oposición a las parciales o específicas de aquéllas, y tendrá siempre la responsabilidad de coordinarlas, lo que significará prelación jerárquica;
- d) por estrechas que sean las relaciones entre un partido y el gobierno del Estado, en las democracias abiertas los comités de los partidos no tienen el carácter de organismos paraestatales, ya que sus funciones se ejercen sólo en relación con la vida del partido y no de toda la sociedad respectiva, como tampoco puede considerárseles como factores de poder, en el sentido en que la ciencia política identifica ciertos organismos del Estado que tienen influjo especial en la política como puede ser la tecnoburocracia o las fuerzas armadas.

- 6. El interior del comité.** Como en todo organismo de tipo directorial, en los comités, aunque el principio que rige su vida es el de la paridad o igualdad formal entre sus miembros, lo cierto es que son dominados por las personalidades descolantes, no importa que todos tengan voz y voto y cada uno un solo voto.

Juegan en esto la más larga vinculación al partido, los más brillantes o efectivos servicios, la fuerza electoral de que dispone cada uno, la corriente partidaria que representa, la región geográfica en que está concentrada su actividad política, el número de miembros del comité, la capacidad de iniciativa, de persuasión y de trabajo de cada director, así como sus relaciones con los organismos intrapartidarios y los sectores sociales extrapartidarios. Así como la mayor o menor rigidez ideológica y disciplinaria.

La presidencia rotatoria y por igual término procura moderar estos factores diferenciales de poder entre los directores, así como la presentación de todas sus decisiones como colectivas y unánimes.

Un comité de tres funciona de modo diferente a uno de diez. Edades, sexo, procedencia social, patrimonio, pueden cohesionar o generar rivalidades internas.

El trabajo en sub-comités para fines específicos puede facilitar el funcionamiento de los comités. Como lo pueden tornar conflictivo las aspiraciones coincidentes de sus miembros a ocupar cargos gubernamentales o a tener prelación en las listas electorales.

- 7. Frentes de acción.** El trajín diario de un comité político tiene que desplegarse necesariamente en cuatro frentes de importancia pareja. De un lado, debe ocuparse de influir en el gobierno, sea o no de su partido, para presionar los programas favorables, y frenar o criticar los desfavorables a su política y a sus afiliados. Obras públicas, auxilios regionales, participación burocrática, y toda acción estatal debe estar vigilada para apoyarla u oponerse en nombre del partido.

De otra parte: los comités deben mantener estrecha relación, para influirla, con la opinión pública. Reuniones, declaraciones, participación en foros sectoriales, comunicados de prensa, presencia en actos públicos de interés social o cívico, protestas, aplauso, sensibilidad alerta a lo que influye en las opiniones populares, son trabajo cotidiano de los dirigentes políticos.

Pero, además, los comités deben trabajar en el aspecto administrativo interno para que el aparato partidario opere con eficiencia. Y, con los congresistas, debe coordinar la acción parlamentaria, para iniciar los proyectos legislativos que reflejan la política del partido, impulsar su tramitación, defender o atacar al gobierno, conservar la unidad y disciplina de aquéllos.

En resumen, el comité político es la élite de su partido.

•BIBLIOGRAFIA: EASTON, DAVID: *Enfoques sobre Teoría Política*. Amorrotu Poderes. Eunsu, Pamplona, 1975. VERDU, PABLO LUCAS: *Principios de Ciencia Política*. Editorial Tecnos, Madrid, 1969. FREUND, J : *L'essence du politique*. Sirey, Paris, 1965. DE JOUVENEL, PARTRAND: *La teoría pura de la política*. Revista de Occidente, Madrid, 1963. TERCERAS JORNADAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y POLITICO. Artes Gráficas, San Miguel, La Plata, 1982 (Colegio de Abogados). *Los Partidos Políticos*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1968. *El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1975.

Luis Carlos SÁCHICA

COMPETICIÓN POLÍTICA

I. El concepto y sus principios

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

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

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

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

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

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

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

II. Su funcionamiento. Las condiciones y los medios

- a) **El ámbito territorial.** La competencia política tiene lugar en todos los niveles del poder: internacional, nacional, regional y local, según la jurisdicción de las posiciones políticas por las cuales se contiene y el alcance de los intereses en pugna. A esta distinción responde la existencia de partidos regionales, a veces expresión de movimientos separatistas, y los reductos electorales en los que aún predomina el caciquismo. Movimientos que se califican de independientes, de extra o suprapartidarios, y organizaciones cívicas de órbita local rompen la tendencia de integración nacional de la mayoría de los partidos modernos.

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

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

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

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

- c) **Los esquemas típicos.** La competencia política se desarrolla según ciertos esquemas, ya clásicos, dependientes básicamente del régimen de partidos y de la forma de gobierno del Estado.

El bipartidismo. El más simple es el que se estructura en los regímenes bipartidistas, en los cuales el partido de mayoría gobierna y el otro ejerce la oposición, dentro del cual la competencia es más o menos aguda y compleja según la proporción de fuerzas electorales se aproxime o no a un relativo equilibrio, o se trate de partidos con alguna o mucha afinidad de intereses e ideas, o que uno de ellos sea radical y el otro moderado, y existan o no uno o varios partidos menores que, en coalición, podrían desdibujar el esquema bipolar al sumarse al gobierno o a la oposición.

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

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

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

- d) **Las situaciones atípicas.** Se quiebran estos esquemas en situaciones excepcionales como éstas:

1. los regímenes unipartidistas, en los cuales el monopolio de la acción política elimina la competencia.
2. Las dictaduras que, de suyo, salvo sus problemas internos de poder, excluyen toda competencia como subversiva.

3. En el bipartidismo, transitorios acuerdos de gobierno conjunto, en igualdad o desigualdad de participación, que trasladan la competencia al interior de los partidos.
4. Es posible que, al lado de los partidos, como desprendimiento de los mismos, confluyan en la lucha política movimientos y grupos con estrategia propia, organización separada, representativos de matices ideológicos o intereses particulares, caso en el que se enriquece la competencia al diversificar opciones.

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

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

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

f) Los medios. La pugna entre los actores de la vida política se desarrolla actualmente con medios, tácticas y estrategias similares.

La financiación, cuando no es de origen estatal, proviene de los afiliados y simpatizantes. En este aspecto puede romperse la necesaria igualdad, que es exigencia de una competencia limpia y democrática, si no se logra completa transparencia y publicidad.

El reclutamiento de afiliados por adoctrinamiento, vinculación disciplinaria o profesional, encuadramiento de jóvenes, mujeres, intelectuales, trabajadores.

El activismo de los afiliados en la manifestación pública de ideas, los trabajos burocráticos del partido, el adoctrinamiento.

La labor intelectual de profundización doctrinaria, programación y diseño de estrategias, estudio de los problemas políticos y sus soluciones.

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

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

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

III. El supuesto incambiable

Cualquiera que sea la amplitud que haya querido darse a la competición, es lo cierto que esa flexibilidad está condicionada por una limitación que la relativiza: se contiene y rivaliza dentro del sistema, por cuestiones más o menos importantes, pero no sobre el sistema mismo o sus fundamentos. Puede afirmarse que la legitimidad, por principio, está excluida de la competición, pues supone la confirmación y continuidad de lo establecido.

•BIBLIOGRAFIA: BIDART CAMPOS, GERMAN, *Derecho Político*, Aguilar, Buenos Aires, 4ª edición, 1964. DE VEGA GARCIA, PEDRO, *Estudios político-constitucionales*, Ediciones UNAM, México, 1ª edición, 1980. DUVERGER, MAURICE, *Sociología política*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968. SANCHEZ AGESTA, LUIS, *Principios de teoría política*, Editora Nacional, Madrid, 5ª edición, 1974. SCHMITT, CARL, *Estudios políticos*, Ediciones Doncel, Madrid, 1ª edición, 1975.

Luis Carlos SÁCHICA

COMPETICIÓN Y REGLAS DEL JUEGO POLÍTICO

I. Concepto

La competición política puede ser definida desde sus aspectos formales (jurídicos) y fácticos. Según el primer criterio, la competición es la posibilidad que las normas entregan a los partidos políticos para participar en la lucha electoral por el poder. Como se sabe (véase Derecho Electoral) esa garantización debe estar acompañada de una serie de requisitos del sufragio y de los procedimientos a través de los cuales él se hace efectivo. Según el segundo criterio, por su parte, competición se refiere a una modalidad de las reglas del juego político

en su verificación real. En este nivel de análisis, la realidad más corriente es que los sistemas políticos presentan restricciones a la competición electoral y política, especialmente en el Tercer Mundo y, por cierto en América Latina. La competición pura, o sea la igualdad de oportunidad real que los participantes en una lucha política democrática tienen para lograr el poder, es en la mayoría de los casos, una mera aspiración consagrada en la ley.

Los mecanismos a través de los cuales se limita la competición son muy variados: el sistema electoral y sus diferentes componentes (circunscripciones, candidaturas, métodos, etc.), la reglamentación de los partidos políticos, la regulación de las campañas y de su financiamiento, la intervención administrativa del Estado, etc. En cada uno de estos factores existen muchas vías para limitar la competición, estableciendo favoritismos entre los participantes.

Independientemente del examen de los instrumentos que afectan la competición los sistemas políticos exhiben el grado de ella a través de características que aparecen una vez que las preferencias electorales han sido entregadas.

II. Competencia y concordancia

En una primera visión es necesario distinguir entre aquellos sistemas en que la competición está relativamente asegurada y aquéllos en que ella se limita o no existe.

Para hacer esta distinción debe entenderse que sólo consideramos aquellos sistemas políticos que en mayor o menor medida pueden considerarse democráticos o competitivos. Obviamente las autocracias, tanto en sus formas autoritarias o totalitarias, no pueden observarse a través del criterio de la competencia. Claro ejemplo de la limitación de la competición es la India, donde el Partido del Congreso prácticamente tiene asegurada su mayoría.

La limitación de la competición no debe confundirse con modalidades de "concordancia" en el juego político. En América Latina encontramos sistemas de competición (en diversos grados) en Chile antes de 1973, en Costa Rica, en Venezuela y, en la última década, en Argentina, Ecuador o Perú. Sistemas con clara limitación de la competencia política fueron los vigentes en Argentina contra el peronismo, en Perú con el Apra o en El Salvador en la década de los 60.

Los modelos de concordancia, por su parte, aparentemente limitan o eliminan la competencia, pero en verdad afianzan o regulan la democracia aminorando conflictos que la pondrían en peligro. El caso de Colombia a partir del Frente Nacional (1958) es un caso de concordancia en (con) democracia. La rotación periódica en el gobierno y el acuerdo de dividir en un 50% para cada partido la representación parlamentaria independientemente de la votación obtenida por cada uno, tuvo por objeto justamente afianzar la democracia y mitigar el conflicto y la violencia.

Los modelos de concordancia se imponen en sociedades con agudos conflictos étnicos, religiosos, regionales o con profundos traumas históricos de violencia y de división. El caso de Colombia nos muestra un sistema de concordancia regulado por un acuerdo político consagrado en un nivel normativo. También encontramos sistemas de concordancia basados en compensaciones del sistema electoral (minorías, regiones), para evitar así agudizar conflictos a través de las mayorías resultantes en los procesos electorales.

Vocablos de referencia:

V. Competitividad

Democracia

Pluralismo

•BIBLIOGRAFIA: LIJPHART, A.: *Democracies*. N. Haven, 1984. NOHLEN, D.: *Demokratie/Demokratische Systeme*, en: D. Nohlen/P. Waldmann (eds.): *Pipers Worterbuch zur Politik* (Tomo 6), München, 1987, 136-140.

Comité Editorial

COMPETITIVIDAD

Toda elección supone la posibilidad real, para el elector, de adoptar libremente una decisión entre varias opciones enfrentadas abiertamente por obtener el favor de su voto.

Aquella elección en donde no se cumplan estos requisitos mínimos, tan sólo la será en apariencia. Consistirá en una simple ritualidad de carácter formal para revestir de democracia un régimen donde ésta materialmente no existe.

Según el sistema jurídico-político de un país permita o no una confrontación libre de partidos políticos, de candidatos, de intereses y de programas por la conquista del poder a través del sufragio, los especialistas distinguen entre elecciones competitivas y elecciones no competitivas.

La competitividad de las elecciones está determinada por la presencia de un cúmulo de factores que en conjunto caracterizan a las democracias representativas, entre los cuales cabe mencionar: libertad para constituir partidos políticos y para afiliarse a ellos; libertades de conciencia política, opinión, expresión, reunión y manifestación; derecho a la oposición; elecciones libres periódicas; libertad de candi-

datura electoral; igualdad de oportunidades para los partidos y grupos políticos; voto secreto, directo, igual, libre y universal; publicidad de los escrutinios, existencia de una jurisdicción contencioso electoral.

La competitividad de las elecciones disminuye en la medida en que se restringen todas aquellas libertades que la caracterizan (elecciones “semicompetitivas” de diverso grado), pudiéndose llegar al extremo de unas elecciones que carezcan absolutamente de competitividad.

No hay competitividad, así, donde las elecciones son tan sólo un medio para legitimar o estabilizar la forma de dominación propia de los regímenes autoritarios o dictatoriales. La ausencia de competitividad normalmente está asociada a fenómenos tales como el sistema de partido único, la falta de libertad para postular candidatos, el desconocimiento de derechos a la oposición, la desigualdad de oportunidades para competir electoralmente por el poder político y, en general, la ausencia de aquellas garantías constitucionales que son indispensables para una confrontación abierta de intereses pluralistas.

Vocablos de referencia:

V. Competición política Pluralismo.

•BIBLIOGRAFIA: HERMET, GUY Y OTROS. *¿Para qué sirven las elecciones?*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1982. NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, traducción de Ramón García Cotarelo, 1981.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

COMPORTAMIENTO ELECTORAL

Toda conducta del ser humano está condicionada por una serie de factores que determinan, entre muchas actitudes, su comportamiento electoral. Si partimos de la premisa de que la política es esencialmente un fenómeno de poder, debemos reconocer que en toda sociedad moderna y en todas las estructuras de poder que se forman en su seno, unos detentan el ejercicio de la autoridad y otros acatan sus decisiones. Por lo tanto, el poder tiene una naturaleza relacional y se puede definir su esencia como la capacidad de obtener obediencia.

El poder, a su vez, se puede obtener mediante dos formas: ya sea por la coerción —es decir, por la coacción, la fuerza bruta o simplemente con la amenaza de represalias, como es el caso de un régimen

opresivo, tiránico, despótico o totalitario—, o mediante el consenso, es decir obteniendo el consentimiento, libre y voluntario, de quienes aceptan ser gobernados legítimamente por quienes han sido elegidos mediante un acto de soberanía popular.

El proceso electoral implica, consecuentemente, un medio para integrar al ciudadano, permitiéndole, induciéndole e incluso, obligándole a aportar su participación en las decisiones colectivas, en una sociedad. Al resultar imposible, en las grandes naciones modernas, la democracia directa, en que todos los ciudadanos participan plenamente en las decisiones más importantes de la sociedad —como se intentó con grandes limitaciones, en la protodemocracia ateniense—, la alternativa que más se le aproxima consiste en la democracia representativa, en la que los ciudadanos escogen a delegados, confiriéndoles autoridad, para que actúen y decidan en su nombre.

Para que la participación, a su vez, sea real, plena, efectiva y legítima, es necesario que el ciudadano pueda escoger entre diversas opciones o alternativas y entre éstas, desde luego, la que considere mejor. En un sistema de partido único, por lo tanto, se limita la elección a una sola ecuación gubernamental y el comportamiento electoral queda reducido simplemente a aceptarla —a menudo por el temor a represalias— o a negarse, mediante la abstención. En un sistema bipartidista, por su parte, existe, al menos, una escogencia más amplia, al poder optar entre dos fórmulas o alternativas. Obviamente, el sistema más democrático es aquél en que prevalece el multipartidismo, puesto que, por su carácter pluralista, es mayor el abanico de alternativas políticas y mayor acentuado es su carácter representativo, aunque el precio suela ser —como en múltiples regímenes parlamentarios— una mayor inestabilidad gubernamental. El pluripartidismo, por lo tanto, propicia un comportamiento electoral en el que el ciudadano encuentra reflejado, en la forma más auténtica y legítima, la expresión de sus ideales, de sus aspiraciones o de sus intereses más íntimos.

Para analizar el comportamiento electoral, sin duda es útil examinar los principales móviles que inducen a los ciudadanos a obedecer, partiendo de la premisa que el poder es, por naturaleza, una relación de mando y obediencia. En primer lugar, entonces, constatamos que, en algunos sistemas políticos, el móvil principal es el miedo a la aplicación de la fuerza bruta, al terror institucionalizado, el temor a la tortura, a la represalia, o a la delación que suelen sufrir los que disienten; en estos casos basta, usualmente, la amenaza y la intimidación que suelen provocar las sanciones negativas. El método, por lo tanto, para obtener la obediencia consiste en la disuasión que suscita el sentimiento negativo del miedo, el temor o el pánico y la utilización de los métodos coercitivos constituye el medio esencial para lograr la obediencia y, a la vez, la “última ratio”, es decir el último recurso, después de haber agotado otros recursos no coactivos.

Al contrario, otro móvil que puede condicionar el comportamiento electoral consiste en la recompensa, es decir, en sanciones positivas. Se apela, por lo tanto, al interés, a las aspiraciones del electorado o a las reivindicaciones de diversos sectores de la sociedad. Esta forma de obtener obediencia, por su parte, se sustenta —ya no en la disuasión— sino en la persuasión. El comportamiento electoral está inducido, de esta manera, por estímulos e incentivos, los cuales pueden consistir ya sea en logros inmediatos o ya sea en promesas o metas a muy largo plazo, como es el de promover el desarrollo económico, una sociedad mejor o una mayor justicia social. Las motivaciones, a su vez, pueden consistir en realizaciones materiales, como mejorar el nivel de vida o construir grandes obras públicas, pero también en ideales o aspiraciones más abstractas, como en el caso de un movimiento nacionalista, socialista, democrático o justicialista.

El comportamiento electoral también suele ser el producto del hábito, lo que implica una adhesión o una militancia permanente en el seno de un mismo partido político, lo que se convierte en una actitud repetitiva y en una especie de lealtad o fidelidad reiterada o perpetua. Esto implica lo que algunos autores han denominado “decisiones estables”, que suele ser el producto de una profunda identificación de un sector del electorado con un partido político, lo que a éste le garantiza una permanencia y una consolidación como organización política. Distinto al elector “identificado”, que emite un voto de conformidad, similar a un reflejo condicionado, es el caso del elector “fluctuante”, cuyo comportamiento electoral es más errático o pendular, en la medida en que emite su voto como un acto de interés o de mayor racionalidad. Esto inclina su preferencia por una opción en la que suele pesar el contenido de un programa de gobierno, el impacto de la propaganda electoral o la imagen de un candidato, lo que le impide identificarse plenamente con un solo movimiento político.

Otra motivación psicológica que suele ser importante en el comportamiento electoral, consiste en el mimetismo o la imitación. Se imita lo que se admira y al que se le reconoce como superior, lo que induce a la identificación con un movimiento político o a seguir a un líder carismático o un caudillo. Igualmente, el mimetismo electoral puede ser resultado de una ósmosis cultural o de un contagio, sobre todo en el ámbito familiar, en el que el hijo suele imitar a sus progenitores, o en otros donde se establecen estrechas relaciones primarias. Mucho énfasis se ha puesto en el hecho de que, a menudo, la identificación política se remonta a la niñez y sobre todo, en la importancia de la familia como el más importante agente de socialización política, seguido por el ámbito escolar y los círculos de amistades.

Estrechamente vinculado con lo anterior, deben tomarse en consideración los valores predominantes en la cultura política de cada sociedad y, sobre todo, aquéllas que inculcan el acto de votar como una obligación moral, como una virtud cívica o como un deber ciudadano,

lo que constituye un factor normativo importante. En nuestro criterio, está estrechamente vinculado al voto fluctuante, particularmente en los casos en que el elector escoge la opción o la alternativa que, a regañadientes, considera como la menos mala.

Distinto es el caso del fenómeno del abstencionismo, que, igualmente, es una forma de comportamiento electoral, en la medida en que el no decidir constituye, en sí, una decisión. El abstencionismo constituye la antítesis o el polo opuesto de la identificación política y de la participación electoral. Algunos autores han hecho hincapié en que el abstencionismo no es más que el reflejo de una situación de alineación y por lo tanto constituye un acto de hostilidad y de rechazo hacia la sociedad, una actitud refractaria hacia el sistema político, sus valores predominantes y sus instituciones. Pero, por el contrario, puede ser el resultado de un acto de aprobación, de identificación y de lealtad hacia el régimen político y su estructura institucional y simplemente un signo de conformismo o de un desinterés acomodaticio, de la indolencia y de la ley del mínimo esfuerzo.

También, así como algunos participan en las urnas electorales movidos por un sentido de obligación ciudadana, muchos abstencionistas, a su vez, desertan las salas de votación evadiendo una responsabilidad y eludiendo el deber de participar en la toma de decisiones. Mucho hincapié se ha hecho, por otra parte, en que el ciudadano moderno se considera incapacitado para comprender los complejos problemas inherentes a mecanismos económicos, situaciones sociales o relaciones internacionales, los que apenas pueden ser entendidos por especialistas o expertos, por lo que las distintas alternativas o soluciones carecen de sentido o de significado para el elector: que decisiones más importantes suelen tomarlas los políticos profesionales o los miembros más destacados de las "tecnoestructuras", lo que induce a estimular el abstencionismo.

Sin embargo, los partidos políticos suelen simplificar y comunicar en forma asequible a la opinión pública, muchos de esos problemas y reducir a su mínima expresión las alternativas u opciones que pregonan o postulan, fomentando así tanto la identificación como la participación.

Al respecto y como instrumento medular en la conformación del comportamiento electoral, es necesario destacar el impacto importante que provoca la propaganda política. Así como la fuerza bruta o la simple amenaza de la coacción suele ser un poderoso medio para condicionar el comportamiento político de la ciudadanía, a su vez, la propaganda política es el principal instrumento para estimular y promover la participación, el consenso y el consentimiento, mediante métodos y prácticas de persuasión democrática. Pero, a su vez, puede adquirir un carácter coercitivo, además de demagógico, cuando se utiliza con una intensidad obsesionante y manipuladora y se convierte en un auténtico "lavado cerebral" o en ese proceso que algunos

autores han denominado como “violación de las masas”. Esto implica la utilización de procedimientos en los que se abusa de la credulidad, se inculcan actitudes maniqueístas y se fomenta la fanatización, exaltando particularmente los instintos o las pasiones más primitivas en el ser humano, como son el miedo, el odio, los prejuicios, la agresividad o una codicia que se puede convertir en rapiña (como es el caso de un nacionalismo tergiversado que procura la expansión territorial). Con ese fin, se procura inculcar, penetrar los estratos más profundos del inconsciente colectivo en las masas y los flancos más vulnerables de la irracionalidad en el ser humano, para lo cual se recurre a los mitos, los símbolos, las cantinelas obsesivamente repetidas y las tácticas de seducción y fanatización que pueden llegar a provocar reflejos condicionados y que permite fácilmente la manipulación de las masas.

Es necesario señalar, por otra parte, que la propaganda es más efectiva cuando encuentra un terreno fértil, es decir, una predisposición individual o colectiva, que se convierte en una especie de caldo de cultivo que propicia la asimilación del mensaje propagandístico. Esa receptividad o predisposición, a su vez, depende en gran medida del carácter o del temperamento de cada ser humano. Unos hombres suelen ser más conformistas, dóciles y hasta serviles, mientras que otros, por el contrario, son más críticos, refractarios o rebeldes, como resultado del temperamento, la experiencia personal o los valores normativos o políticos que sustenta cada persona.

A su vez, esos valores están, muy a menudo, condicionados por la ubicación o el status socioeconómico de cada persona y, por lo tanto, el comportamiento político suele ser el reflejo de la condición social del elector. Es importante, por lo tanto, y a veces determinante, el impacto de factores tales como el ingreso, la profesión o la ocupación, el nivel cultural, así como la posición y la consciencia de clase que caracteriza a cada persona, lo que influye en los valores o la ideología que se sustenta o se defiende. Sin embargo, esto no es absolutamente determinante, como lo demuestra la existencia de partidos pluriclasistas, o los casos en que vastos segmentos de los sectores populares no votan necesariamente por partidos de izquierda o, más lejos aún, el de naciones democráticas en donde los partidos clasistas son prácticamente inexistentes. Estas excepciones a la regla, sin embargo, no anulan la validez de que el comportamiento político está en gran medida condicionado por la situación socioeconómica de los electores.

A su vez, inciden otros factores en la cristalización de las diversas escalas de valores y de las múltiples representaciones colectivas que se reflejan en las actitudes políticas, tales como el origen racial en los casos de minorías étnicas, particularmente cuando éstas son víctimas de alguna forma de prejuicio o discriminación que tienda a subestimarlas o, inclusive, a perseguirlas. Lo mismo es cierto en algunos países donde el credo religioso llega a convertirse en motivo de antagonismo y hasta de situaciones conflictivas y fanatizadas. Otros factores, finalmente,

que no pueden dejar de ser señalados como condicionantes del comportamiento electoral, tienen su origen en la formación cultural, como es el caso del grado o nivel de escolaridad o de formación profesional al que el elector ha tenido acceso u oportunidad de alcanzar. Tampoco pueden dejar de tomarse en consideración elementos de carácter fisiológico, como pueden ser el sexo, particularmente donde la mujer sufre algún grado de discriminación, o de naturaleza demográfica, como es la ubicación, por la edad, en la pirámide de población. Igualmente importantes pueden ser las vivencias o experiencias intensas, sobre todo las que han dejado la huella de un trauma psicológico, por las que han atravesado algunas personas; un caso de esta naturaleza es el de los veteranos de guerra, sobre todo en naciones que han sufrido una humillante derrota, los cuales se convierten, a menudo, en los más fervientes militantes de los movimientos nacionalistas, colocando los valores del chovinismo por encima de cualquiera otra consideración ideológica.

Lo más importante, sin embargo, es que el comportamiento electoral es el fruto de la oportunidad de participación que se le brinda al ciudadano moderno en las naciones democráticas. En el pasado, salvo en casos excepcionales e imperfectos como lo fue el de Atenas en el siglo Pericles, eran únicamente minorías —políticas, militares o eclesiásticas— las que detentaban el poder y la masa quedaba relegada a practicar una obediencia ciega. Aunque el ciudadano moderno, en sociedades altamente atomizadas, puede tener la sensación de que su voto apenas pesa en una forma ínfima, el otro lado de la medalla consiste en que el voto que se aporta en la urna electoral vale tanto como el de cualquier ciudadano y que, además de ser un acto de participación democrática en la toma de las decisiones, a su vez se cumple con una responsabilidad y un deber cívico.

Vocablos de referencia:

V. Campañas electorales

Elecciones

Emisión del voto

Estructura social y elecciones

Rodrigo MADRIGAL MONTEALEGRE

CONGRESO IDEOLÓGICO

Los congresos ideológicos son las reuniones periódicas que realizan los partidos políticos tendientes a la elaboración, revisión o actualización de sus principios ideológicos.

Los partidos políticos requieren reunirse periódicamente para discutir los principios que sustentan su ideología oficial, pues la complejidad de las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales del mundo moderno, exigen su adaptación constante a esas nuevas realidades. Inclusive, los partidos de corte dogmático realizan también tales Congresos para remozar sus dogmas y ponerlos a la altura de los tiempos.

En estas reuniones, en buena teoría, deberían estar representadas las distintas corrientes de pensamiento que integran la agrupación política, a fin de que la carta ideológica refleje la voluntad de la mayoría del partido y no la de un sector minoritario.

No obstante, en la práctica resulta, con bastante frecuencia, que las ideas del grupo dirigente al momento de celebrarse el Congreso, no coinciden con las de los grupos de intereses que conforman la masa de sus adherentes. Entonces se recurre a diversos medios para lograr esa coherencia política (armonía de hombres y medidas como dicen los anglosajones) necesaria para la elaboración de la carta ideológica del partido.

En la praxis política se utilizan dos formas diversas para integrar los Congresos Ideológicos:

- a) **Convención ampliamente representativa de todos los sectores que conforman el partido:** Obviamente esta es la opción teórica más deseable, pues en ella los diferentes grupos sectoriales (sindicatos, cooperativas, comerciantes, industriales, intelectuales, juventud, dirigentes nacionales y comunales del partido, Cámaras empresariales, etc.) eligen delegados a la Convención, que se encargará de redactar, actualizar o reformar los principios ideológicos del partido.
- b) **Comité del partido (Party Council):** Estos Comités se integran no sólo con los dirigentes de turno del partido, sino también por algunos congresistas y otros funcionarios públicos. Esta solución para algunos es políticamente más viable, pues, al fin y al cabo, la elaboración de la plataforma ideológica del partido queda en manos de las personas que, en definitiva, tendrán que traducirla en programas concretos de acción política en el gobierno. Sin embargo, se le apunta el inconveniente

de que muchas veces estos miembros del Consejo que pertenecen a una corriente minoritaria dentro de su agrupación política, terminan imponiendo sus concepciones ideológicas a la mayoría de los simpatizantes y grupos de intereses que conforman el espectro de adherentes del partido.

Vocablos de referencia:

V. Ideología política
Partidos políticos

•BIBLIOGRAFIA: VIRGA, PRIETO. *El partito nell'ordinamento giuridico* (Milano). MERRIAN-GOSNELL: *The American Party System* (New York). SAIT, GHESNEY: *American Parties and Elections* (New York).

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Desde el punto de vista formal, una de las características del constitucionalismo del siglo XX ha sido el de la incorporación de una extensa temática a los textos constitucionales, al mismo tiempo que su decidida inclinación reglamentaria. Y entre los aspectos importantes de la nueva mentalidad constitucionalista se encuentra el relativo a los derechos electorales. Estos se han jerarquizado, desde el punto de vista jurídico, al dárseles rango de normas supremas. Las tres vertientes generales que adoptan esos derechos son las siguientes: 1) la libertad del sufragio; 2) acceso abierto a la función pública; 3) libertad de asociación política.

Cronológicamente, han sido varias Constituciones latinoamericanas las primeras en incluir entre sus normas el Derecho Electoral. Y en una forma categórica también lo han hecho varias Constituciones europeas, a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Como reacción al Derecho totalitario, algunos Estados de Europa de la segunda postguerra optaron por constitucionalizar los derechos electorales, y entre éstos, el de la libertad de asociación política, en contraste con el monopolio del partido único, que fue impuesto en Rusia soviética, en la Alemania nazi, en la Italia del fascismo, en la España franquista y en otros países de la región.

Si bien ya la Constitución de Weimar (1919) se refirió a los partidos políticos, han sido las Constituciones posteriores a 1945 las que proclamaron enfáticamente el derecho a la libre asociación política.

Sin duda que el punto de partida se dio con la Constitución francesa de 1946, pero la vigente es la de 1958, a que luego nos referiremos.

La Constitución italiana de 1948 establece en su artículo 49 que “todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir democráticamente a determinar la política nacional”. Se reconoce, pues, el derecho a la libre formación de partidos y se especifica la nota democrática de su intervención en materia política.

Casi al mismo tiempo, la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Constitución de 1949) consigna principios muy parecidos, y a la vez, proscribe los partidos antidemocráticos, mediante las dos partes de su artículo 21, que reproducimos a continuación:

“1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos”.

“2. Los partidos que, por sus fines o por la conducta de sus miembros, tiendan a perturbar el orden constitucional liberal y democrático, o a destruir o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana, son inconstitucionales. El Tribunal Constitucional decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad”.

Cabe anotar que en 1952, el Tribunal Constitucional Federal de la República Alemana decidió la inconstitucionalidad del Partido Neonazi (S.R.P.) y en agosto de 1956 se pronunció en igual forma con respecto al Partido Comunista Alemán.

A su turno, la Constitución francesa de 1958 dispuso, en su artículo 4º, que “los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”.

Hemos consignado las anteriores citas para demostrar cómo esta línea común de pensamiento constitucional europeo, en torno a los partidos políticos, vino a dominar en el artículo 6 de la Constitución española de 1978, que dice: “Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos”.

Es innegable el contenido fundamental y abarcador de este precepto, en cuya virtud el derecho a la formación de partidos políticos adquieren gran “relevancia constitucional”, en opinión del Tribunal Constitucional de España (Sentencia de 2 de febrero de 1981), a lo que se agrega que el mismo Tribunal Constitucional, en esa Sentencia, ha estimado que “ninguna democracia constitucional podría funcionar sin la libre competencia de los partidos”.

Resulta evidente, así, cuán poderosa es la corriente actual, tanto en América Latina, como en Europa, sobre la constitucionalización de los

partidos, cuyo pluralismo y participación en la actividad política son pilares de los regímenes democráticos.

II. En América Latina, se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto a los partidos políticos: “después de una primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aun en aquélla, extremadamente individualista del estado surgido de la Revolución Francesa) y después de otra de absoluto agnosticismo al respecto propio del Estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XIX, se ha pasado últimamente a la fase de su progresiva disciplina iuspublicista (culminada, luego, a veces —sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista— en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas públicas con relieve constitucional). (BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1975. p. 720).

En una primera etapa, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos a quienes seguían: una rígida oposición al reconocimiento de su existencia, con base en la desconfianza para los grupos intermedios que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos.

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo pasado, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba en varios países limitaciones a las organizaciones religiosas al constitucionalizarse un punto programático de las reformas liberales. El artículo 25 de una Constitución centroamericana del último tercio del siglo pasado —en México y Centroamérica la profundidad anticlerical de la reforma liberal es significativa— decía: “Se garantiza el derecho de asociación y de reunirse pacíficamente y sin armas: pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas”. Y basados en ese amparo constitucional, los viejos partidos históricos —el liberal y el conservador— y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal y constitucional de la actividad de los partidos. Esto se produce por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. Persistentemente durante el siglo pasado se amplía el sufragio y en algunos países se llega al sufragio universal. Grupos afines en las asambleas constituyen bloques parlamentarios, que son un híbrido de grupos de presión y directivas partidarias. Clubes políticos fuera de las asambleas actúan cada vez con más permanencia y en algunos países, a finales del siglo, se constituyen los primeros partidos obreros.

El proceso de reconocimiento se produce en dos etapas sucesivas: primero el reconocimiento indirecto y después el directo hasta llegar a la coronación del ciclo.

El estado, en un primer momento de esta etapa, comienza a reconocer la actividad de los partidos, en el nivel parlamentario y en el nivel electoral. En los reglamentos de los Congresos y en las leyes electorales se les da un tratamiento inicial, pero no todavía en las Constituciones. Los reglamentos internos reconocen los bloques partidarios en los Congresos, como expresiones de los partidos. Y así se inicia su reconocimiento indirecto. Y en las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de candidaturas, etc. Y así irrumpen en el orden jurídico. En México, por ejemplo, la ley electoral de 19 de diciembre de 1911, trató específicamente a los partidos políticos, y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales; una nueva ley de 20 de setiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley de 6 de febrero de 1917, y que continuó en las posteriores, hasta la vigente.

Después, mientras su presencia se hace sentir cada vez más, se inicia el proceso de control de su actividad, cada vez más amplia, en orden de la importancia en el proceso político y a la necesidad de vigilar su comportamiento. De una actitud limitada, se pasa, a un más amplio desarrollo legal de su control.

El primero, control exterior o negativo, se orienta a que sus actividades se encuadren dentro del orden constituido. Se trataba de defender el sistema democrático liberal y fijar una democracia entre partidos. Como la experiencia de Italia, Alemania y Rusia demostró, utilizando las libertades otorgadas, partidos extremistas, al triunfar, rompían todo el orden democrático. Y por eso, en muchos estados, se dictaron sofisticadas legislaciones contra los extremismos políticos. Al prohibir partidos de orientación comunista o anarquista, se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia. Y así irrumpen los partidos en el orden ya no legal sino constitucional.

Varias constituciones después de la primera guerra se orientan en este sentido. El endurecimiento de la vida política de la región a partir del año 30, en que se inicia un largo período de dictaduras militares en algunos países, con influencias endógenas y exógenas, produce el reconocimiento constitucional de los partidos aunque en forma negativa, al prohibir la organización y funcionamiento de aquéllos que se estimaba atentaban contra el sistema democrático liberal. La Constitución nicaragüense de 1939, establecía que caerían bajo la sanción de la ley aquéllos que públicamente manifestasen: "opiniones contrarias al orden público, a las instituciones fundamentales del Estado, a la forma republicana y democrática de gobierno, al orden social establecido" (Art. 128) y prohibió la existencia de partidos de "organización internacional" (Art. 50).

Y en esa línea, aparece el otro tipo de control, el ideológico, orientado a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa y constitucional. Un criterio cualitativo de la reglamentación, que

se dirigía a la ideología y el programa. Y así se pasó paulatinamente de una posición minimalista, a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario, de encubierto sentido autoritario. De una conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos se pasaba a una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado la polarización de la vida política y estimulado las actitudes violentas y radicales de diversos signos. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en estos modelos, se ha bloqueado persistentemente la participación política de la oposición, no sólo de la extrema izquierda, como podría suponerse, sino de los grupos moderados del centro al centro izquierda. Y en situaciones límites, se ha usado para controlar el escrutinio y realizar fraudes denunciados por la oposición y la opinión pública independiente, y reconocidos, en algunos casos límite, por los propios grupos de gobierno, que han perdido legitimidad. El profesor José Luis Aranguren, decía que el riesgo que siempre corría la oposición política era que se la considerara inútil. En muchos países de América Latina, el riesgo que ha corrido el bloque de poder, ha sido considerar innecesaria la oposición.

Después, se pasó a un control estructural y de funcionamiento interno. Así, se llegó al ámbito interno de los partidos, en busca de lograr que su estructura y actividad se adecúen a los principios democráticos-liberales.

Y al tratar también de proteger a los afiliados, especialmente en la selección de la dirigencia de candidatos. Una búsqueda de democracia interna dentro de los partidos. Y finalmente, en algunos regímenes, se ha llegado a un control de incorporación, al reconocer constitucional y legalmente la existencia del partido único, identificando el partido con el estado.

El proceso de constitucionalización, se inicia en América Latina, con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición del Senado, otorgó 15 bancas a la lista más votada del partido más votado y quince a la lista que seguía en número de votos, por lo que se le llamó la ley del medio y medio, orientada a fortalecer a los dos partidos mayoritarios. El artículo 148, establecía que el Vicepresidente de la República, desempeñaría la Presidencia del senado, por lo cual el partido en cuyas filas militara, tendría la mayoría.

En busca de un nuevo equilibrio, se dictó la ley constitucional de 30 de diciembre de 1936 que decía: "La presidencia del Senado... será ejercida alternativamente en cada período legislativo, por el primer titular de cada una de las dos listas más votadas..." Similar distribución se establecía para la designación de los ministros en el artículo 136.

En las Constituciones latinoamericanas se reconoce expresamente el régimen de partidos, en las de Bolivia (Art. 223), Brasil, Costa Rica (Art. 98), Chile (Art. 19 inc. 15), Ecuador (Art. 36), El Salvador (Art. 72), Guatemala (Art. 223), Honduras (Art. 47), México (Art. 1), Nicaragua (Art. 55), Panamá (Art. 132), Paraguay (Art. 117), Perú (Art. 68), República Dominicana (Art. 104), Uruguay (Art. 77), y Venezuela (Art. 114).

Deriva de todo lo expuesto, la necesidad de incorporar a nivel constitucional el tratamiento del régimen de partidos, a efecto de garantizar el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos de asociarse libremente en organizaciones políticas, la aceptación del principio del pluralismo como base de la organización de la sociedad política y la garantía de la coexistencia de partidos que representen las diversas corrientes dentro de la sociedad.

Un buen estatuto constitucional de los partidos políticos según nuestra modesta opinión, debería contener:

1. el derecho expreso de asociación de los ciudadanos en partidos políticos, para ejercer libremente sus derechos dentro del sistema democrático. Prohibiendo cualquier tipo de discriminación por su militancia en ellos.
2. El reconocimiento de su carácter de personas de derecho público.
3. Evitar cualquier tipo de prohibiciones para su creación y existencia, como no sea la general de respetar las normas constitucionales.
4. La autorización para presentar candidatos para las elecciones de los miembros de los órganos políticos, pero debe considerarse la posibilidad de autorización de candidaturas independientes.
5. Libertad para formular sus declaraciones de principios, programas y estatutos. Expresamente en la declaración de principios debería establecerse la adhesión a las declaraciones sobre derechos humanos formulados por Naciones Unidas y en otros documentos internacionales y el propósito de promoverlos internamente.
6. Libertad de organización democrática interna, con renovación periódica de dirigencia.
7. Deberá considerarse la conveniencia del financiamiento estatal sobre el principio de la proporcionalidad a su fuerza electoral; en su caso establecer publicidad y control de su gestión financiera.
8. Mantenimiento de su personalidad jurídica con base a proporción de sufragios obtenidos o representación obtenida.

9. Libertad para difundir sus doctrinas y realizar propaganda política. Libre e igual acceso a los medios de comunicación en forma permanente y en forma especial en los períodos electorales.

Vocablos de referencia:

- V. Derechos y deberes políticos
- Partidos políticos
- Sistemas electorales

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA

CONTENCIOSO ELECTORAL

Se denomina así, en ciertos países, al complejo de normas electorales que están sometidas a la garantía de su regularidad mediante órganos judiciales.

En principio, el cumplimiento de las normas electorales se vigiló por los propios Parlamentos o Asambleas, por razón del principio de soberanía del Parlamento de referir al propio Parlamento la designación de sus miembros a través de unas elecciones, declarando la elección válida o no, de acuerdo con la votación mayoritaria de sus miembros.

De una parte, la desconfianza hacia la imparcialidad de las propias mayorías parlamentarias que tendían a apoyar sin vacilaciones las elecciones de los miembros del propio partido y aceptar, en cambio, las dudas que ofrece la elección de los grupos minoritarios, determinó el que en los países latinos, especialmente en España y Francia, se encargara a los órganos judiciales de la vigilancia de los procesos electorales, estableciéndose un “contencioso electoral”.

En España, a principios de siglo, en la llamada “Ley electoral de Maura” (1909-1917), se encomendó al Tribunal Supremo la capacidad de examinar la validez de las elecciones. Después, el decreto electoral de 1977 y la Ley electoral de 1985, han confirmado, en parte, este principio, estableciendo, junto a una Administración de Juntas Electorales en cuya composición se tiende a cuidar la imparcialidad de los miembros de las juntas, la posibilidad de recursos judiciales frente a las resoluciones de la Junta, que constituyen expresamente lo que podemos llamar Contencioso Electoral.

En Francia, por las mismas razones que en España, esto es, desconfianza respecto de la imparcialidad de las mayorías parlamentarias,

pasaron los jueces a garantizar los resultados de los procesos electorales. La peculiaridad francesa es que este “contencioso” no sólo se realiza ante los órganos ordinarios de la Justicia, sino ante un Juez especial, “El Consejo Constitucional”, que enjuicia la regularidad de las elecciones presidenciales y legislativas. En la elección presidencial tiene una jurisdicción muy amplia, por lo que interviene desde el primer momento en los actos preparativos de la elección misma, si bien con carácter consultivo. Varias reformas de la Ley Electoral de 18 de julio de 1976 han sido consecuencia de advertencias del propio Consejo Constitucional. Este órgano se ha judicializado rápidamente y hoy examina, incluso, no sólo la elección del presidente y los diputados y senadores, sino la misma votación de referéndum.

Hay que señalar también, como casos comunes de lo contencioso electoral, los sistemas de los Estados americanos bajo la forma de un tribunal supremo de elecciones o un jurado o una comisión electoral que no sólo dirige el proceso electoral general, sino que, además, vigilan su regularidad y bajo la forma de recursos de “alzada” o de apelación intervienen en la discusión de las reclamaciones.

Estos tribunales, cortes, jurados o comisiones, tienen pues, un carácter mixto que, de una parte, les permite dirigir y organizar e incluso convocar el proceso electoral y de otra, enjuiciar, con carácter supremo e inapelable, las reclamaciones que pueden verse promovidas en el proceso electoral.

Hay que advertir la peculiaridad de estos órganos no sólo en Europa, sino en América. En España el procedimiento debe sustanciarse ante los tribunales ordinarios contenciosos administrativos, y en Francia donde existe un órgano especial de discutible carácter judicial, “El Consejo Constitucional”. En los países americanos en donde esos tribunales o comisiones tienen un carácter directivo del proceso electoral y, al mismo tiempo, en ciertas condiciones se transforman en verdaderos tribunales especiales que garantizan la regularidad de la elección. Hay que advertir que, en este proceso electoral, es especialmente importante la elección nacional de los Presidentes de la República, en cuyo caso el Tribunal o Jurado no sólo controla, sino que dirige el escrutinio y publicación de los resultados.

Luis SÁNCHEZ AGESTA

CONTENCIOSO ELECTORAL

I. Concepto, carácter y delimitación jurisdiccional

A. Concepto y carácter

El Derecho electoral (BRAUNIAS, 1932) se manifiesta, en sentido amplio, como el conjunto de normas jurídicas que regulan la provisión de los órganos representativos y, en sentido estricto, como aquellas normas específicas que contienen las determinaciones legales que afectan al derecho de los individuos a influir en la designación de los órganos, condicionando la capacidad electoral de los ciudadanos.

El moderno constitucionalismo, por lo general, sue'le desarrollar una serie de determinaciones que, al amparo de lo dispuesto en el Texto Fundamental, confieren la tutela y garantía legal del procedimiento al Poder Judicial, a la vez que configura un ámbito jurisdiccional como es el de lo contencioso-electoral que, a nuestro juicio, debería ser siempre especializado.

En este sentido, consideramos que lo contencioso-electoral, aun entendiéndolo como una parte especial de lo contencioso-administrativo (véase **Derecho procesal electoral**), debe poseer carácter de contencioso de plena jurisdicción. Para que la tutela judicial que sobre estos actos prevé la Constitución sea efectiva, es imprescindible no sólo proveer una legislación positiva al respecto —Código Electoral— sino también la necesaria regulación procesal que facilite la acción de jueces y magistrados a la hora de entender un conflicto electoral.

El vigente ordenamiento electoral español —Art. 70,2 de la Constitución de 1978, desarrollado por los Arts. 109 al 120, ambos inclusive, de la Ley Orgánica 5/1985, que regula el régimen electoral general confía al Poder Judicial el control de la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras, a la vez que abre la posibilidad del contencioso electoral para recurrir las decisiones de los órganos administrativos electorales —Juntas electorales.

En este sentido, puede ocurrir que las normas generales de lo contencioso no sean suficientes, ya que en ciertos casos la decisión judicial no se limita a anular la elección, sino a proclamar un candidato en lugar y puesto de otro e, inmediatamente, cuestionar el principio del efecto suspensivo —típico en materia electoral— decidiendo que tal o cual candidato, cuya elección ha sido anulada, no puede tomar posesión. Este procedimiento parece el más adecuado para extraer todas las consecuencias que implican las irregularidades, maniobras o fraudes que pueden afectar a la sinceridad del escrutinio. Se trata de una labor compleja a la que debe realizar la judicatura cuando examina las condiciones en la cuales se ha votado y las formas de control del acto, debiendo proceder, si cupiese duda razonable, a un nuevo escru-

tinio de los sufragios expresados. En función de este procedimiento, el juez puede pronunciarse de cuatro maneras: 1) admitir la proclamación efectuada por la sección electoral correspondiente; 2) anular parcialmente las elecciones o proclamar electo a un candidato en lugar de otro; 3) anular en su totalidad la elección o, 4) impedir la toma de posesión de un candidato cuya elección haya sido anulada.

Pensamos por tanto que el procedimiento electoral, aun considerándolo como parte del administrativo, debe entenderse como un procedimiento especial con una significación jurídica propia, que precisa una concreción normativa y procesal muy perfilada para sustanciar los conflictos sobre los que tenga jurisdicción.

B. Delimitación jurisdiccional

Si acordamos entender por contencioso electoral político aquellos procedimientos mediante los cuales se pueden revisar los resultados de los actos electorales, nuestra primera tarea consistirá en determinar qué órganos están legitimados suficientemente, cuáles son sus competencias y ámbito jurisdiccional.

En este sentido, las doctrinas en torno a los sistemas de revisión electoral se pueden clasificar en, a) parlamentarias, b) jurisdiccionales y, c) mixtas, ampliando así la clasificación estricta sobre la competencia de revisión de la validez de las elecciones políticas que discutía la exclusividad parlamentaria o jurisdiccional.

Es ésta una controversia clásica que se refiere a los poderes de autocontrol del propio Parlamento. Como se sabe, hasta el comienzo del moderno constitucionalismo —segunda década del presente siglo— la capacidad para otorgar validez o para revisar los actos electorales correspondía a las propias cámaras. La verificación de poderes, en el sistema de control parlamentario, se entendía como competencia exclusiva derivada del carácter soberano de la Asamblea, que no admitía en esta cuestión jurisdicción superior a la propia. Tal fue el caso del sistema tradicional español y francés, persistiendo aún como tendencia dominante en la doctrina clásica italiana, alemana y norteamericana.

El sistema jurisdiccional, o más propiamente, la transferencia a la magistratura ordinaria de la competencia sobre la revisión de la validez de los actos electorales, tiene sus orígenes en la *Parliamentary Election Act* de 1868. Inglaterra, así, y varios países de la *Commonwealth* en su seguimiento, inician un proceso de reforma que indirectamente determinará cambios importantes en otras naciones.

En este sentido, tanto Francia como la República Federal Alemana, a partir de los Textos de 1958 y 1949 respectivamente, varían su posición introduciendo órganos de mediación como el Consejo Constitucional, o facultando al Tribunal Constitucional (RFA) para entender sobre determinados supuestos de revisión en materia electoral.

La plena judicialización de la tutela electoral se produce en España a partir del Real Decreto 20/1977, sobre normas electorales, principio que ratifica tanto la Constitución de 1978, como la Ley Electoral ahora vigente que desarrolla el régimen electoral general. En sistema similar podría colocarse Portugal, a partir de la Reforma Constitucional de 1982 y, como ejemplos en América Latina, los modelos de justicia electoral de Brasil y Argentina.

Por lo que se refiere a los sistemas mixtos, cabe incluir entre ellos a los que disponen que puedan intervenir sobre la misma cuestión, pero en momentos diversos, un órgano parlamentario y otro no parlamentario. Se trata de un sistema basado en una particular distribución de competencias con base tanto en el objeto del recurso, como en su propia existencia. Así, en Finlandia, la revisión de las credenciales parlamentarias se realiza por una comisión designada por el Presidente de la República, siendo recurribles sus decisiones frente a la propia Cámara legislativa. En la RFA, el Art. 41 de la Ley Fundamental de Bonn afirma que la comprobación de la validez de los actos electorales corresponde al Bundestag, siendo posible recurrir sus actos frente al Tribunal Constitucional. En la República Francesa, que también podría incluirse en el sistema mixto, el procedimiento es más complejo. Veamos pues algunos ejemplos en el derecho comparado.

II. Atribuciones judiciales en materia electoral en el Derecho Comparado

Aunque sólo nos referiremos a cuatro modelos, el norteamericano, francés, alemán e italiano, pensamos conveniente desarrollar, con la obligada brevedad, algunas notas en torno a la tutela jurisdiccional del proceso electoral en dichos sistemas, analizando en qué medida el poder judicial actúa en tales procesos y cuál es la importancia y alcance de su intervención.

A. Estados Unidos

Por su importancia y originalidad en cuanto a estructura y competencias del poder judicial, conviene examinar con más detenimiento el sistema jurisdiccional norteamericano.

En efecto, "la cualidad de un sistema representativo se aprecia, simultáneamente, en función de los ideales socialmente proclamados y en relación a la receptividad que posea respecto de las necesidades concretas de la comunidad. Juzgadas con este criterio, las decisiones judiciales producidas en Estados Unidos desde 1962 han mejorado sensiblemente la organización de la representación política. Es más, abundando en esta cuestión, tales decisiones han conducido a los especialistas y a la opinión pública a revisar numerosas instituciones y hábitos americanos. Artífice de esta renovación, el poder judicial,

encumbrado por sí mismo, ha debido encontrar una respuesta a las aspiraciones que deseaba acoger, pero también intentar prevenirse contra las acusaciones de injerencia en un ámbito constitucional reservado a otros poderes" (VIALLE, 1972).

Se trata por lo tanto, de conciliar la actividad jurisdiccional, propia del poder judicial, con la capacidad para actuar en un ámbito mucho más extenso, con evidentes implicaciones políticas, como es el relativo al proceso electoral.

Por otro lado, para que en un sistema federal una decisión judicial tenga validez general, sólo puede provenir de la Corte Suprema. Caso contrario, las jurisdicciones federales inferiores, pueden provocar considerables variaciones a la hora de adoptar una decisión ajena no determinante. En Estados Unidos, el mayor conflicto referente al ejercicio del derecho de sufragio y a la consiguiente determinación de representantes surge fundamentalmente en materia de desigualdad de representación, es obvia la necesidad de un acto de la Suprema Magistratura tendiente a regular, a nivel de federación, tal desequilibrio, y, de manera general, a obtener jurisdicción sobre cuestiones relativas al derecho electoral.

La intervención de la Corte Suprema en estas cuestiones, y en general, se produce siempre a instancia de parte. Por su naturaleza, no responde a consultas ni decide sobre materias abstractas y sólo se pronuncia cuando se le somete un contencioso que enfrenta a los sujetos con capacidad jurídica suficiente. Por ello su actuación sólo podría derivarse de un conflicto previo susceptible de caer directamente bajo su jurisdicción.

Normalmente, el conjunto de los tribunales americanos conocían cualquier cuestión relativa al derecho de voto y se pronunciaban sobre ella en su ámbito respectivo. Sólo si el asunto no se agotaba en la última instancia jurisdiccional del Estado o si era propuesto directamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo III, secc. 2ª, párrafos 1º y 2º de la Constitución, por un Órgano estatal legitimado, la Corte Suprema podía entender el caso. Así, en 1945, se inicia un proceso que determinará hasta qué punto puede incidir en el orden político-electoral el órgano judicial supremo. El caso *Colegrove V. Green* 1945, se produce a consecuencia de las desigualdades de representación en las circunscripciones del Estado de Illinois que, en opinión de *Colegrove*, conculcan lo establecido en la 14ª enmienda.

La Corte Federal de Chicago no admite la demanda a trámite, lo que lleva a *Colegrove* a iniciar recurso ante la Corte Suprema. Tras un proceso bastante agitado, ésta se manifiesta incompetente para conocer el caso. Años más tarde, 1962, sin embargo, esta jurisprudencia se altera por el sentido de la sentencia recaída en el caso *Baker V. Carr*, promovido al amparo de la citada enmienda 14ª y por motivaciones, asimismo, de desigualdad de representación.

La originalidad de *Baker v. Carr*, tuvo una influencia enorme. "Hasta 1962 el control de la constitucionalidad de las leyes tuvo una característica inmutable. La Corte Suprema no intervino jamás al nivel de la Constitución, de la atribución del poder político. A partir de 1962, procede a una reestructuración de las asambleas políticas americanas y prohíbe la utilización de ciertos procedimientos para la elección de Gobernadores de Estado y de Senadores Federales. En todas las sentencias sobre la organización de la representación, la intervención de la Corte no refrenda la acción de los órganos del Estado, sino su constitución".

"La Corte Suprema (a partir de *Baker v. Carr*) se atribuye un nuevo campo de actividad que, hasta entonces, nadie le había reconocido. El control de la constitucionalidad de las leyes llegó a ser el medio que le permitió fijar las modalidades de la atribución y de la constitución del poder político. Así controla la legitimidad del órgano y no solamente su acción" (VIALLE, 1972).

Bastan estas reflexiones, pensamos, para determinar el considerable influjo que el poder judicial y concretamente la Corte Suprema por vía de recurso, posee en Estados Unidos en lo tocante a la organización del proceso electoral y, lo que es más importante, en cuanto a determinar la igualdad de la representación.

B. La tutela jurisdiccional en Francia

Salvando las discusiones doctrinales en torno a la naturaleza del Consejo Constitucional y, admitiendo que se trata de una jurisdicción *sui generis*, para el objeto de nuestro trabajo conviene destacar que este órgano tiene jurisdicción plena en todo lo referente, en última instancia, a lo contencioso electoral, resolviendo las reclamaciones concernientes a las elecciones parlamentarias así como para vigilar la regularidad de la elección presidencial y de los actos del referéndum (LUCHAIRE, 1980).

Prescindiendo de las responsabilidades especificadas en el Código Electoral, que se someten a los tribunales competentes, el Consejo Constitucional, que es competente para controlar las elecciones nacionales, no lo es, sin embargo, para las elecciones al Parlamento Europeo ni para las municipalidades (administrativas). Las segundas disponen en el Consejo de Estado del único órgano capacitado para entender cualquier contencioso. Por lo que se refiere a las terceras, la jurisdicción competente es la administrativa, según disponen los Arts. L 222 y L 248 del Código Electoral, frente a cuyas sentencias sólo cabe recurso ante el Consejo de Estado, según los Arts. L 223 y L 249 del mismo Código.

Vemos, por lo tanto, que la tutela de lo electoral en Francia se desarrolla en distintos ámbitos jurisdiccionales con características propias y formas de control diversas.

Por lo que se refiere al Consejo Constitucional, en uso de sus atribuciones es competente para:

a) Proceder de manera limitada, como Juez electoral, consistiendo estos límites competenciales en:

- el Juez electoral no puede fallar si no se ha consultado (recurrido) de manera regular.
- El Juez no puede fallar sino en los límites del recurso.
- El Juez no puede fallar sino sobre la regularidad en la proclamación de un candidato electo.

b) Examinar las reclamaciones concernientes al desarrollo de la campaña electoral.

c) Examinar las reclamaciones concernientes al desarrollo del escrutinio y al cálculo de los resultados.

d) Controlar las incompatibilidades y las inelegibilidades parlamentarias.

Todas estas potestades determinan al Consejo Constitucional como un órgano cuyas actuaciones han sido objeto de múltiples críticas acusándole de proceder más como un órgano político que jurisdiccional; esto, unido a la similitud en materia de jurisprudencia electoral con los tribunales administrativos y con el Consejo de Estado, implica una difícil caracterización de las atribuciones jurisdiccionales-electorales, por cuanto que, al intervenir distintos órganos y poseer atribuciones diferentes, no es fácil definir el grado de tutela, específicamente judicial, en tal proceso.

Quizás conviniera destacar que la falta de juridicismo en las decisiones del Consejo Constitucional pueden ser más un exponente de su independencia y buen sentido que una carencia reprochable; al menos la práctica en cuanto a regulación del proceso electoral así parece demostrarlo (LOIC, 1980).

C. El contencioso-electoral en la República Federal Alemana

Todo ciudadano puede presentar recurso ante el Tribunal Constitucional Federal, alegando haber sufrido lesión en sus derechos reconocidos por el Art. 38, I de la Constitución. Mediante este proceso sólo se juzgará si los derechos del reclamante han sido lesionados y no la validez de la propia elección. Esta última cuestión es competencia del Bundestag. Asimismo, cualquier elector puede contestar la validez de una elección planteando recurso previo ante el Bundestag, contra cuya decisión cabe recurrir frente al Tribunal Constitucional Federal.

Se trata pues, si concurren las circunstancias de poseer capacidad para ser parte, capacidad procesal y legitimación directa, de utilizar, directamente, las garantías procesales que defienden los principios constitucionales materiales de libertad e igualdad de las personas (STEIN, 1973).

La tutela jurisdiccional sobre el proceso electoral debe entenderse como un acto más, propio de las potestades reconocidas en materia de garantía constitucional y protección de las personas.

D. El procedimiento electoral en la República Italiana

Podemos distinguir dos aspectos:

1. En cuanto a la actividad preparatoria

La tutela jurisdiccional en este aspecto es similar a la desarrollada en España, aunque algo más directa. Así, “se constituyen las diversas Oficinas electorales, compuestas por magistrados: para la Cámara, **centrales circunscriptionales** (junto al Tribunal de Apelación o, en su ausencia, junto al Tribunal de distrito), y **Central Nacional** (junto al Tribunal de Casación); para el Senado, **circunscriptionales** (junto al Tribunal de la localidad que tenga mayor población de la circunscripción), y **regionales** (junto al Tribunal de Apelación o, en su ausencia, junto al Tribunal de la capital de la región)”. (BISCARETTI, 1973).

2. En cuanto al escrutinio y proclamación de los elegidos

Aparte de las competencias específicas recogidas en el Texto Unico de la Ley Electoral Italiana de 30 de marzo de 1957, y atribuida en materia de exigencia de responsabilidades a los Tribunales, los Organos Electorales no disponen en esta fase de más atribuciones que las Juntas Electorales españolas.

Es a las Cámaras Legislativas a quienes corresponde la convalidación de las elecciones de sus propios miembros y además compete pronunciar el juicio definitivo sobre disputas, protestas y, en general, sobre todas las reclamaciones presentadas, por cualquier ciudadano en las oficinas electorales o en las mismas Secretarías de las Cámaras.

Por su parte, y en su ámbito exclusivo, los tribunales comunes conocerán cualquier denuncia respecto de infracciones a las normas contenidas en la Ley Electoral.

En definitiva, podemos observar que las garantías de capacidad e independencia propias de los órganos del Poder Judicial han movido al legislador italiano para confiarle el control del desarrollo de los actos inherentes a las elecciones políticas y a los referéndums.

3. El procedimiento contencioso-electoral

A. Estructura procesal del recurso

Objeto. El objeto del recurso contencioso-electoral radica en posibilitar una plena tutela judicial de los derechos políticos-

electorales de los ciudadanos, permitiendo la acción frente a los tribunales para resolver cualquier conflicto derivado de los acuerdos de la administración electoral, relativos a la proclamación de candidaturas y de representantes electos de los órganos legislativos y de las corporaciones locales, así como de los presidentes de estas últimas entidades.

Organos competentes. En el caso español, el recurso contencioso-electoral se interpone ante la Junta Electoral correspondiente, cuyo presidente lo remitirá de nuevo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que corresponda; cabe la excepción de los recursos contencioso-electorales respecto de las elecciones para el Parlamento Europeo, que se interpondrán ante la Junta Electoral Central, y en los que entenderá la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo.

En Francia, el procedimiento se inicia mediante demanda interpuesta ante la Secretaría General del Consejo Constitucional o en la Prefectura competente al caso. En el Derecho Británico, la queja o reclamación, donde ha de fundamentarse la pretensión actora, es examinada por dos jueces, en sesión pública, sin jurado, que tengan sede en la circunscripción afectada.

Legitimación. Están legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral, o para oponerse a los que se interpongan (caso español):

- los candidatos, proclamados o no proclamados,
- los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción.
- los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción (Art. 110 de la Ley Orgánica 5/85, del régimen electoral general),
- los representantes de las candidaturas cuya proclamación hubiere sido denegada y las personas a quienes se refiera la denegación (Art. 73.3 del Real Decreto 20/77, hoy derogado).

De acuerdo con el Código Electoral Francés, están capacitados para impugnar la elección tanto las personas dotadas de derecho de voto activo, como los candidatos, legitimándose por el mero hecho de estar inscritos en la circunscripción de que se trate.

En Inglaterra, están legitimados tanto los candidatos como los electores. Las reglas que afectan a Italia y Alemania no son útiles a efectos de comparación, ya que, recordemos, mantienen el principio de verificación parlamentaria de poderes.

Representación pública. Tomando como modelo el caso español, ya que no existen precedentes similares en derecho comparado, advertimos que tanto la representación pública como la defensa de la legalidad del recurso contencioso electoral corres-

ponde al Ministerio Fiscal, en congruencia con lo dispuesto en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial, Art. 435, donde se le encomienda la misión de “promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley”, según se prevé en el Art. 124.1 de la Constitución.

Firmeza y eficacia de las sentencias. Contra las sentencias de las Salas competentes para conocer los recursos mencionados, no procede recurso contencioso alguno, ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración. En cuanto las sentencias sean firmes, se comunicarán a la Junta Electoral correspondiente para su inmediato cumplimiento. La Sala que haya pronunciado la sentencia, bien de oficio, o a instancia del Ministerio Fiscal o de las partes, podrá dirigirse a la Autoridad y Organismo que resulten afectados por el contenido de la misma, adoptando cuantas medidas estimen oportunas para asegurar la ejecución de los pronunciamientos contenidos en el fallo (véase Derecho Procesal Electoral).

Por último, debemos considerar que, en el caso español, la irrecurribilidad de las sentencias no implica vedar la vía al recurso de amparo constitucional.

Por lo que se refiere al derecho comparado, cabe señalar que las decisiones del Consejo Constitucional francés son inapelables, comunicándose de inmediato a la Asamblea Nacional. En Inglaterra, si bien cabe recurrir frente a tribunales de superior categoría las decisiones de magistrados inferiores, los fallos pronunciados por el Tribunal Superior de la Queen's Bench Division (para Inglaterra y Gales), Tribunal de Session (Escocia) y Tribunal Supremo, Queen's Bench Division (Irlanda del Norte), son irrecurribles.

B. Tipos de recursos contencioso-electorales

Consideraremos, como doctrina general, los siguientes supuestos:

- respecto de acuerdos sobre proclamación de candidatos,
- respecto de la validez de la elección y proclamación de electos,
- procedimiento en caso de no existir recurso o vía de impugnación preestablecida,
- recursos jurisdiccionales conexos,
- recurso de amparo electoral.

1. Recurso contencioso-electoral respecto del acuerdo sobre proclamación de candidatos

De acuerdo con el Real Decreto 20/77, hoy derogado, se interpondrá ante la Junta Electoral Provincial que proceda en el plazo

de dos días, a partir del de la proclamación de candidaturas. La Junta, el mismo día de la presentación del recurso, lo remitirá a la Sala competente junto con el expediente electoral y un informe sobre el acuerdo impugnado. La Sala, que dará inmediatamente traslado al Ministerio Fiscal, dictará sentencia en el plazo de seis días, en el que se incluye el plazo de alegaciones, pronunciando alguno de los fallos indicados en la Ley Electoral. Es importante considerar que, “las sentencias recaídas en estos procesos, tendrán eficacia preclusiva absoluta a efectos electorales, sin que pueda discutirse la legalidad de la proclamación de las candidaturas en proceso ulterior alguno. El recurso que tuviere por objeto la impugnación de la validez de la elección y proclamación de Senadores y Diputados no podrá fundarse en vicios de procedimiento que hubieran podido ser alegados en el proceso sobre proclamación de candidaturas, aunque no se hubiera utilizado este recurso” (Art. 74.6). En la normativa vigente, Art. 49, Ley Orgánica 5/85, se admite la posibilidad de presentar recurso contencioso administrativo contra los acuerdos de las Juntas electorales en lo relativo a la proclamación de candidaturas y candidatos, ante los juzgados de lo contencioso-administrativo. El plazo de interposición se fija en dos días a partir de la publicación de la proclamación. La resolución judicial, que se dictará en los dos días siguientes al de la interposición del recurso, tiene carácter firme e inapelable. Sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional. El amparo deberá solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional deberá resolver en los tres siguientes.

2. Recurso contencioso-electoral respecto de la validez de la elección y proclamación de electos. (Art. 112, Ley Orgánica 5/85).

Este recurso se interpondrá ante la Junta Electoral correspondiente en el plazo de tres días a partir de la proclamación, formalizándose en el mismo escrito, en el que deben consignarse los hechos, los fundamentos de derecho y la petición que se deduzca.

La Sala destinataria de este recurso, mientras se activan los correspondientes Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, serán las Salas de lo Contencioso-Administrativo existentes en las Audiencias Territoriales.

La Junta electoral competente para recibir el escrito de interposición del recurso, será, en caso de diputados y senadores electos, la de la provincia; en el caso de los miembros electos de las Corporaciones Locales, las de Zona.

Sustanciado el recurso, la Sala dictará sentencia en el sentido antes expuesto al hablar de su eficacia, debiendo pronunciar

alguno de los fallos previstos en el Art. 113.2 de la Ley Orgánica 5/85, en el sentido de: a) declarar inadmisibile el recurso, b) declarar la validez de la elección y de la proclamación de electos, expresando, si fuere necesario, la lista más votada, c) declarar nulo el acuerdo de proclamación de uno o varios electos, proclamando como tal o tales a aquél o aquéllos a quienes correspondiere o, d) declarar la nulidad de la elección celebrada y la necesidad de efectuar nueva convocatoria en la circunscripción correspondiente o, caso de tratarse del Presidente de una Corporación Local, manifestar procedente una nueva elección. La sentencia correspondiente, pronunciada y firme, agota la vía jurisdiccional ordinaria, con valor de cosa juzgada, sin perjuicio del acceso al amparo electoral frente al Tribunal Constitucional.

3. Procedimiento en caso de no existir recurso o vía de impugnación directamente establecida en la Ley Electoral o en sus normas de desarrollo.

En el ordenamiento español, el Real Decreto 20/77 preveía que, para salvar tal supuesto, los acuerdos de las Juntas electorales puedan recurrirse ante la de superior categoría. El recurso se interpondrá en el plazo de diez días a contar desde la notificación o publicación de la resolución impugnada, entendiéndose que, si en el plazo de treinta días no se produce notificación, queda abierta la vía precedente. En caso de silencio, el plazo para recurrir ante la Junta superior será de seis meses.

Conviene tener en cuenta que “los acuerdos de la Junta Electoral Central, ya sean adoptados en primera instancia —o en vía de recurso, serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista por su ley Reguladora. No será preciso para ello interponer, con carácter previo, el recurso de reposición” (Art. 76).

Derogada esta disposición, a nuestro juicio sumamente precisa, la norma vigente, de manera mucho más restrictiva, indica en su Art. 21.1 y 2, que en los casos donde no se prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las juntas inferiores son recurribles ante la Junta de superior categoría, que deberá resolver en el plazo de cinco días a partir de la interposición del recurso. Este último acto deberá verificarse dentro de las 24 horas siguientes a la notificación del acuerdo y ante la Junta que lo hubiese adoptado, la cual deberá remitir el expediente, junto con su informe, a la Junta que deba resolver en el plazo de 48 horas. Contra la resolución de esta última, la Ley Electoral no consiente recurso administrativo o judicial alguno. Doctrinalmente nos parece desafortunada la redacción vigente, por cuanto interpreta, limitándolo, el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional y no parece correcto que sea el propio

legislador quien prive a los ciudadanos del derecho a ejercitar las acciones jurisdiccionales que crean oportunas en lo relativo a recurrir todo acto presuntamente lesivo de la administración electoral.

4. Recursos jurisdiccionales conexos con lo contencioso-electoral.

Entendemos incluidos en esta figura aquellos recursos suscitados ante supuestos que esencialmente no se regulan ni preve en lo contencioso-electoral, pero cuya naturaleza los conecta intrínsecamente con aspectos singulares del procedimiento electoral general y son susceptibles de tutelarse mediante la jurisdicción contenciosa ordinaria.

En este sentido, cabe citar alguno de los fundamentos jurídicos del Auto Nº 1.040/86, de 3 de diciembre, emitido por la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional Español, en cuanto a la doctrina que sienta respecto del control jurisdiccional del recurso contencioso electoral.

Según el Alto Tribunal, la norma electoral vigente establece un sistema de garantías jurisdiccionales específicas respecto de actos electorales concretos, como puedan ser las que se refieren a las rectificaciones del censo, proclamación de candidatos y candidaturas, proclamación de electos, etc. Ello no quiere decir —expresa el Auto— que tal sistema excluya toda otra clase de recursos jurisdiccionales en materia electoral sino que los citados son de naturaleza específica, y que los actos dictados en materia electoral, distintos a los señalados, quedan sometidos al régimen general del control contencioso-administrativo y, conforme a ello, si a estos actos se les imputa vulneración de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, la vía previa al amparo constitucional será la que indica la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, que preve tutela efectiva suficiente en la jurisdicción ordinaria.

El caso al que se refiere el Auto, trataba de la impugnación de una resolución de la Junta Electoral Central, que no estimó un recurso interpuesto ante ella donde se pretendía impugnar determinado acuerdo de la Comisión de Radio y TV, sobre distribución entre los partidos políticos de espacios gratuitos en la televisión pública.

Encontraríamos abiertas, al menos en el caso español, dos vías conexas con lo contencioso-electoral, a las que puede recurrirse en función de la naturaleza específica de cada supuesto y que, en todo caso, tienen carácter de vía previa que debe agotarse antes de apelar al amparo constitucional.

5. Recurso de amparo electoral

En términos generales y con una base doctrinal muy próxima a los precedentes italiano y alemán, el recurso de amparo electoral, en el ordenamiento español, se presenta como un supuesto inespecífico del recurso de amparo constitucional el cual, en sentido estricto, se refiere a la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por los Arts. 14 a 29 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, obviamente, sólo conocerá de aquellos recursos interpuestos a raíz de violaciones de tales derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos o hechos del Estado, sus autoridades o funcionarios. Resulta por consiguiente que tal recurso posee un carácter subsidiario y que no puede usarse de manera simple. Para acceder a él correctamente es indispensable que se hayan violado, lesionado o ignorado alguno de los derechos o conculcado alguna de las libertades reconocidas explícitamente por la Constitución, de manera tal que el resultado de la acción estatal o de sus agentes, venga viciada por un acto o conducta presuntamente inconstitucional.

En términos generales, dando por supuesto que nos referimos a una hipotética acción generada a partir de un procedimiento electoral, el recurso de amparo, sin entrar en otras precisiones procesales contempladas en la Ley Orgánica que regula el Tribunal Constitucional, se caracterizaría:

- a) por la necesidad de que la pretensión actora posea de manera manifiesta contenido constitucional relevante, y
- b) por la necesidad de agotar todos los recursos utilizables en la jurisdicción ordinaria, como trámite previo a la interposición del amparo.

De no poseer de manera probada ambos requisitos, el Tribunal Constitucional declarará inadmisibile el recurso.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral

Derecho procesal electoral

Legislación electoral

•BIBLIOGRAFIA: GARRIDO FALLA, F. ET. AL., *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1988. ALVAREZ CONDE ENRIQUE, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1988. ALVAREZ CONDE, E. & GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J.C., *Introducción al Código de derecho electoral español*, Tecnos, Madrid, 1987. BRAUNIAS, KARL, *Das Parlamentarische Wahlrecht: Ein Handbuch über die Bildung der Gesetzgebenden Körperschaften i Europa*, Gruyter, Berlin, 1932. VIALLE, PIERRE, *La Cour Supreme et la Representation Politique aux Etats-Unis*, Paris, LGDJ. 1972. LOIC, PHILIP, *Le Conseil Constitutionnel, juge electorale*, en *Pouvoirs* Nº 13, Paris, 1980. LOIC, PHILIP, *Le contentieux des elections aux Assemblies Politiques Francaises* (De la verificación des Pouvoirs par les Chambres au controle juridictionnel du Conseil Constitutionnel). Paris, 1961. LUCHAIRE, F., *Le Conseil Constitutionnel*. Ed. Economica. Paris, 1980. STEIN, E. *Derecho Político*. Aguilar, Madrid 1973. BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid, 1973.

CONTENCIOSO ELECTORAL

Pocas legislaciones latinoamericanas (entre esas excepciones, la colombiana), han establecido un recurso contencioso en materia electoral, denominado también, tal vez con mayor propiedad, contencioso-administrativo electoral. Sabido es que la institución contencioso-administrativa tiene una larga y profunda tradición en Francia y en otros países europeos. Es una instancia de revisión de los actos administrativos, para determinar su conformidad legal o su revocatoria, lo que está encomendado en Francia, en último término, al Consejo de Estado.

Colombia siguió de cerca el modelo francés y tiene desde comienzos de este siglo un Consejo de Estado, como máximo juez de la Administración, al que le corresponde decidir casos importantes en instancia única, así como las apelaciones que se interpongan contra fallos de los Tribunales Administrativos, instalados éstos en cada distrito judicial.

En lo que respecta a la materia electoral, varias legislaciones la consideran como integrante de la Administración, y a las autoridades electorales como autoridades administrativas. Con motivo de las elecciones se da un proceso administrativo, que las autoridades electorales deciden en instancia única o en dos instancias, generalmente. Los actos finales de esas autoridades electorales, como actos administrativos, quedan sujetos al recurso contencioso electoral, o recurso contencioso-administrativo electoral, para el cual son competentes los tribunales administrativos (Consejo de Estado, en Colombia; Juez contencioso-administrativo o Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en España, por ejemplo).

Tradicionalmente se ha impuesto la denominación de “recurso contencioso-administrativo”, y como una modalidad de éste, el “recurso contencioso-electoral”, aunque buena parte de la doctrina les ha formulado serios reparos a estas expresiones, aduciendo que se trata, técnicamente, de un proceso o juicio, más que de un “recurso” y que es impropio el empleo del término “contencioso”. No parece oportuno examinar estos ángulos de la doctrina procesal.

Normalmente, el recurso contencioso electoral es una controversia judicial que se produce ante el Tribunal competente, entre un ciudadano, o un partido político, que demandan el acto administrativo electoral (la selección de un candidato como la persona elegida u otro acto electoral), y la autoridad electoral que emitió el acto, “para que se anule, se rectifique, modifique, adicione o revoque”, según lo establece el Código Contencioso-administrativo colombiano. Y hemos escogido el caso de Colombia para ejemplificar esta exposición, por ser dicho país el que consagra uno de los regímenes latinoamericanos más claros en cuanto al contencioso electoral. Se siguen en éste las mismas bases y principios de lo contencioso-administrativo, en general.

En la mayoría de los países que admiten el recurso contencioso electoral, denominado brevemente contencioso electoral, éste presenta dos caracteres importantes: su especialidad y su virtualidad jurisdiccional.

En primer término, es un proceso especial y por ello se aparta un tanto de las normas que rigen el recurso contencioso-administrativo ordinario. La decisión, en las elecciones, exige prontitud, y ello da lugar a la sumariedad que domina en este contencioso, nutrido de términos cortos y de trámites rápidos.

En segundo lugar, las facultades del juez contencioso electoral se concretan tanto en la posibilidad de la anulación simple, como en la competencia de plena jurisdicción, que llega hasta el restablecimiento del derecho público subjetivo violado, como es una proclamación del candidato triunfante en la elección.

Sistema muy distinto es el de México, en donde un Colegio Electoral de la Cámara de Diputados es la autoridad que califica (más bien autocalifica) las elecciones de sus miembros, lo que deja la decisión de esas controversias electorales en manos del propio Órgano Legislativo, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades electorales.

En la Constitución de Panamá se le ha querido atribuir, desde 1956, competencia exclusiva en materia electoral al denominado Tribunal Electoral, que es de un acentuado carácter jurisdiccional, y que incluso tiene la función de interpretar privativamente las leyes electorales. Ese Tribunal también nombra jerárquicamente, hacia abajo, las demás autoridades electorales. No hay, entonces, un contencioso-administrativo electoral (existe una Sala Contencioso-administrativa en la Corte Suprema de Justicia, para los demás actos administrativos), sino una verdadera y exclusivista jurisdicción electoral, que tiene en su cúspide, como autoridad máxima y final, al Tribunal mencionado. A lo que no pueden escapar las decisiones de éste es al recurso de inconstitucionalidad contra las mismas, cuya competencia radica en la Corte Suprema de Justicia, que ejerce la función de tribunal constitucional, privativamente.

Costa Rica es también otro ejemplo de un sistema autónomo electoral, que descarta el típico recurso contencioso electoral, porque el organismo máximo en la materia, el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene sobre sí una instancia superior, lo que resulta muy claro del artículo 103 de la Constitución costarricense, conforme al cual "las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato".

Hemos presentado los dos sistemas extremos latinoamericanos, en cuanto al contencioso electoral: el de Colombia, que lo admite plenamente; y el de Panamá y Costa Rica, en donde no es procedente. En esta materia, cada país se guía por sus tradiciones jurídicas y electorales.

En España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (1985) admite el recurso “contencioso electoral” (así lo designa), ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, contra las proclamaciones de las Juntas Electorales y otros actos que forman parte de la materia electoral. Se establece, incluso, que el ejercicio de lo contencioso electoral es requisito indispensable para interponer el recurso de amparo constitucional, ante el Tribunal que ejerce esta competencia (Art. 49.3).

Vocablos de referencia:

V. Proceso electoral

Nulidad de elecciones

•BIBLIOGRAFIA: HERNÁNDEZ BECERRA AUGUSTO: *El Régimen Electoral Colombiano*, en la obra *Legislación Electoral Comparada*, San José, Costa Rica (1986). VILLEGAS ANTILLÓN RAFAEL: *Algunas Consideraciones Respecto a la Legislación Electoral de Costa Rica*, en la obra *Legislación Electoral Comparada*. OROZCO HENRIQUEZ JOSÉ DE JESÚS: *Legislación Electoral en México*, en la obra *Legislación Electoral Comparada*. VIVES ECHEVERRÍA JOSÉ IGNACIO: *Tratado de Derecho Electoral Colombiano*. Editorial Temis, Bogotá, 1984. MOSCARDÓ ROUANET JOSÉ Y ALVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ JOSÉ M.: *El Recurso Contencioso Electoral*. Centro de Estudios Universitarios Ramón Areces. Madrid, 1983.

Humberto E. RICORD

CONTROL PARLAMENTARIO

El denominado control parlamentario es una institución política propia del régimen parlamentario, en el que la selección del gobierno (ministerios) queda en manos del Primer Ministro, quien recibe el apoyo expreso y mayoritario del Parlamento, para tal fin. En estas condiciones, la posición del Primer Ministro y de su gabinete, como organismo de gobierno, depende enteramente de ese apoyo. Es lógico, así, que sea el Parlamento el que ejerza el control parlamentario sobre el gobierno, en cuya virtud la suerte del gobierno está siempre en manos de la mayoría parlamentaria.

En su virtualidad propia, el control parlamentario es casi inexistente en el régimen presidencialista, en el cual el Presidente de la República nombra y remueve libremente a los Ministros, y el Parlamento no tiene la función esencial de producir la renuncia colectiva del gobierno, como acto político. En Latinoamérica no existe país alguno que tenga

régimen parlamentario, por lo cual la institución del control parlamentario, lo mismo que el sistema dentro del cual se produce, es típicamente europea. La única excepción, en el Continente americano, es la del Canadá, que siguiendo la tradición inglesa, e indirectamente la francesa, se rige por un sistema parlamentario.

En los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno u Órgano Ejecutivo tiene origen en el Parlamento, se dan especiales relaciones entre éste y aquél. En términos generales, mediante una serie de mecanismos y actividades del Parlamento, éste ejerce un control pronunciado sobre la actuación del Ejecutivo, como es el caso de las llamadas preguntas parlamentarias, las interpelaciones y las comisiones de investigación parlamentaria.

Casi siempre la pregunta emana de un miembro del Parlamento, quien puede exigir respuesta oral o escrita, ante el pleno o ante una comisión parlamentaria. Su efecto es el de llamar la atención del gobierno y de la opinión pública sobre un tema de interés, en el que casi siempre está de por medio la política gubernamental.

En cambio, la interpelación incumbe al Parlamento, a través de grupos parlamentarios o del pleno, que demanda un debate en torno a determinado aspecto de la política del gobierno. De este modo, la oposición utiliza las interpelaciones como vehículo para criticar al gobierno y presentar a la opinión pública una posición distinta a la de aquél. Es corriente que la interpelación tenga un efecto de denuncia.

Las comisiones parlamentarias de investigación, lo mismo que las preguntas y las interpelaciones también se dan en el sistema presidencialista (y en ocasiones hasta el voto de censura para un ministro), pero los efectos de tales mecanismos son indudablemente más fuertes y espectaculares en los regímenes parlamentarios.

A más de lo expuesto, las medidas más relevantes del control parlamentario vienen a ser la cuestión de confianza y la moción de censura. La primera la plantea el propio gobierno, con el propósito de renovar el apoyo parlamentario inicial, y se refiere a la política general del Gobierno o a su programa, incluyéndose a veces lo relativo a un proyecto de ley importante. En ciertas circunstancias, con la cuestión de confianza el gobierno trata de buscar su propio fortalecimiento, obligando a algún grupo disidente a definirse en su favor, ya que si no se aprueba la moción puede llegarse a la disolución del Parlamento por parte del gobierno, lo que el grupo parlamentario inconforme tratará de evitar.

A su turno, la moción de censura proviene del Parlamento, y su propósito es el de provocar la dimisión del Primer Ministro y su gabinete, o sea el gobierno. Cuando una mayoría parlamentaria no está de acuerdo, fundamentalmente, con la política de un gobierno o de un ministro, plantea la moción de censura general o la relativa a un ministro, y en este último caso, aprobada la censura, únicamente dimite el ministro censurado.

Hemos expresado, en tesis general, lo más importante en torno al control parlamentario, que es de carácter político; pero existen algunos controles jurídicos adicionales (aprobaciones del Parlamento a actos del Ejecutivo) que también pueden considerarse como formas de control parlamentario, y lo son efectivamente.

Las instituciones relativas al control parlamentario han sido reglamentadas en diversas formas por las Constituciones europeas, y a veces adquieren modalidades particulares de un país a otro. Inclusive, aspectos como la moción de censura tienen hoy, desde las Constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, ciertas limitaciones y reglas importantes. Varias Constituciones exigen que la moción de censura vaya acompañada del nombre del candidato a Primer Ministro, para la aprobación de la medida. También se ha establecido en algunos países que al aprobarse la moción de censura el gobierno puede disolver el Parlamento y convocar a nueva elección parlamentaria, en vez de limitarse a dimitir solamente.

Estas reglamentaciones tienen por finalidad evitar la inestabilidad de los gobiernos parlamentarios y conjurar las crisis políticas derivadas del control del Parlamento, situaciones negativas que llegaron a ser muy frecuentes en la primera postguerra y que todavía afectan a algunos países (los casos de Italia y Francia).

Vocablos de referencia:

V. Leyes de Mauricio Duverger

Leyes de tendencias de Giovanni Sartori

Sistemas políticos

Comité Editorial

CONVENCIÓN ELECTORAL*

La convención electoral es la asamblea magna donde se convoca a los electores para decidir quiénes han de ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidente de un país.

Esta convención recoge, mediante los votos de las personas elegidas para formalizar la decisión ya evidenciada por los votantes del país individualmente durante el proceso de votación realizado en toda la nación, la voluntad electoral del pueblo.

* La "convención electoral" a que se refiere este vocablo es una modalidad especial de los Estados Unidos de América (Nota del CE).

El "colegio electoral" está provisto en el Artículo II, Sección 1, de la Constitución de los Estados Unidos, que dispone que los electores serán nombrados de acuerdo a las disposiciones que cada legislatura estatal dictamine. Su número debe ser igual al número de senadores y representantes a que cada estado tiene derecho en el Congreso de los Estados Unidos de acuerdo con el principio "una persona; un voto". No podrán ser nombrados como electores ninguno de los miembros del Congreso ni alguna otra persona que ocupe una posición gubernamental de confianza o que derive beneficios pecuniarios del gobierno de Estados Unidos.

Los electores son universalmente elegidos en estos tiempos por voto popular en las elecciones generales a nivel estatal el segundo martes de mes después del primer lunes del mes. Se celebrarán las elecciones cada cuatro años.

Los electores así elegidos se reunirán en cada estado para seleccionar, por papeleta, al presidente y al vicepresidente reuniéndose el primer lunes, después del segundo miércoles de diciembre luego de realizadas las elecciones populares en noviembre.

Una vez se realiza la votación, los electores harán una lista de las personas y el número de votos que obtuvieron, cada uno firmando y certificando la misma. La lista es enviada en sobre sellado a la capital gubernamental, dirigida al Presidente del Senado quien, en presencia de todos los miembros del Senado y la Cámara de Representantes del Congreso, abrirá todos los certificados para proceder con el conteo. Este conteo se celebra el 6 de enero del próximo año a la elección a la 1:00 p.m.

Es importante no confundir la Convención Electoral Nacional con las Convenciones o Asambleas individuales de los partidos donde se eligen los candidatos que representarán a la colectividad de cada partido en los comicios generales. Estas convenciones están reguladas por las constituciones individuales de los partidos y no forman parte de la Constitución de Estados Unidos.

•BIBLIOGRAFIA: Constitución de los Estados Unidos de América, 1776. CORWIN, EDWARD S. *The Constitution and What it Means Today*. Princeton University Press, 1973. National and State Party Rules and State Laws Concerning the Election of Delegates to the 1988 Democratic and Republican National Conventions, Congressional Research Service, Feb. 1, 1988. The Charter and the Bylaws of the Democratic Party of the United States, Democratic National Committee, Oct. 7, 1987.

Carmen DELGADO VOTAW

CONVOCATORIA A ELECCIONES

Acto formal por el cual un órgano competente establece la fecha, horario, condiciones y modalidades de una elección.

La situación habitual es que las elecciones ordinarias se encuentran normadas con reglas de validez permanente y tienen una fecha preestablecida de celebración. La convocatoria en estos casos es automática.

En los casos de elecciones extraordinarias la convocatoria debe ser explícita, aunque también lo habitual es que los plazos y modalidades se encuentran establecidos en una norma vigente. Lo que cambia en estos casos es la oportunidad de la celebración y, por lo tanto, de la convocatoria. Se presentan varias situaciones de elecciones extraordinarias. En primer lugar las elecciones que se originan en la disolución del órgano, especialmente del Parlamento en los sistemas parlamentarios. En este caso existen plazos prefijados para la nueva elección y el órgano competente es normalmente el Jefe de Estado. En segundo lugar, son también elecciones extraordinarias aquellas destinadas a proveer la sucesión de un cargo dejado vacante, tanto por renuncia, juicio político (destitución) o muerte. También en estos casos están establecidos los plazos dentro de los cuales debe hacerse la convocatoria, la que corresponde normalmente al órgano calificador de elecciones. Un caso especial de convocatoria es el llamado a los actos electorales de los mecanismos de consulta directa o semidirecta, que compete normalmente al Jefe de gobierno. En América Latina existe una amplia variedad de convocatorias de plebiscitos o referéndos, la mayoría de ellas en contextos autoritarios. Es posible encontrar en estos casos una mayor frecuencia de convocatorias arbitrarias, en el sentido de lesionar los mínimos requisitos de información y de plazos que un acto electoral requiere, así como de las modalidades de su celebración.

Como todo acto jurídico, la convocatoria obliga jurídicamente, a excepción de que sea pertinente contra ella algún recurso de nulidad o de inexistencia. Normalmente la convocatoria a una elección también obliga en el sentido político, pues establece un proceso al cual es muy difícil mantenerse ajeno. Es la típica situación de los llamados a abstención que se formulan ante un acto electoral de legitimidad o legalidad dudosa. En la mayoría de los casos, la convocatoria es más fuerte que la abstención y quienes llaman a ésta terminan aconsejando votar negativamente.

CORRUPCIÓN ELECTORAL

I. Noción

Entiéndese por corrupción electoral todo acto o procedimiento que atente contra el legítimo y libre ejercicio del derecho de sufragio, que por lo general se traduce en una alteración y adulteración de la auténtica voluntad de los electores y/o en un falseamiento de los resultados electorales.

La corrupción como práctica efectiva conspira contra la “pureza del sufragio”, concepto que sintetiza todas las virtudes del voto democrático, el cual descansa en dos valores fundamentales: la libertad del elector y la veracidad o fidelidad del escrutinio.

Donde quiera que se violente la libertad del elector para optar por una corriente política, o se adúltere el cómputo de los votos válidamente depositados en las urnas, las elecciones quedan reducidas a una farsa, a un montaje que, mediante la observancia de algunas formas exteriores, se satisface con una precaria legitimación del poder.

La corrupción electoral en un régimen democrático representativo es, siempre, una grave patología que afecta al sistema político en una de sus instituciones más sensibles: la institución del sufragio. Son múltiples los daños que la corrupción electoral puede ocasionar al sistema: entre otros, contraría la voluntad mayoritaria de los electores, perjudica los derechos legítimos de un candidato y de un partido político, corroe los hábitos en que se funda la honestidad política y, por una conjugación compleja de estos y otros factores, puede fácilmente desencadenar la dinámica conducente a una crisis de legitimidad del sistema político.

Corrupción electoral es un juicio de valor negativo, de censura, respecto de las costumbres políticas de una sociedad. No debe confundirse, sin embargo, corrupción electoral con delitos o fallos electorales. Se distingue la corrupción no a partir de la ley (equivaldría a delito), sino a partir de unos valores acerca de lo que la colectividad considera que es correcto en la contienda electoral, valores cuyo reconocimiento social les hace constituir un código de ética política.

En tanto que toda falta o delito electoral es transgresión de la legalidad, la corrupción electoral es transgresión de un conjunto de normas más extenso que la ley, implícito ciertamente en la legalidad reinante, pero que viven, además, en las doctrinas de cada ideología política y en un sentimiento colectivo de moralidad derivado de la historia y de la cultura. En conclusión, nos referimos a una noción axiológica y subjetiva, más directamente relacionada con la cultura y ambiente político de cada sociedad, con sus hábitos y costumbres, que con el Derecho Positivo.

II. Modalidades y agentes

1. Las prácticas de corrupción electoral pueden presentarse en una cualquiera de las instancias del proceso electoral: antes de la votación (manipulación del censo electoral, obstrucción de actividades partidistas, retención de los documentos de identificación electoral, v. gr.), durante la votación (violencia electoral, soborno del elector, doble o múltiple votación, introducción fraudulenta de sufragios en las urnas electorales, etc.), o después de la votación (no computar votos válidos o aumentar ficticiamente los cómputos durante las elecciones, v. gr.).
2. Agente de corrupción electoral puede ser uno cualquiera de los protagonistas de las elecciones: los partidos políticos, los candidatos, los electores, terceros, funcionarios electorales y, en general, cualquier funcionario del Estado.
Todos y cada uno de ellos pueden ser actores y promotores, desde su particular campo de acción, de violencia o defraudación electorales. Es por ello que la ley ha debido multiplicarse en la definición de numerosísimas conductas punibles especiales, susceptibles de sanciones disciplinarias y penales.
Especial preocupación suscita la financiación de las campañas electorales por los partidos políticos y el uso de los medios masivos de comunicación con fines partidistas y electorales. Con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades de todas las candidaturas y corrientes partidistas y el de mitigar el poder del dinero y su poder corruptor en los certámenes electorales, importante capítulo del Derecho Electoral en muchos países es hoy el relativo a: la reglamentación del funcionamiento de los partidos políticos; la limitación, publicidad y financiación oficial de los gastos electorales y el acceso, en igualdad de condiciones, a los medios de comunicación para hacer propaganda política.
3. La cantidad y la calidad de los medios utilizables para hacer corrupción electoral sólo están limitados por la imaginación (afortunadamente muy prolífica en este campo), la audacia y la disponibilidad de recursos económicos, humanos y técnicos. El tráfico de influencias, el soborno, las amenazas, la violencia, el prevaricato, la falsedad documental, la omisión o retardo en el ejercicio de funciones públicas y aún la manipulación criminal de computadoras (riesgo que traen consigo los progresos de la vida moderna), forman parte del amplio repertorio de conductas que, desde la perspectiva de la sociología electoral, se estudian como corrupción electoral y, desde el punto de vista del Derecho Penal Electoral, son tratadas como hechos punibles o delitos.

III. Controles

El Derecho Electoral es excepcionalmente minucioso y reglamentario, precisamente por su afán de rodear de garantías al derecho de sufragio. Tanto celo por la integridad del sufragio, expresado en gran complejidad de controles, ritualidades, recursos y sanciones, crea justificadamente la impresión de que el Derecho Electoral parte de presupuesto de la desconfianza. Ocurre, en realidad, que sin tantas previsiones y cautelas el sufragio quedaría expuesto a multitud de injurias.

Los controles a la corrupción electoral pueden clasificarse en tres categorías: preventivos, punitivos y correctivos.

A la categoría de los controles preventivos que, como la palabra lo indica, consisten en medidas para anticipar o precaver toda posibilidad de vicio o fraude, corresponden todas aquellas disposiciones que procuran hacer efectivos, en la organización y desarrollo de las elecciones, aquellos principios indispensables en toda elección limpia, tales como: imparcialidad y responsabilidad de los funcionarios electorales, secreto del voto, publicidad del escrutinio, libertad del elector, fidelidad de los cómputos de votos. Previene contra el fraude que la organización electoral sea independiente del gobierno, que los partidos políticos y los candidatos puedan constituir testigos suyos ante las mesas de votación, que los ciudadanos encargados del escrutinio sean designados con independencia de los órganos políticos del Estado y de los partidos políticos mismos, que de todo lo acaecido durante los escrutinios se deje en un acta constancia escrita, que el día de las elecciones los ciudadanos gocen de inmunidad y por tanto no puedan ser arrestados ni detenidos salvo caso de flagrancia. Las precauciones son la sustancia de la ley electoral y nunca son bastantes para conjurar el peligro de fraude.

Si el acto de corrupción se consuma, la ley lo reprime con medidas punitivas y medidas correctivas. Las medidas punitivas, que buscan castigar a los responsables, pueden ser simplemente administrativas y consisten, en la ley colombiana por ejemplo, en el arresto de perturbadores durante 24 horas por orden del presidente de la mesa de votación, la destitución del funcionario electoral por incumplimiento de sus deberes y multas que la autoridad electoral puede imponer a los ciudadanos que sin justa causa no concurren a desempeñar las funciones de jurado de votación o las abandonen.

Las medidas punitivas pueden ser, además, de carácter penal. El Derecho Penal Electoral se ocupa, principalmente, de reprimir la corrupción electoral, dentro de la cual encajan tipos penales como los siguientes, que encontramos en el Código Penal Colombiano: perturbación electoral, constreñimiento al elector, violencia y fraude electorales, corrupción de elector, voto fraudulento y su favorecimiento, alteración de resultados electorales. Los delitos electorales ocasionalmente se extienden a campos distintos de la corrupción electoral, para

sancionar, por ejemplo, la negligencia y la morosidad de los funcionarios electorales.

Las medidas correctivas tienen por objeto enmendar los actos de elección en donde se adviertan errores o nulidades, que con frecuencia pueden obedecer a maniobras dolosas. Normalmente la ley electoral permite que, por vía correctiva, los interesados puedan impugnar el resultado de la elección tanto ante los funcionarios encargados de escrutar los votos y declarar la elección, como posteriormente ante los jueces, para que se invalide un cúmulo de votos o para que se anule la elección de quien no cumplió con determinados requisitos legales.

Vocablos de referencia:

V. Delitos electorales

•BIBLIOGRAFIA: BOBBIO, NORBERTO y MATEUCCI, NICOLA: *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1985. DE ESTEBAN, JORGE Y OTROS: *El Proceso Electoral*, Barcelona, Editorial Labor, 1977. DUVERGER, MAURICIO: *Introducción a la Política*, Barcelona, Editorial Ariel, 1964. HEIDENHEIMER, A.: *Political Corruption*, D. C. Heath, 1970. HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO: *Régimen Electoral Colombiano*, Bogotá, publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988. STEFFENS, L.: *The shame of the cities*, Hill and Wang, 1969.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

CULTURA POLÍTICA

I. Concepto y características

La cultura política abarca la dimensión subjetiva de la política, extendida a valores, creencias y comportamientos.

El contenido de la cultura política y su *status* científico ha sido objeto de permanente debate en la ciencia política y en la investigación sobre elecciones. La tendencia predominante en estas disciplinas durante las últimas décadas ha sido la de “objetivizar” las teorías, enfoques y métodos y, por lo tanto, la inclusión de los factores subjetivos ha sido muy compleja. Sin embargo, especialmente en relación a la política de los países en desarrollo, ha habido acuerdo en otorgar relevancia en el proceso político a **formas de personalidad** generalizables socialmente (“machismo”, violencia, autoritarismo, por ej.), **enraizamientos religiosos** y hasta **étnicos** y temas de **identidad** nacionales. Quizás el mayor peligro de integrar los temas de la cultura política a las explicaciones de los fenómenos políticos es la tentación generaliza-

dora a la que conduce su materia. Un caso evidente de esa tendencia es la creencia de una influencia decisiva en el desarrollo de América Latina de una tradición católica-ibérica, que habría conllevado rasgos de autoritarismo y de tradicionalismo, los que, a su vez, se encontrarían en la raíz del atraso regional. Una raíz de este enfoque es la vinculación presentada por Max Weber entre protestantismo y el espíritu pujante del capitalismo. Paradójicamente la tendencia "objetivizadora" de las modernas ciencias sociales coinciden en discutir el carácter de la subjetividad con la doctrina clásica marxista de la "superestructura", negando la separación entre las dimensiones normativas y empíricas en la realidad social.

La tendencia contemporánea más dominante considera a la cultura política como una variable "interviniente" en el proceso político. De este modo se permite combinar la percepción micro-individual (entrevistas, encuestas) de la socialización en la familia, la educación, religión, etc. con la interpretación macro-societal (comparativa) de intereses, conflictos, procesos históricos, etcétera.

II. Cultura política y elecciones

La investigación de elecciones y especialmente la sociología electoral se vinculan muy estrechamente con la materia de la cultura política.

El efecto que los valores y creencias juegan en las **preferencias por partidos** es uno de los temas más buscados de examinar por los investigadores empíricos. Lo mismo ocurre con el estudio del comportamiento electoral, especialmente la **participación electoral**. Los matices sociológicos que se dan en una sociedad (v. Clivajes) se combinan muy complejamente con la cultura política, y por otra parte, es muy importante y complejo discernir los límites entre la cultura política predominante en todo un pueblo y los rasgos que producen o caracterizan las diferencias dentro de él.

Con la cultura política y las elecciones se presenta el paradójico cuadro de, por una parte, un amplio campo de investigación empírica, especialmente a través de encuestas y entrevistas; y, por la otra, una vasta incertidumbre normativa sin expresión cuantitativa posible. Siendo la cultura política tan "medible" en torno a una elección, es justamente su contenido variable el que da fundamento a la incapacidad de predicción electoral.

En América Latina parecieran predominar rasgos de la cultura política que juegan roles muy importantes en las elecciones. Es el caso de las diversas denominaciones típicas de liderazgo: "caudillismo", "cacicazgo" o de bases de legitimidad: "populismo", "revolución", "patrimonialismo", etc. La mezcla de centralismo y de personalizar el poder político es un hecho histórico tangible en la historia política y electoral en toda la región y constituye aún hoy un elemento muy relevante para explicar el comportamiento político y electoral latinoamericano.

Vocablos de referencia:

V. Clivajes

Clientelismo

Regímenes políticos

•BIBLIOGRAFIA: ALMOND G.A./VERBA, S.: *The Civic Culture*. Princeton, 1963. ROSENBAUM, W.A.: *Political Culture*. London, 1975. VERBA, S./NIE, N.H./KIM, J.: *Participation and Political Equality*. Princeton, 1978. FITZGIBBON, R.H./FERNÁNDEZ, J.A.: *Latin America. Political Culture and Development*. Englewood Cliffs, 1981. BERG-SCHLOSSER, D.: *Politische Kultur*, en: Nohlen, D. (Ed.): 1984, Tomo 1, p. 746-751 y 1986, T. 6, p. 398-409.

Comité Editorial

D

D'HONDT

El método d'Hondt es un procedimiento de cálculo para convertir votos en escaños. Lleva el nombre de su inventor, el matemático belga Victor d'Hondt. El método d'Hondt forma parte de los procedimientos llamados de divisor. Mediante la división de los votos recibidos por los partidos políticos por una serie de divisores se obtienen cocientes (cifras). Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (por esto, al tipo de cálculo se le llama también procedimiento de las cifras más altas). La serie de divisores del método d'Hondt es la de los números naturales: uno, dos, tres, etcétera.

Ejemplo: en una circunscripción se eligen diez diputados. De los 10.000 votos corresponden 4.160 al partido A, 3.380 al partido B y 2.460 al partido C. Si estas cifras se dividen sucesivamente por uno, dos, tres, etc. se obtienen las cifras siguientes:

Partido A	Partido B	Partido C
:1 4160 (1)	:1 3380 (2)	:1 2460 (3)
:2 2080 (4)	:2 1690 (5)	:2 1230 (7)
:3 1386 (6)	:3 1216 (8)	:3 820
:4 1040 (9)	:4 845 (10)	:4 615
:5 832	:5 676	:5 492

El partido A recibe 4 escaños (1, 4, 6, 9), el partido B también cuatro (2, 5, 8, 10) y el partido C dos escaños (3, 7), en correspondencia con los números entre paréntesis después de los cocientes.

Para evaluar los efectos del método d'Hondt es necesario compararlo en primer lugar, con otros procedimientos de divisor y con otros

métodos orientados a una distribución proporcional de los escaños; y, en segundo lugar, con otros elementos que contribuyen a determinar los efectos del sistema electoral.

Comparando el método d'Hondt con otras series de divisores, a saber: método Imperiali (2, 3, 4, 5, etc.), método Sainte Laguë (1, 3, 5, 7, etc.), método igualado (1, 4, 3, 5, 7, etc.), método danés (1, 4, 7, 10, 13, etc.), método Huntington (1, 2,; 2, 3; 3, 4,; etc.), el método d'Hondt favorece ligeramente a los partidos mayores. Es **imprescindible**, sin embargo, al comparar los efectos de las series de divisiones, entenderlas como series matemáticas. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie. Así, para citar un error frecuente, se ha dicho (véase RAE 1967, pág. 34) que el método igualado es más favorable a los partidos pequeños que el método d'Hondt, porque al tener un primer divisor más alto, reduce sensiblemente el número de votos del partido pequeño, de forma tal que éste ya no puede alcanzar la cifra mayor que a menudo, permite conseguir el último escaño en una circunscripción electoral. En realidad, el efecto probable es opuesto a este enunciado. Probablemente uno de los partidos menores tiene la posibilidad de conseguir un escaño (más) a costa de uno de los partidos de mayor votación, cuando se aplica la serie de método igualada en vez del método d'Hondt. Sin embargo, resulta tan posible que el segundo partido en votación arrebate un escaño al mayor, como que el partido más pequeño reciba un escaño más a costa de uno menos pequeño o de cualquier otro, comprendido el de mayor votación.

El método d'Hondt en sí alcanza una relación votos-escaños bastante proporcional. Por otra parte el efecto que tiene depende de otros factores. Es sumamente importante la frecuencia con que se aplica el método d'Hondt en un sistema electoral, es decir, si hay solamente una circunscripción nacional o si existen muchas circunscripciones electorales. Por lo tanto, el factor decisivo que explica una posible desproporcionalidad en la relación votos-escaños, no es necesariamente el método d'Hondt, sino la división del territorio nacional en (¿cuántas?) circunscripciones electorales. A mayor cantidad de circunscripciones, mayor es la incidencia del método d'Hondt, permaneciendo, sin embargo, el tamaño de las circunscripciones como la causante decisiva del grado de proporcionalidad o desproporcionalidad del sistema electoral.

No obstante la mistificación existente en varios países sobre los efectos del sistema d'Hondt (hay interpretaciones de resultados electorales como influencia de un enigmático "monsieur d'Hondt"), el método es de operatividad fácil y de efectos previsibles. Una de sus ventajas es que un solo procedimiento basta para poder distribuir todos los escaños. No extraña, entonces, que este método sea el más utilizado para convertir votos en escaños.

DELEGADOS ELECTORALES

Son delegados electorales los agentes o representantes de una autoridad superior, quien los designa para que, en su nombre, desempeñen determinadas funciones con relación a los comicios.

La figura de los delegados electorales se presenta con variables características según la legislación electoral de cada país, pudiendo tratarse de delegados de los organismos electorales o de delegados del gobierno nacional o local. En algunas legislaciones, los partidos políticos designan delegados o fiscales electorales, que los representan.

En el primer caso, las delegaciones pueden consistir en dependencias permanentes de la organización electoral, localizadas en las principales divisiones político-administrativas del territorio nacional. Sus funciones son las propias de todo organismo electoral, en cuanto concierne a la preparación y supervisión del proceso electoral. Estas delegaciones son agencias de los organismos electorales supremos, a los cuales están subordinadas jerárquicamente.

Existen también delegados de los organismos electorales que desempeñan una función muy específica, de carácter transitorio, con relación a la jornada electoral o con relación al proceso de los escrutinios. En este supuesto las leyes suelen exigir que los delegados sean juristas cualificados por su trayectoria en la carrera judicial o en la vida académica.

Finalmente, es también acostumbrado que el gobierno nacional designe delegados suyos con el encargo de velar por el mantenimiento del orden y el cumplimiento de las leyes electorales, el día de los comicios, en las distintas secciones del territorio nacional. Su función es transitoria, únicamente para llevar la representación del gobierno a las entidades territoriales y para colaborar con las autoridades y los dirigentes políticos locales en el normal desarrollo de la jornada electoral.

Vocablos de referencia:

V. Fiscal electoral

•BIBLIOGRAFIA: HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO: *Régimen Electoral Colombiano*. Bogotá, publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1986. VARIOS AUTORES: *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. San José, Editorial Centro Interamericano de Asistencia y Promoción Electoral - CAPEL, 1986.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

DELITOS ELECTORALES

Un sistema electoral en un Estado democrático debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular, y esta libertad genérica se rodea hoy día de otro conjunto de libertades encaminadas a salvaguardar la opción entre diversos términos de una alternativa verdaderamente plural. A hacer efectiva dicha pluralidad y su fecunda concurrencia en la conquista del electorado se dirigen un conjunto de previsiones de muy diversa naturaleza entre las que es preciso incluir la tipificación como delitos electorales de un conjunto de conductas atentatorias contra la libertad y secreto del voto, contra la libre opción por una u otra candidatura por parte del elector, y en definitiva, contra la pureza de los comicios.

Como ya advirtiera GIMÉNEZ FERNÁNDEZ (GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL: *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, 2ª ed., Sevilla, 1977, pág. 171), la práctica demuestra que no bastan las garantías de carácter preventivo para evitar la ejecución de actos encaminados a falsear el resultado de las luchas electorales; de aquí la necesidad de que las leyes electorales dediquen uno de sus capítulos a la tipificación de aquellas conductas que han de ser enjuiciadas como delitos electorales, con la concreción de las penas que les corresponden.

En definitiva, pues, delitos electorales son aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático, y que por su propio carácter peculiar, son definidas y castigadas, por lo general, no en el Código Penal, sino en la propia Ley Electoral.

En relación con este último punto, GIMÉNEZ FERNÁNDEZ advertiría que los delitos electorales no podían ser equiparados a los comunes que tipifica el Código Penal, pues con ello se incurriría en el error de castigarlos con excesiva severidad, lo que a su vez origina la lenidad de los encargados de aplicar la sanción. Aunque han existido históricamente supuestos en los que ha sido el Código Penal el texto normativo que tipificaba los delitos electorales, guardando silencio en torno a ellos la Ley Electoral (tal sucedería en España con la Ley Electoral del año 1907), lo cierto es que hoy puede considerarse como pauta generalizada la de que son las Leyes Electorales las que contemplan de modo preciso las conductas que deben ser tipificadas como delitos electorales.

Con la tipificación de una serie de conductas se trata de garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho de voto, el secreto del mismo, la autenticidad y legalidad del procedimiento y, en definitiva, la pureza de todo el proceso electoral.

Es evidente que dentro de las conductas delictivas cabe efectuar varios distinguos, pues no es igual la omisión del voto —en aquellos países en que el sufragio es una obligación ciudadana— o el incumpli-

miento de cualquiera de las disposiciones encaminadas a garantizar el normal desarrollo de los distintos actos preparatorios de los comicios, que aquellos actos dolosos dirigidos a coartar la libertad del elector mediante la violencia o la captación, o a falsear los resultados electorales. Por ello mismo, siendo diferente la modalidad del delito, también lo debe ser la sanción, que en los primeros supuestos tiende a ser pecuniaria, mientras que en los segundos se orienta hacia la privación de libertad.

Es preciso asimismo efectuar una última diferenciación según que la conducta tipificada provenga de un funcionario público o de un particular, pues parece lógico que en el primer supuesto la sanción resulte acentuada.

Nos detendremos a continuación en un somero repaso de algunas de las conductas delictivas más comunes a la vista de las diferentes legislaciones electorales. Las vamos a agrupar en función de los distintos rasgos que caracterizan al derecho de sufragio y a la emisión del voto (sufragio obligatorio —bien que no en todos los países—, secreto del voto, sufragio igual, sufragio libre). A las conductas que atentan a esos principios habrá que añadir otras muy diversas a las que también aludiremos, bien que de modo somero.

I. Omisión del sufragio

Como es sabido, el sufragio puede ser meramente voluntario u obligatorio, esto es, puede considerarse como un derecho, pero también, sin dejar de ser derecho, como una obligación.

Los ordenamientos que determinan el carácter obligatorio de la emisión del voto, en sintonía con ello, contemplan como conducta sancionable la no emisión del mismo. Es el caso, entre otros países, de Argentina, Bélgica y Luxemburgo.

En Argentina, el Código Electoral Nacional, aprobado por Decreto núm. 2135/1983, de 18 de agosto, en su Art. 125, tipifica como falta electoral la no emisión del voto. A su tenor, se impondrá multa de 50 a 500 pesos argentinos al elector que dejare de emitir su voto y no se justificare ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta días de la respectiva elección. El infractor no podrá ser designado para desempeñar funciones o empleos públicos durante tres años a partir de la elección. El infractor que no abonare la multa no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estatales nacionales, provinciales o municipales.

El Código Electoral belga, de 19 de agosto de 1928, dedica su título VI a “De la sanction de l’obligation du vote”. En los artículos 207 y siguientes se contempla el procedimiento a seguir para la verificación de los ciudadanos que hayan incumplido su obligación de votar. En los ocho días siguientes a la proclamación de candidatos electos, el comisario de esta averiguación deberá dirigir al juez de paz una lista con los

electores que no hayan tomado parte en la votación o cuyas excusas no hayan sido admitidas. Una primera ausencia no justificada será sancionada con advertencia o multa de uno a tres francos. Caso de reincidencia en los seis años inmediatamente sucesivos, la multa se elevará de tres a veinticinco francos y si las reincidencias se reprodujeran por tercera y cuarta vez en el plazo de quince años, el elector será borrado de las listas electorales por un período de diez años durante el cual, no podrá recibir ningún nombramiento, promoción o distinción, sea gubernamental o de las administraciones provinciales o municipales.

En cuanto a la Ley Electoral luxemburguesa, de 31 de julio de 1924, en sus artículos 261 y 262 (introducidos por otra Ley de 31 de julio de 1973), determina que en el mes inmediato a la proclamación del resultado del escrutinio, el oficial del ministerio público confeccionará, bajo el control del juez de paz, una lista con los electores que no hayan tomado parte en la votación o cuyas excusas no se hubieran admitido. Una primera abstención no justificada será sancionada con una multa de 1.000 a 2.500 francos. Caso de reincidencia, la multa será de 5.000 a 10.000 francos.

II. Violación del secreto del voto

El secreto del voto es una de las garantías imprescindibles con las que se trata de salvaguardar su libre emisión. De ahí que los códigos electorales sancionen aquellos actos orientados a conculcar ese secreto. Nos referiremos, ejemplificativamente, a las legislaciones de Argentina, Costa Rica y Portugal.

El Art. 141 del Código Electoral Nacional argentino castiga con la pena de prisión de tres meses a tres años al que utilizare medios tendientes a violar el secreto del sufragio. También el Art. 153 del Código Electoral de la República de Costa Rica, de 10 de diciembre de 1952, reformado por Ley de 11 de julio de 1969, sanciona con la pena de prisión de uno a seis meses a quien violare por cualquier medio el secreto ajeno. Y en análogo sentido se orienta el Art. 151 de la Ley Electoral núm. 14/1979, de 16 de mayo, para la Asamblea de la República portuguesa. Diremos por último que no sólo se tipifica la vulneración del secreto del voto ajeno, sino también la revelación del propio voto. Así, el Art. 142 del Código Electoral Nacional argentino impone la pena de prisión de uno a dieciocho meses al elector que revelare su voto en el momento de emitirlo. Y otro tanto sucede con el Art. 153 del Código Electoral de la República de Costa Rica, cuyo apartado g/ sanciona al que, con su firma o de otro modo inequívoco, marcara su voto para hacerlo identificable, lo que entraña obviamente la ruptura del carácter secreto del propio voto.

III. Voto múltiple o ilegal

El principio del sufragio igual es uno de los rasgos característicos de todo sistema electoral democrático. De ahí que las leyes electorales

sancionen las conductas que tienden a vulnerarlo, pudiendo provenir la conculcación, bien del voto múltiple (incluso de la mera inscripción), bien de la inscripción fraudulenta en una lista electoral o de la emisión asimismo fraudulenta del voto.

Si analizamos el derecho positivo, comprobaremos cómo la generalidad de los ordenamientos tipifican conductas de la índole de las descritas. Así, el Art. 137 del Código Electoral Nacional argentino impone la prisión de seis meses a tres años al ciudadano que se inscribiere más de una vez, o lo hiciera con documentos apócrifos, anulados o ajenos, o denunciare domicilio falso. Por su parte, el Art. 195 Código Electoral belga tipifica la inscripción en una lista electoral mediante declaraciones falsas. También en Francia, el Código Electoral, ajeno a los Decretos núms. 64-1086 y 64-1087, de 27 de octubre de 1964, sanciona (en su Art. 86) a toda persona que se inscriba en una lista electoral con nombre falso, o falseando sus cualidades, ocultando su incapacidad legal... etc. Y el Art. 93 castiga con pena de prisión de seis meses a dos años y multa de 720 a 20.000 francos al ciudadano que, aprovechándose de una inscripción múltiple, vote más de una vez. Análogas determinaciones encontramos en el Reino Unido. El Art. 48.2 a/ de la *Representation of the People Act* de 1949 (Ley destinada a codificar ciertas disposiciones relativas a las elecciones parlamentarias y de gobierno local, corrupciones, prácticas ilegales y reclamaciones judiciales en materia electoral) considera culpable de delito a la persona que vote como elector más de una vez en el mismo distrito en una elección parlamentaria. Y el Art. 48.1 a/ castiga a quien vote a sabiendas de que está sujeto a una inhabilitación legal para votar.

En México, la Ley Federal de 27 de diciembre de 1977, de organizaciones políticas y procesos electorales, sanciona (Art. 242) con pena de prisión hasta de un año o suspensión de derechos políticos hasta por un año, o ambas a juicio del juez, a quien vote por más de una vez.

También en Portugal la Ley Electoral (Art. 149) castiga el voto plural con prisión de seis meses a dos años y multa de 20.000 a 100.000 escudos. En la República de Costa Rica, el Art. 153 f/ del Código Electoral sanciona con prisión de uno a seis meses no sólo a quien votare más de una vez en una elección, sino también a quien pretendiere hacerlo. Y en España, finalmente, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su Art. 142, castiga con las penas de prisión menor en grado mínimo, inhabilitación especial y multa de 30.000 a 300.000 pesetas, a quienes voten dos o más veces en la misma elección, o a quienes voten dolosamente sin capacidad para hacerlo.

IV. Constricción de la libertad de sufragio

La libertad de emisión del sufragio puede ser constreñida de modos muy diversos: bien directamente, obligando a votar en un determinado sentido o impidiendo la emisión del voto, bien a través de cauces

indirectos, induciendo con engaño a los electores a votar por una opción concreta.

Las legislaciones electorales nos ofrecen un muestrario en verdad variopinto, llegando incluso a sancionar, en algún caso, la organización para el mismo día de los comicios de actividades que puedan repercutir, obstaculizándolo, sobre el cuerpo electoral. Tal sucede con el Código Electoral Nacional argentino, que sanciona con pena de prisión de quince días a seis meses al empresario u organizador de espectáculos públicos o actos deportivos que se realicen durante el desarrollo del acto electoral y hasta pasadas tres horas de ser clausurado. Y otro tanto prescribe respecto de quienes organicen o autoricen juegos de azar.

En otra dirección, la propia normativa argentina impone la pena de prisión de dos meses a dos años a quien con engaños indujere a otro a votar en determinada forma o a abstenerse de hacerlo.

En Francia, el Art. 107 del Código Electoral penaliza al que, bien atemorizando a un elector, bien amenazándole o violentándole, intente influenciar su opción de voto o lograr su abstención. De un mes a dos años, y una multa que oscila entre 720 y 30.000 francos es la pena prevista.

También en el Reino Unido la legislación electoral tipifica la realización de prácticas corruptas entre las que se incluyen el soborno, los obsequios injustificados, el abuso de influencia... Caso de que estas infracciones se lleven a cabo por el candidato o su agente, o bien con su conocimiento y consentimiento, harán nula la elección.

La legislación electoral luxemburguesa, por su lado, castiga con multas de 5.000 a 50.000 francos a quienes, bajo cualquier pretexto, ofrezcan o prometan a los electores una suma de dinero, valores, comestibles, bebidas o cualesquiera otras ventajas. Análogas determinaciones se contemplan en la Ley Federal mexicana de organizaciones políticas y procesos electorales, cuyo Art. 244 impone una multa de hasta 5.000 pesos o prisión de hasta tres años y destitución en su caso del cargo o empleo que desempeñe e inhabilitación para obtener algún cargo público hasta por tres años al funcionario que, abusando de sus funciones, obligue o induzca a los electores a votar a favor o en contra de un candidato. Es de reseñar asimismo que el siguiente precepto (Art. 245) sanciona con multa de hasta 5.000 pesos a los ministros del culto religioso que por cualquier medio induzcan al electorado o en contra de un candidato o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.

De modo similar, el Art. 152 de la Ley Electoral portuguesa penaliza con prisión de seis meses a dos años a quien usare de la violencia o amenaza sobre cualquier elector, o usare de engaños o artificios fraudulentos, falsas noticias o cualquier otro medio ilícito para constreñir o inducir a votar una determinada lista o a abstenerse de votar. También el Código Electoral costarricense (en su Art. 154) sanciona con multa de 50 a 360 colones, o arresto de 25 a 180 días, al que, con violencia o

amenaza, compeliere a otro a adherirse a determinada candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de votar.

Finalmente, el Art. 146.1, apartados a/ y b/, de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, en España, castiga con la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas a quienes por medio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesas de las mismas, soliciten directa o indirectamente el voto de algún elector, o le induzcan a la abstención, y a quienes con violencia o intimidación presionen sobre los electores para que no usen de su derecho o lo ejerciten contra su voluntad.

Junto a las determinaciones precedentes, las leyes electorales sancionan todos aquellos actos que, al alterar la normalidad del colegio electoral, imprescindible para que el elector pueda emitir con entera libertad su voto, constriñan tal libertad.

Así, el Código Electoral belga (Art. 190) sanciona toda irrupción en un colegio electoral, consumada o intentada violentamente, orientada a obstaculizar las operaciones electorales. Otro tanto prevé el Código Electoral francés (en su Art. 99), prácticamente, en idénticos términos. Y ambos textos vuelven a coincidir en la sanción a los miembros de un colegio electoral que durante el desarrollo del acto electoral cometan ultrajes o violencias contra el propio colegio, uno de sus miembros o cualquier elector. También la legislación luxemburguesa tipifica la irrupción violenta, o su tentativa, en un colegio electoral, mientras que en México, la ya referida Ley Federal de 1977, sobre procesos electorales, castiga a quienes se presenten en un colegio electoral portando armas, circunstancia asimismo penalizada por el Código Electoral de la República de Costa Rica, que también sanciona a quien se presente en un colegio electoral en notorio estado de embriaguez.

Por último, en España, la Ley Orgánica 5/1985, en similar dirección, castiga a quienes impidan o dificulten injustificadamente la entrada, salida o permanencia de los electores, candidatos, apoderados, interventores y notarios en los lugares en que se realicen actos del procedimiento electoral, y también a quienes perturben gravemente el orden en cualquier acto electoral o penetren en los locales donde éstos se celebren portando armas u otros instrumentos susceptibles de ser usados como tales.

V. Incumplimiento de funciones electorales

En todo colegio electoral debe haber como mínimo una Mesa integrada por un número determinado de miembros, a la que corresponde presidir el acto de la votación. La Mesa electoral está integrada por un presidente y unos vocales que han de ser elegidos, normalmente por sorteo público, de entre los electores censados en la sección electoral a la que corresponde la Mesa.

La participación como miembro de la Mesa constituye un deber cívico y una auténtica obligación legal, por lo que su incumplimiento es generalmente sancionado por la legislación electoral.

Así, el Art. 242 de la Ley Federal mexicana de organizaciones políticas y procesos electorales prevé la imposición de la pena de prisión de hasta un año o suspensión de derechos políticos hasta por un año asimismo, a quien se niegue a desempeñar las funciones electorales que le sean encomendadas. Igualmente, la Ley Electoral portuguesa (Art. 164) sanciona a quien, habiendo de formar parte de la Mesa de la asamblea electoral, sin motivo justificado, no asuma o abandone esas funciones. La sanción oscila entre los 1.000 y los 20.000 escudos.

También el Código Electoral de la República de Costa Rica (en su Art. 152, g/) sanciona con la pena de inhabilitación absoluta por el término de dos a ocho años a los electores que, habiendo sido designados para formar parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de una Junta Receptora, no se apersonen sin que haya justa causa, para el oportuno juramento después de haber sido requeridos a ese efecto por una vez. Asimismo, el Código Electoral Nacional argentino (Art. 132) penaliza con prisión de seis meses a dos años a los funcionarios creados por la propia ley y a los electores designados para el desempeño de funciones que sin causa justificada dejen de concurrir al lugar donde deban cumplirlas o hicieren abandono de ellas.

Por último, en España, la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (Art. 143), prescribe que el presidente y los vocales de las Mesas Electorales, así como sus respectivos suplentes, que dejen de concurrir a desempeñar sus funciones, las abandonen sin causa legítima o incumplan sin causa justificada las obligaciones de excusa o aviso previo que les impone la propia Ley, incurrirán en la pena de arresto mayor y multa de 30.000 a 300.000 pesetas.

Junto a las conductas precedentemente referidas, las normas electorales tipifican muchas otras acciones, e incluso omisiones, que en cuanto pueden alterar la autenticidad, regularidad y legalidad del proceso electoral, deben ser necesariamente sancionadas.

Especial transcendencia adquieren a tal efecto las actuaciones dolosas o negligentes de los funcionarios públicos que supongan vulneración de las determinaciones de la legislación electoral. En este marco pueden situarse el incumplimiento de las normas relativas al censo electoral, o de aquellas otras que regulan la constitución de las Juntas y Mesas Electorales. Notoria importancia presentan a este respecto las actuaciones que, con abuso del cargo, impliquen la realización por tales funcionarios de alguna falsedad, como el cambio, ocultación o alteración, de cualquier manera, del sobre o papeleta electoral que el elector entregue al ejercitar su derecho, o la realización inexacta del recuento de electores en actos referentes a la formación o rectificación del censo, o en las operaciones de votación y escrutinio, todo ello hecho dolosamente.

Para finalizar, señalaremos que algunas Leyes Electorales incluyen dentro de los delitos electorales las actuaciones de los partidos que vulneren lo establecido por la ley en relación con las limitaciones fijadas para los gastos electorales, considerando responsables de estos delitos a los administradores generales de las distintas candidaturas presentadas. Asimismo, algunos códigos —cual es el caso español— penalizan la vulneración dolosa de la normativa vigente en materia de encuestas electorales (prohibición durante los cinco días anteriores a la votación de la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación, sujeción de los sondeos o encuestas a una serie de requisitos... etc.).

Terminaremos advirtiéndole que la infracción de las normas obligatorias establecidas por la Ley Electoral, cuando no constituya delito, es considerada por algunos códigos electorales como infracción o falta electoral, pudiendo dar lugar a una sanción por lo general de tipo pecuniario.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral Legislación electoral

•BIBLIOGRAFIA: CARRERAS, FRANCESC DE Y VALLES, JOSEP M.: *Las elecciones* (Introducción a los sistemas electorales), Editorial Blume, Barcelona, 1977. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Editorial Dykinson, Madrid, 1986. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL: *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Universidad de Sevilla, 2ª ed., Sevilla, 1977. JIMÉNEZ DE CISNEROS, FRANCISCO JAVIER: *Ley Electoral*, Cuadernos de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983. MACKENZIE, W. J. M.: *Elecciones libres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1962. SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Ley Electoral*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

DEMOCRACIA

1) La gran dificultad de definir o conceptualizar la democracia radica en que la palabra sufre de un exceso de significación. Jurídica y políticamente a conceptos, formas políticas, sistemas constitucionales y actitudes de la más diversa naturaleza se les atribuye el calificativo de democráticos, aunque se trate de cosas diferentes y de sentidos opuestos. Esto no es, para la Ciencia Política y el Derecho Constitucional, un fenómeno patológico, pero complica y dificulta enormemente la definición del concepto de democracia. Sin embargo hay que tener en

cuenta que esta dificultad conceptual es algo inherente a la noción misma de la democracia, porque la democracia no es, y no ha sido nunca, únicamente una forma de gobierno —con diversas características a través de una historia milenaria—, sino también una manera de concebir el Estado y la organización política en su integridad y una proyección al campo institucional y político de la idea misma del hombre, con la consecuencia de que la democracia puede ser encarada también como una exigencia humana y moral.

2) El Diccionario de la Real Academia Española da dos acepciones del vocablo: “1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y 2. Predominio del pueblo en el gobierno político del Estado”.

La insuficiencia, vaguedad y falta de corrección conceptual, tanto histórica como política y constitucional, de estas acepciones que da el Diccionario de la Academia son obvias. Es evidente que ninguna definición actual del vocablo “democracia”, puede limitarse ni retener sólo las acepciones que se incluyen en el Diccionario.

3) El origen etimológico de la palabra (*Demos* = pueblo; *Kratos* = gobierno), que lleva a definir a la democracia como el gobierno del pueblo, es importante para iniciar la comprensión del sentido del concepto, pero sin embargo, es absolutamente insuficiente hoy para su caracterización completa.

4) La democracia concebida estrictamente sólo como gobierno del pueblo sirve para tipificar a las democracias antiguas, en el entendido que el concepto de pueblo como titular del poder político no era incompatible en la Grecia clásica con el hecho de que el pueblo estuviera integrado con una pequeña minoría de la población, con la existencia de la esclavitud, con la exclusión de amplios sectores sociales de toda participación política y con el no reconocimiento de la idea de que todos los hombres habrían de ser considerados como titulares de derechos que el Estado habría necesariamente de respetar.

Así concebida, la democracia era una de las tres formas de Gobierno, en la compleja y polémica clasificación tripartita aristotélica, que las dividía en formas puras y degeneradas (monarquía, autocracia y democracia; tiranía, oligarquía y demagogia).

5) La idea de la democracia como gobierno del pueblo, esencial para comprender uno de sus necesarios elementos, no alcanza, sin embargo, para definir la democracia constitucional moderna, ya que no sólo el concepto mismo de lo que ha de entenderse por pueblo y por gobierno de la mayoría han cambiado con el transcurso de los siglos, sino que hoy la idea de la democracia está unida indefectiblemente a lo que es el Estado de Derecho, a la igualdad jurídica de todos los hombres, al reconocimiento de los derechos humanos de todos los individuos y al preciso y necesario reconocimiento de los derechos de todas las minorías.

Sin embargo, pese a las diferencias entre la idea de la democracia antigua, en especial en el modelo griego, y la democracia constitucional moderna, no puede dejarse de señalar la importancia histórica y política de las democracias antiguas, cuando por primera vez se afirmó el carácter humano del poder político, que su titularidad recayera en el pueblo y no en un hombre o en una minoría y el hecho de que la degeneración de la democracia pueda transformarla en una forma impura, la demagogia, tan repudiable como la tiranía o la oligarquía.

Por último el carácter directo de la democracia antigua, sólo posible en el ámbito restringido de la "polis" —mantenido hoy únicamente en algunas formas de democracia directa en unos pocos cantones suizos— es inconciliable con la democracia en el Estado moderno, que sólo puede llegar a existir en virtud de la adopción de formas representativas, en sus múltiples variantes.

6) En la historia del pensamiento político una diferente concepción de la democracia ha determinado siempre la existencia de dos criterios opuestos que, en distintas formas, se han presentado reiteradamente. Por un lado la idea de la democracia basada exclusivamente en que es el gobierno del pueblo y en la decisión de la mayoría que no tiene, en principio, otros límites que su propia voluntad. Por otro, la idea democrática fundada en el reconocimiento necesario del Gobierno de la mayoría —consustancial con la esencia de lo que la democracia es—, pero limitado por los derechos de las minorías y el necesario respeto de los derechos del hombre. La primera concepción, que puede llegar a suponer una verdadera dictadura de la mayoría, es incompatible con la idea actual de la democracia constitucional, que existe sólo en el Estado de Derecho. La primera concepción es la que algunos han visto en el pensamiento roussauniano, en ROBESPIERRE y en SAINT JUST que ciertos autores entroncan con las formas marxistas de la democracia. La segunda, expuesta originariamente por MONTESQUIEU, descrita por TOCQUEVILLE, unida al pensamiento liberal, es la democracia constitucional moderna, la democracia del Estado Constitucional y Social de Derecho.

7) Ideológicamente la democracia supone una concepción relativista de la verdad y de la política, que implica la necesidad de tolerar toda crítica y toda ideología, incluso aquellas de raíz o naturaleza antidemocrática. La democracia no puede castigar a las ideas. Sólo puede sancionar los hechos y la acción antidemocrática. Frente al relativismo de la democracia, se sitúa el dogmatismo conceptual de todo autoritarismo o totalitarismo. Este tema es la materia de lo mejor de la elaboración doctrinaria moderna de la teoría democrática, desde KELSEN y HELLER hasta las teorías de los autores de nuestros días.

La afirmación "no puede haber libertad para los enemigos de la libertad", tan amada por algunos demócratas extraviados, es difícilmente conciliable con la más pura concepción de la democracia, que cree que su vida depende esencialmente de su fe en el hombre que

vive en libertad. Sin caer en el suicidio democrático, la democracia sólo ha de defenderse por vías y con medios democráticos.

8) La democracia, fundada en la libertad reconoce también como principio esencial a la igualdad. Si la igualdad jurídica de todos los hombres integra el concepto de la democracia, este concepto no es además ajeno al reconocimiento de la importancia del repudio a las extremas desigualdades de hecho, que conspiran contra la posibilidad de la existencia de una democracia verdadera.

Si las desigualdades reales existen en una sociedad en que impera la miseria, la injusticia, la explotación y la enfermedad, la subsistencia de la democracia política no sólo peligra, sino que está prácticamente condenada a perecer, cayendo en la demagogia populista o en el autoritarismo tiránico.

La democracia política no puede hoy concebirse ni existir si no va acompañada de la democracia económica y democracia social. Esta triple dimensión de la idea democrática se da en el Estado Social de Derecho.

9) La oposición entre democracia “formal” y democracia “real” ha sido planteada por ciertas corrientes políticas que han atacado a la democracia “burguesa”, que existiría sólo en cuanto al respeto formal de la mayoría y al acatamiento de un marco jurídico destinado, en verdad, a asegurar el gobierno en manos de los detentadores del poder económico y social. Frente a esta democracia “formal” se situaría la democracia “real”, fundada en el repudio del formalismo jurídico burgués y en la realidad del poder popular y en la atención esencial de los derechos económicos y sociales.

Esta posición teórica y política es incompatible con la concepción integral y plena de la democracia, que supone necesariamente el Estado de Derecho y el respeto de la libertad, sin desatender los aspectos económicos y sociales. Libertad sin justicia es tan inadmisibles como trabajo, enseñanza y seguridad social sin libertad.

Oponer la democracia “real” a la democracia “formal” es sólo un expediente político que ha sido utilizado para atacar política y conceptualmente a la democracia misma.

10) La democracia constitucional moderna, resultado de un proceso en el que la evolución constitucional inglesa, la revolución francesa, la independencia de los Estados Unidos, la revolución de los países iberoamericanos, los precedentes españoles y el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII fueron elementos fundamentales, es, en sus múltiples variantes, una democracia representativa fundada en la existencia de un marco constitucional, que supone el gobierno de la mayoría, pero con el reconocimiento de los necesarios derechos de todas las minorías y el respeto de los derechos de todos los seres humanos, límites absolutos y necesarios de los poderes del gobierno. Es así una democracia que nació y evolucionó paralelamente con la idea de la libertad y con el concepto del Estado de Derecho, que hoy ha de

ser calificado como Estado Social de Derecho, entendiendo por Estado de Derecho aquel limitado y condicionado por el respeto de la norma jurídica, por la separación o limitación de poderes y por los derechos de la persona humana, cuyas autoridades son el resultado de elecciones libres y periódicas, en las que puedan intervenir todos los partidos políticos legalmente constituidos, sin posibilidad de exclusiones discriminatorias o la existencia de partidos únicos.

11) Así concebida la democracia, compatible con formas de gobierno republicanas o, en algunas situaciones, monárquicas, es inconciliable y opuesta al concepto de Estado Totalitario, en el que el individuo está subordinado a la colectividad, no posee derechos como tal y las minorías o los grupos políticos o sociales cualquiera que sea su carácter o entidad, no poseen ningún derecho frente al Estado o a la mayoría gobernante, sea real o no.

12) Pero la oposición conceptual y política entre democracia y totalitarismo, claramente determinada en la década de los treinta entre la democracia ("plutocrática y decadente") y el nazismo y el fascismo, que la repudiaban, aunque a veces se auto llamaban "las verdaderas democracias", presentó luego de la Segunda Guerra Mundial un nuevo carácter. La invocación común del calificativo "democrático" para tipificar sistemas tan disímiles como la democracia representativa, liberal y pluralista del tipo occidental y las democracias "socialistas", "marxistas", y las llamadas "democracias populares" surgidas en Europa Oriental, complicó la cuestión. Hoy los nuevos regímenes políticos, surgidos del proceso de descolonización sobre todo en Africa (en muchos de los cuales se acepta la existencia de un partido único, lo que es históricamente incompatible con el concepto de democracia tradicional), y nuevas formas constitucionales de países socialistas, fuera de la Europa Oriental, han replanteado la cuestión.

13) La democracia es la democracia representativa y pluralista, fundada en el gobierno constitucional, que respeta necesariamente los derechos humanos y se integra con la idea del Estado de Derecho.

Las otras formas democráticas, con los calificativos de "populares", "revolucionarias", etc., podrán ser sistemas políticos que recogen algunos de los elementos de la idea democrática (origen popular del poder, gobierno de la mayoría, etc.), pero no pueden confundirse con la democracia constitucional moderna, pluralista y representativa, única a la que cabe individualizar con el solo nombre de "democracia".

14) Puede concluirse a este respecto que hoy la democracia es, sin otro calificativo adicional, la democracia representativa, el Estado Democrático Social de Derecho. Nacida y desarrollada en los tiempos modernos de manera paralela con el liberalismo, la democracia actual sigue teniendo como elemento esencial el respeto de la libertad (que supone en nuestros días el respeto integral a todos los derechos humanos).

La democracia es liberal en cuanto se fundamenta en la libertad del ser humano, necesariamente compatible en nuestros días con el indispensable reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y con cualquier política económica, siempre que respete el marco conceptual general de la democracia.

15) La democracia se legitima con el acatamiento de la voluntad política de la mayoría y con la aceptación del orden constitucional, que necesariamente implica el reconocimiento de la existencia y de los derechos de las minorías y de su adecuada representación y de los derechos humanos de todos, sin ningún tipo de discriminación arbitraria.

La legitimidad del poder político en la democracia sólo puede resultar del ejercicio de la voluntad del pueblo manifestada en elecciones libres y periódicas, con multiplicidad de partidos políticos, sin exclusiones discriminatorias. No puede haber legitimidad democrática fuera del marco que resulta del origen popular del poder político.

16) La democracia es incompatible con toda forma de totalitarismo estatal, con toda concepción política que mistifique y endiose al Estado y lo haga, a él o a la Nación, portador de fines propios. El Estado democrático está al servicio del hombre y del cumplimiento de los fines propios del ser humano.

La democracia es incompatible con todo sistema político basado en la afirmación de la desigualdad o que suponga un tratamiento desigual o separado a diversos seres o grupos humanos, ya sea por razones de raza, ideología, sexo, religión o de cualquier otra naturaleza.

17) El concepto mismo de tiranía es absolutamente inconciliable con la democracia. Y en cuanto a la dictadura, entendida como quiebra del sistema constitucional y la asunción de poderes absolutos, aun cuando tenga un carácter temporalmente limitado, es también una noción incompatible con el gobierno del Estado democrático.

Esto no quiere decir que no puedan existir, en los sistemas constitucionales democráticos, procedimientos que, respetando los principios de democracia y los derechos humanos, establezcan formas o regímenes excepcionales para hacer frente a situaciones de emergencia, con el objeto de salvar el orden público democrático y asegurar el libre y normal funcionamiento del Gobierno.

18) La democracia constitucional moderna puede existir en regímenes de gobierno monárquicos o republicanos. La monarquía constitucional democrática existente hoy, en particular en Europa Occidental, pero también en otras regiones (por ejemplo Japón), ha adoptado formas parlamentarias o semiparlamentarias y nada en ella es inconciliable, en sus formas actuales, con la democracia. La incompatibilidad total de la monarquía y la democracia, afirmada a veces en los siglos XVII y XVIII, es algo obsoleto que no puede ser sostenido con referencia a las actuales monarquías parlamentarias.

La democracia republicana, en cambio, derivada de la experiencia constitucional de los Estados Unidos, de la historia política latinoamericana y de ciertos antecedentes del Derecho Constitucional francés—, adoptó inicialmente el modelo presidencialista. Aunque el presidencialismo subsiste en los Estados Unidos, e influyó decisivamente en los sistemas latinoamericanos, hoy existen repúblicas que han adoptado regímenes parlamentarios, semiparlamentarios y semipresidenciales, tanto en Europa (por ejemplo, República Federal de Alemania, Francia, Finlandia, Italia, Grecia, Irlanda, Austria, Portugal, etc.) como en América Latina.

Todas las “democracias populares”, así como la Unión Soviética, han adoptado la fórmula republicana.

Muchos sistemas republicanos del Tercer Mundo, en África especialmente, presentan fórmulas atípicas en que, si bien han influido los modelos europeos y americanos, el sistema es esencialmente diferente, por la existencia de partidos únicos, constitucionalmente establecidos como tales y por otros elementos determinantes propios.

19) La democracia constitucional moderna es representativa, ya que con excepción de algunos pequeños cantones suizos, es imposible en el Estado contemporáneo el ejercicio de la democracia directa. De tal modo la organización política constitucional de la representación del pueblo, es decir de la fuente y origen del poder político, constituye un problema esencial de la democracia. El sistema representativo, en su versión clásica, fue objeto de regulación constitucional en el siglo XIX y en gran parte del siglo actual. Luego la introducción en ciertos sistemas constitucionales de algunas instituciones de gobierno directo como el mandato imperativo, la revocación del mandato, el referéndum y la iniciativa popular, ya sea a nivel nacional, provincial y departamental o municipal, desdibujó el esquema claro de lo que era el gobierno representativo, presentando formas de gobierno semirepresentativo o semidirecto. Pero estas formas, en los sistemas de gobierno de muchas democracias, no han alterado la esencia del sistema democrático, en cuanto al origen del poder político, el pluralismo y la libertad, por lo que *latu sensu*, la democracia representativa incluye los sistemas constitucionales que han acogido excepcional y limitadamente, las antes referidas instituciones de gobierno directo. De todos modos uno de los graves problemas, no totalmente resuelto de la democracia moderna, es unir el sistema representativo con formas de participación popular que mantengan abierto permanentemente el flujo y el contacto entre gobernantes y gobernados, que permitan eventualmente la participación directa de éstos, para evitar que la ficción jurídica en que se basa la representación política se traduzca en una actividad popular limitada a los actos electorales, caracterizados además, muchas veces, por la gran abstención en los comicios, con las consecuencias negativas que ello puede producir para debilitar el gobierno democrático.

20) No puede haber democracia sin partidos políticos que funcionen en un régimen de pluralismo y de libertad. La "democracia" del Partido Único es difícilmente conciliable en el concepto mismo del Estado democrático. Y la existencia de partidos políticos dominantes o privilegiados, aunque a veces han constituido fórmulas para asegurar la estabilidad y la continuidad constitucional en países latinoamericanos (como en México hasta fecha reciente) o en Estados tercermundistas, a la larga constituye un factor contrario y negativo para la existencia y desarrollo de una democracia verdadera.

Sin partidos políticos organizados y fuertes, capaces de elegir en libertad sus autoridades y sus candidatos, independientes del poder político gubernamental, la democracia carece de uno de los elementos esenciales para su existencia y desarrollo.

21) Los regímenes electorales poseen una importancia capital para la democracia. Aunque la democracia constitucional moderna muestra su compatibilidad con distintos sistemas electorales (desde el basado en el escrutinio uninominal mayoritario, con todas sus posibles variantes hasta la representación proporcional, también con todas sus distintas fórmulas) y muchas veces la adopción de éstos depende de factores históricos y tradicionales y de las características propias de cada sistema político y constitucional, no puede haber duda de que el régimen electoral más adecuado, en principio, a la idea de la democracia es el proporcional.

La influencia en los regímenes electorales en el ser de las democracias modernas resulta no sólo de la proyección en el sistema gubernamental, sino de su influencia para la configuración del régimen de los partidos políticos. Así, por ejemplo, un sistema proporcional puede favorecer un sistema multipartidista, mientras que uno mayoritario contribuye a fortalecer el bipartidismo.

22) Superado el período de predominio de dictaduras militares que caracterizó la década de los 70, sin perjuicio de la permanencia, todavía hay algunas, el caso de Cuba y el fenómeno especialísimo de Nicaragua, todo el resto de América Latina se afilia a la concepción de la democracia pluralista y representativa, basada en la existencia de un Estado Social de Derecho, respetuoso de los derechos humanos. Pero esta homogeneidad teórica no puede ocultar la realidad de las grandes carencias de la democracia real, por la existencia, en muchos casos, de un tradicional y desbordado predominio del Poder Ejecutivo, por el caudillismo y las consecuencias de un militarismo difícilmente compatible con el concepto del Estado democrático, por el analfabetismo, la injusticia social, y el subdesarrollo y la explotación económica y social que impiden la existencia de los presupuestos necesarios para que la democracia funcione y viva.

Vocablos de referencia:

V. Legitimidad

Partidos políticos

Sistemas electorales

República

•BIBLIOGRAFIA: Kelsen HANS: *Esencia y Valor de la Democracia*. DUVERGER MAURICE: *De la Dictature. L'idée de Legitimité. Les Parties Politiques*. CROISEY A.: *Las Democracias Antiguas*. MOSS CLAUDE: *Histoire d'une Démocratie: Athènes*. COHEN ROBERT: *Atenas, Una Democracia*. LACHARRIERE RENÉ DE: *Etudes sur la Théorie Démocratique*. HEER FRIEDRICH: *La Democracia en el Mundo Moderno*. DIAZ ELIAS: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. HELLER HERMANN: *Europa y el Fascismo*. OSTROGOESKI M.: *Democracy and the Organization of Political Parties*. BURDEAU GEORGES: *La Démocratie. Democratie*, Encyclopaedia Universalis, Vol. 5. LECLERCQ C.: *Le Principe de la Majorité*. SARTORI GIOVANNI: *Democrazia e Definizione. Democracy*, Encyclopaedia Britannica, Vol. 7, 1963. VANOSSI JORGE REINALDO: *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. KINDSAY A.D.: *El Estado Democrático Moderno*. MAC IVER R.: *El Monstruo del Estado*. MANENT PIERRE: *Tocqueville et la Nature de la Démocratie*. ARENDT HANNAH: *Le Système Totalitaire. Sobre la Revolución*. TOCQUEVILLE ALEXIS DE: *La Democracia en América. Democracia, Valores y Principios*. Recopilación de Fernando Volio. GROS ESPIELL HÉCTOR: *Las Democracias Populares. La Defensa de la Democracia*.

Héctor GROS ESPIELL

DEMOCRATIZACIÓN DEL SUFRAGIO

I. Concepto

Es posible identificar "democratización del sufragio" con el proceso de ampliación de la participación electoral, tanto en términos jurídicos como fácticos. Sólo cuando las personas formalmente autorizadas para votar pueden participar en las elecciones, se puede hablar verdaderamente de sufragio democrático. Ese proceso, sin embargo, debe enfocarse desde una perspectiva comparativa y para poder comparar la evolución del sufragio y el proceso de democratización en los países industrializados y en desarrollo es útil distinguir entre la democratización del sufragio y la democratización de los sistemas políticos.

En los países industrializados, la democratización giró por más de un siglo en torno a la lucha por el sufragio universal, igual, directo y secreto (democratización fundamental). Ciertamente que se elegían asambleas representativas en los sistemas políticos basados en la separación de poderes, pero no con base en el sufragio democrático, que se impuso sólo poco a poco.

En los países en desarrollo, la democratización gira, ahora como antes, en torno a la exigencia de democratizar los sistemas políticos.

Cierto que, siguiendo el ejemplo de los países industrializados, la mayoría de los países en desarrollo reconoció los elementos del sufragio democrático. Pero no son muchos los países en desarrollo cuyos dirigentes son electos.

II. El proceso de democratización en los países industrializados

En las democracias occidentales, tanto las europeas como las norteamericanas, existe un vínculo estrecho entre la revolución industrial, la evolución de las fuerzas productivas, la formación de un movimiento obrero fuerte y el sufragio democrático. En los países industrializados, la extensión del sufragio democrático (es decir, universal, igual, directo y secreto) estuvo insertada en el proceso de industrialización y los fenómenos sociopolíticos que lo acompañaban.

Sin embargo, no se trata de una evolución simultánea o automática. El sufragio democrático y, por consiguiente, la participación en el poder político, fue producto de la lucha de las organizaciones sociales y políticas del movimiento obrero, de los sindicatos y los partidos obreros. En el proceso de democratización fundamental del sufragio surgieron diferencias significativas entre los países, no sólo debido a su tardía industrialización y modernización.

En la mayoría de los países, la democratización se conquistó paso por paso. El aumento del número de electores condujo frecuentemente a la adopción de elecciones directas y secretas y después al sufragio universal. Como se desprende del gráfico, el sufragio en la Europa del siglo XIX fue censitario, pero secreto e igual.

En otros países, p. ej. en los EE.UU., se introdujo muy temprano el sufragio universal (a partir de 1830), aunque el acto de votación no fue secreto (hasta 1880/90). Hasta la Guerra Civil, sólo podían votar los hombres blancos. Después de la Guerra Civil, los negros conquistaron el sufragio mediante enmienda constitucional, pero los blancos se las arreglaban mediante otras manipulaciones del derecho electoral, para evitar que los negros ejercieran su derecho constitucional. Las discriminaciones se abolieron sólo después de 1960. La práctica electoral de los EE.UU. demuestra la importancia de analizar no sólo la democratización formal, sino también la realidad de la democratización fundamental.

Dejando de lado los aspectos específicos de ciertos países como los casos de los EE.UU. y Alemania, donde el sufragio universal, igual, directo y secreto se introdujo con la fundación del imperio (1867/71), el sufragio universal fue conquistado en dos grandes impulsos democratizantes, durante y después de las dos Guerras Mundiales. En Francia, Italia y Bélgica, el voto femenino se introdujo sólo después de la II Guerra Mundial. Pero podemos afirmar, en forma general, que la mayoría de las democracias capitalistas introdujo el sufragio universal después de la I Guerra Mundial. Este hecho tuvo efectos duraderos

sobre la participación política y los sistemas partidistas de los países en cuestión (véase gráfico en la página siguiente).

3. El proceso de democratización del sufragio en el Tercer Mundo y en América Latina

En algunos países de lo que hoy se llama Tercer Mundo, p. ej. Haití y Colombia, hubo elecciones esporádicas basadas en el sufragio universal (masculino) ya en el siglo XIX. Pero en general, el sufragio universal inició su marcha triunfal en los países industrializados. Ahora bien, un gran número de países asiáticos y africanos conquistó la independencia política sólo después de la II Guerra Mundial. Fue necesario sacudirse el yugo colonial para poder introducir el sufragio universal e igual. Por otra parte fue significativo que los regímenes minoritarios blancos como el de Rodesia, ex colonia británica que se independizó unilateralmente, estaban basados sobre el sufragio limitado por raza.

La democratización del sufragio en los países en desarrollo no estuvo vinculada, como en el caso de los países industrializados, con la industrialización y el cambio social.

Por una parte, no hubo procesos de industrialización similares o, en todo caso, se iniciaron mucho después, sin que —salvo pocas excepciones— hayan podido dejar atrás la fase de subindustrialización. El surgimiento de estructuras económicas heterogéneas contribuyó a petrificar las estructuras sociales, las cuales modifican la importancia del sufragio universal.

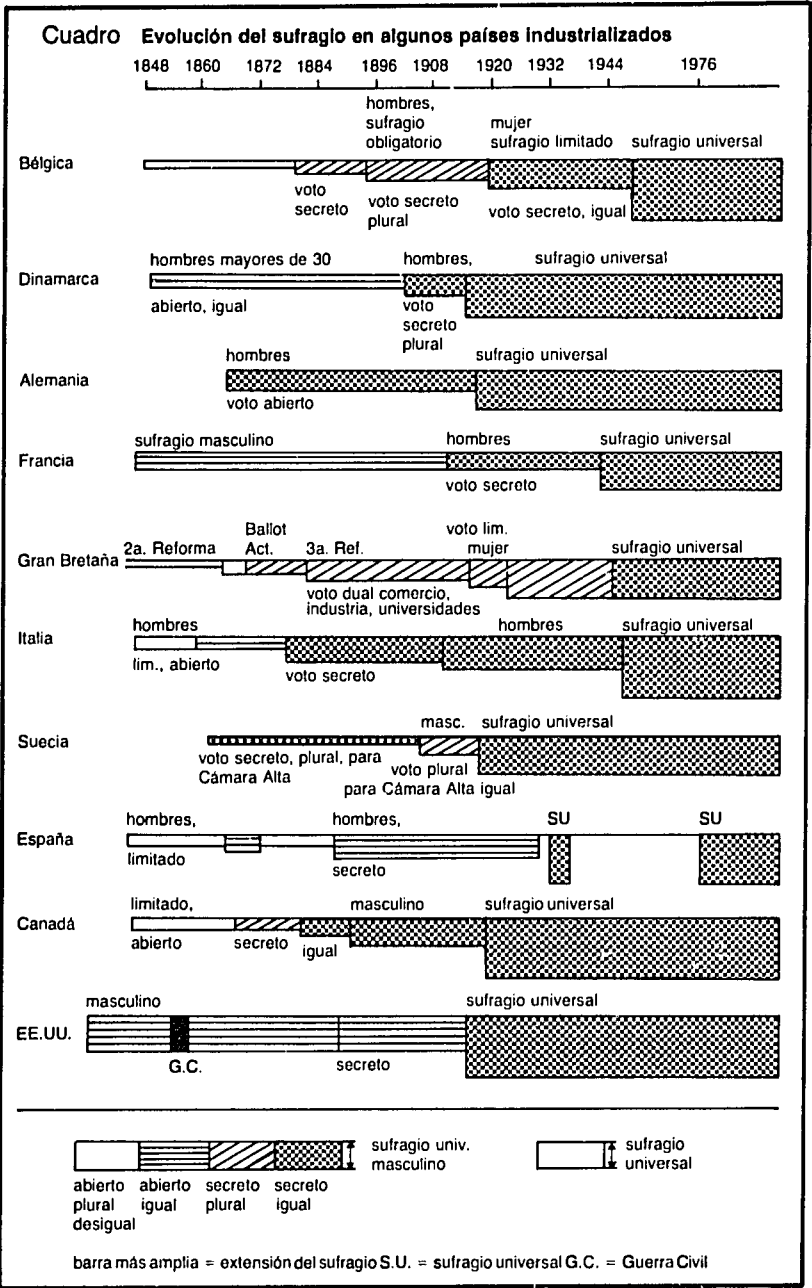
Dadas las enormes disparidades sociales y baja participación social masiva el sufragio universal no pudo llegar a tener en los países en desarrollo la misma importancia que en los países industrializados.

El sufragio democrático no era un instrumento adecuado para romper las relaciones de poder reales. Las estructuras de dominación autoritaria no se han podido superar ni en aquellos países donde el pueblo es llamado a las urnas esporádica o periódicamente. Además, el reconocimiento de los principios del sufragio democrático quedó frecuentemente en lo formal, mientras que la praxis electoral se caracterizaba por manipulaciones. Las deficiencias administrativas de los procesos electorales y la influencia ilegal sobre los electores, facilitada por la estructura social, disminuían el contenido democrático del voto, de modo que los resultados casi siempre se cuestionaban. En algunos países, donde habían funcionado instituciones democráticas por decenios, se produjo una involución autoritaria (p. ej. en Chile y Uruguay), como respuesta al cuestionamiento a fondo de las estructuras económicas y sociales tradicionales.

Tales experiencias demuestran la necesidad de evoluciones simultáneas dentro del proceso de desarrollo, específicamente de la democratización fundamental como parte del proceso de cambio social, no como anticipación del mismo.

El aumento de la importancia del sufragio, es decir, la influencia del pueblo en las decisiones políticas, depende del cambio social y una mayor participación social.

Dieter NOHLEN



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 contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concreta 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 la de estar inscrito en los registros electorales. La elegibilidad puede estar sometida a otros requisitos, como una edad mayor a la de 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 cerrada o bloqueada. 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 aquéllas en las que aparece una instancia de intermediarios entre los electores y los elegidos, pero en las que el elector, sin embargo, determina la orientación del voto del compromisario. En oposición a esto, las elecciones materialmente indirectas son aquéllas 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 a sufragio ha de ejercerse sin coacción o cualquiera otra influencia externa ilegal. Este sentido del concepto afirma el carácter subyacente cualitativo de la elección consistente en ofrecer al elector la posibilidad de elegir libre-

mente entre diferentes ofertas políticas. Si así no ocurriera, no sería elección libre y, por lo tanto, no sería elección, en su sentido más cabal. La protección del libre ejercicio del sufragio y la ausencia de control en la emisión del voto ya están cubiertas con la exigencia del voto secreto. No obstante esto, hay autores que conciben el criterio libre como un requisito complementario-sustancial del derecho electoral democrático, delimitando así, con mayor claridad, la diferencia con elecciones autoritarias o totalitarias de tipo semi o no-competitivas.

Obligatorio: los electores inscritos deben ejercer su derecho electoral. La justificación teórico-jurídica de la obligatoriedad del sufragio reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la elección de la representación política es sinónimo de **deber cívico**. Sin embargo, la introducción del voto obligatorio en varios países ha sido motivada por otras razones. Entre ellas 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 actualmente 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 socio-políticos 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, fue 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, con 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 sub-industrialización. 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 cualquiera 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, 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 ser 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 cumpliera 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 documentados 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 demostrar empíricamente en cada caso, porque tiene que ver con un principio fundamental, muchas veces establecido en la propia constitución, que es 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, p. 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 obtiene 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 en página siguiente).

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.

Un último punto sobre lo que vale llamar la atención es 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 infrarepresentación, 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.

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

Países	1910- 1920	1920- 1930	1930- 1940	1940- 1950	1950- 1960	1960- 1965	1965- 1970	1970- 1975
Argentina	2,8	8,8 (g)	14,2 (g)	17,2 (f)	45,1 (h)	44,7 (c)	—	50,1 (c)
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 (d)
Canadá	19,6 (g)	33,2 (e)	40,0 (e)	42,6 (e)	40,1 (g)	42,0 (c)	38,4 (h)	43,2 (d)
Colombia	6,4 (d)	5,4 (f)	11,5 (d)	13,2 (f)	21,5 (h)	16,0 (b)	14,2 (f)	19,1
Costa Rica	11,3 (i)	14,6 (h)	15,6 (f)	18,1 (d)	20,0 (h)	29,2 (b)	29,3 (f)	32,3
Cuba	10,5 (k)	desc.	24,9	37,1 (h)	15,9 (d)	—	—	57,6 (f)
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 (b)
Estados Unidos	18,4 (g)	25,5 (d)	35,6 (f)	34,4 (d)	39,1 (b)	38,1	36,5 (h)	37,1 (b)
Guatemala	13,0 (k)	descon.	39,0 (e)	11,3 (d)	13,9 (h)	—	11,6 (f)	12,3
Guayana	—	—	—	—	—	37,4 (d)	45,3 (h)	40,0 (c)
Haití	—	—	0,0 (e)	3,0 (f)	25,0 (g)	2,5 (a)	—	—
Honduras	12,3 (e)	13,8 (h)	0,0 (fi)	18,8 (h)	15,7 (d)	—	—	22,9 (a)
Jamaica	—	—	—	—	—	34,7 (b)	24,1 (g)	24,2 (a)
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)	35,8 (h)	33,4 (c)	26,2 (h)	33,5 (c)
Perú	3,1 (e)	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)	42,4 (g)	46,3 (g)	32,9 (b)	37,2 (g)	27,3
Trinidad y Tobago	—	—	—	—	—	38,3 (a)	30,5 (f)	11,5 (a)
Uruguay	4,7 (c)	16,4 (e)	11,9 (d)	29,4 (f)	40,7 (h)	44,9 (b)	38,9 (f)	56,7 (a)
Venezuela	—	—	0,0 (f)	26,6 (f)	39,8 (h)	38,4 (c)	38,6 (h)	38,2 (c)

¹ Porcentaje de los votos válidos emitidos en elecciones nacionales en relación con la población.

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; VANHANEN, 1975.

DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES

Los derechos y garantías de carácter electoral que las Constituciones modernas consagran vienen a integrar un tema que puede ser enfocado desde el punto de vista jurídico y desde una perspectiva política.

En el constitucionalismo contemporáneo numerosas instituciones que anteriormente alcanzaban tan sólo una formulación legal, han pasado a formar parte de la materia que el Constituyente considera susceptible de elevar al rango constitucional. Esta jerarquización eminente le ha dado gran relevancia a tales instituciones, dentro del ordenamiento jurídico de los países que siguen esa tendencia del Derecho Constitucional, destacando su influjo como normativa reguladora de la vida social. Esta particularidad le ha conferido a las Cartas Constitucionales de nuestros días su carácter programático y determina la extensión reglamentaria de las mismas.

La evolución anotada sintéticamente se ha concretado, entre otros aspectos, en cuanto a la materia electoral. La problemática jurídico-electoral, que se ha presentado en forma tan elusiva y cambiante para el mismo legislador ordinario, a causa de los encontrados intereses sociales en que se encuadra y concreta, viene a caer en el ámbito que el Derecho Constitucional reclama como cosa propia, y a ello se debe que las normas constitucionales recojan ya las bases fundamentales de la materia electoral.

Adicionalmente, el desarrollo progresivo de las concepciones democráticas, como legitimantes del ejercicio del poder político, determina que se le reconozca al régimen electoral una importancia tan jerarquizada, en tal forma que sus principios e instituciones esenciales son elevados en la actualidad a la categoría jurídica que tiene la cúspide constitucional del ordenamiento jurídico.

El avance institucional que notamos ha sido más evidente a partir de la Segunda Guerra Mundial, cuyo desenlace bélico también propició ese desarrollo jurídico. Las nuevas Constituciones europeas se decidieron por la constitucionalización del Derecho Electoral, aunque por medio de unas cuantas cláusulas fundamentales, principalmente en Francia, Italia y la República Federal de Alemania. Y los países que ingresaron últimamente a la vida electoral democrática, como Portugal (1976) y España (1978), igualmente incluyen en sus Constituciones las normas electorales básicas.

En América Latina, esa constitucionalización ha sido más detallada, como resulta de las Cartas políticas adoptadas en las últimas décadas y años (Venezuela, Colombia, Perú, El Salvador, Honduras, Guatemala, etc.).

Las normas constitucionales en materia electoral se bifurcan en una serie de derechos políticos y en una cadena de garantías de esos derechos.

Entre los derechos generalmente constitucionalizados se cuentan el sufragio universal y el derecho al voto libre, secreto, igual y directo. Se establece la elección popular y directa (en muchos países) del presidente de la república y del parlamento o asamblea legislativa. Se reconoce la facultad de asociación política o formación de partidos políticos. Así como la postulación libre para los cargos de elección popular. Es decir, las Constituciones actuales reconocen ampliamente la participación política de los ciudadanos, sin mayores restricciones. En cuanto a los derechos electorales, casi siempre utilizan una redacción rotundamente afirmativa. Y en las normas referidas al sistema político-electoral, las normas son más flexibles, para que la ley pueda atemperarlas a realidades sociales complejas y cambiantes.

De otra parte, las llamadas garantías electorales también constan en los Instrumentos constitucionales. Entre ellas, la prohibición del apoyo oficial directo o indirecto a candidatos o partidos; el mandato de tipificación de delitos electorales y su sanción; la designación de autoridades electorales independientes y la jurisdicción electoral, a veces de competencia privativa en la materia.

Como puede concluirse, los derechos electorales de los ciudadanos y las garantías que rodean a estos derechos tienen una formulación constitucional bastante categórica y en su conjunto estructuran una fuerte base jurídica de la democracia representativa.

Vocablos de referencia:

- V. Democratización del voto
- Derechos y deberes políticos
- Partidos políticos
- Sistemas políticos
- Transición a la democracia

•BIBLIOGRAFIA: *Legislación Electoral Comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Costa Rica, 1986. JIMENEZ DE CISNEROS CID FRANCISCO JAVIER: *Ley Electoral*. Cuadernos de Documentación. Madrid, 1983.

Comité Editorial

DERECHO PROCESAL ELECTORAL

I. Fundamentos jurídico-constitucionales del proceso electoral

Concepto: fundamentos justificativos

Si definimos sintéticamente al Derecho Procesal como el conjunto de normas referentes al proceso, pero considerando, como decía Carnelutti (1944) que éste, “en cualquiera de sus tipos, se sirve de medios cuya disciplina es el cometido de normas pertenecientes a alguno de los otros grupos”, podemos deducir que el derecho procesal electoral es aquella rama del derecho procesal público que se expresa como el conjunto de normas positivas referidas a los requisitos, contenido y efectos del proceso electoral (en este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, 1980).

Ahora bien, abundando en lo anterior, conviene reflexionar sobre la distinta índole de las normas materiales del derecho electoral en relación con el objeto específico de lo procesal. En efecto, como dice ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, la diversidad de su índole puede fraccionar la jurisdicción en distintas ramas produciendo una suerte de especialización de los distintos juzgadores, lo que implicaría una relativa división del Derecho Procesal en sectores diferentes. Ello no quiere decir que, “en todo caso, a un conjunto de normas sustantivas perfectamente diferenciadas corresponda una clase de proceso y sólo una, porque el paralelismo, por razones de múltiple índole, no se ha guardado en toda su pureza” (GUASP, 1943).

La no correspondencia entre normas electorales y proceso electoral, puede producirse, en general, bajo los siguientes supuestos:

- que no exista proceso específico para sustanciar pretensiones fundadas en derecho electoral.
- que normas electorales funden pretensiones que deban examinarse en distintos procesos o,
- que en un mismo proceso actúen pretensiones fundadas en normas de diversa naturaleza.

Todo lo cual supone que, “para que exista una clase especial de procesos, no es decisivo que existan pretensiones fundadas en una clase especial de normas, sino que es necesario y suficiente que haya un grupo de pretensiones cuya actuación se confía a una clase especial de Organos de la Jurisdicción” (GUASP, 1943).

A. Naturaleza jurídica

El proceso electoral se compone de un conjunto de elementos concatenados de tal forma que el anterior resulta presupuesto del siguiente, sin que se puedan concebir aislados los unos de los otros. Tal conjunto determina un procedimiento general que puede descomponerse en sus secundarios, por lo que las normas procedimentales del

proceso electoral integran su esencia misma y poseen enorme importancia.

Por ello, el proceso electoral no permite actuar mediante procedimientos de cualquier tipo. En efecto, la índole material de las normas electorales —que ejecutan el cumplimiento de los valores superiores de la Constitución— por una parte, y por otra, los requisitos formales que exige en cuanto a celeridad y preferencia en la tramitación judicial —por cuanto se actúa en un supuesto improrrogable— determinan que el proceso electoral posea una cierta identidad procedimental, no siendo válida cualquier norma general, sino que debe actuarse mediante los procedimientos especiales que indica la propia Ley Electoral.

Como en la resolución de los contenciosos electorales los aspectos procedimentales tienen gran importancia, el legislador debe prevenir la existencia, junto con las normas específicas de procedimiento electoral, de otras de índole general propias del ámbito procedimental público. En este sentido, la legislación española remite a la Ley de Procedimiento Administrativo que, así, trasciende su ámbito estricto para traducirse en ordenamiento procesal común (Art. 116, 2 y 120 de la Ley Orgánica 5/85, del régimen electoral general) (véase *CONTENCIOSO ELECTORAL*).

Sin embargo, gran parte de lo preceptuado en la Ley de Procedimiento Administrativo no es susceptible de una aplicación inmediata a lo electoral por razón de su objetivo. Por ello, tales preceptos sólo serán aplicables en la medida en que el carácter de las Juntas Electorales lo consienta y siempre y cuando no se opongan a la esencia material del proceso electoral. Y, aún en este supuesto, la aplicación de las normas contencioso-administrativas al ámbito electoral, deberá realizarse con suma prudencia y atendiendo siempre a singularidades tales como las que se refieren a plazos, notificaciones, prueba, concreción de fallos, comunicación y ejecución de sentencias, etcétera.

B. Tipo de proceso

Por los caracteres anteriores, podemos deducir que el proceso electoral es un auténtico proceso; las normas electorales fundamentan pretensiones que se deducen frente a la administración y ante un órgano jurisdiccional. Ahora bien, en rigor no puede afirmarse que se trate de un proceso especial por la naturaleza de la jurisdicción a la que somete su conocimiento. Al atribuirse la competencia a la jurisdicción ordinaria —salas de lo contencioso— hemos de convenir que se trata de un proceso común. Y no vale aducir que por la índole de los preceptos electorales, que facilita el recurso al amparo constitucional, se trate de otro tipo de proceso. Cuando se pretende el amparo —sea éste admitido o desestimado— se produce una nueva situación procesal que se actúa frente a una jurisdicción distinta de la ordinaria, como es la constitucional.

C. Fuentes

En sentido estricto, el derecho procesal electoral —como cualquier rama del derecho, en este caso del procesal público— tiene que partir obligatoriamente de la teoría general de las fuentes jurídicas, limitándose a precisar las especificidades que implica la correcta aplicación de aquéllas a su objeto.

Por ello, en sentido amplio, serán fuentes del derecho procesal electoral las normas de distinto rango que intervienen en la regulación del proceso, atendiéndose para su jerarquización a lo preceptuado en el Art. 1º, 1 y 6 del Código Civil. Así, la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho serán las fuentes primigenias, recurriéndose por defecto a la jurisprudencia cuando faltaren o no fueran suficientes las anteriores. En este orden, tendríamos:

- a. la ley, que posee primacía sobre toda otra fuente y su orden jerárquico vendrá impuesto en función de la jerarquía del órgano del que emane y, a idéntica o similar jerarquía, por la competencia que exprese, siendo su orden:

- constitución
- leyes orgánicas
- leyes, decretos legislativos y decretos leyes
- leyes de las comunidades autónomas
- reglamentos y, dentro de ellos, el orden impuesto por la jerarquía de los órganos.

Es principio general que ninguna de estas normas contraría las de rango superior.

- b. La costumbre, que tiene valor subsidiario y sólo rige en defecto de ley aplicable.
- c. Los principios generales del Derecho, que, al ser principios inspiradores de todo el orden jurídico, no cabe incluirlos en una clasificación jerárquica, estimándolos sólo en su expresión abstracta.
- d. La jurisprudencia, tanto la jurisprudencia contencioso-administrativa, como en su caso la jurisprudencia constitucional, completarán el ordenamiento jurídico-electoral mediante la doctrina sentada de manera reiterada.

D. Ambito de aplicación

El ámbito de aplicación de las normas relativas al proceso electoral sean directas, conexas o subsidiarias, vendrá determinado por:

- concretar el precepto adecuado para resolver el supuesto,
- verificar su sentido y el alcance que posee y,
- de darse el caso, averiguar el procedimiento para suplir su falta.

Esta idea general se concreta mediante las técnicas derivadas del uso de las normas de elección, de interpretación y de integración.

Las normas de elección permiten escoger la disposición idónea, de entre varias, para ser aplicada a un problema concreto, pues bien pudiera ser que un mismo supuesto de hecho esté contemplado en normas distintas. Es, pues, una tarea compleja que exige analizar las distintas disposiciones para descubrir cuál contempla concretamente el supuesto (GUASP, 1943).

Las normas de interpretación, en lo que se refiere a lo procesal electoral, no plantean mayores problemas. La jurisdicción competente para examinarlas e interpretarlas corresponde a lo contencioso-administrativo, cuyos Tribunales completarán el ordenamiento jurídico con la doctrina que establezcan (GONZÁLEZ PÉREZ, 1964).

Mediante el uso de las normas de integración pueden resolverse dos problemas: los vacíos de ley o ausencia de ley y la legislación supletoria.

Si bien no puede hablarse de laguna jurídica, por cuanto el Derecho se completa por la acción del Juez, sí puede haber vacíos, por cuanto la previsión del legislador no puede ser omnisciente. “Hay lagunas de Ley —no jurídicas— porque se reconocen casos en que es preciso salirse de la ley y, abandonando los pretendidos procedimientos lógicos, buscar fuera de ella la solución” (DE CASTRO, 1942). Considerando lo novedoso —al menos en España— de la jurisdicción contencioso-electoral, es normal que en procesos de esta índole surjan vacíos que deberán obtener un complemento jurisprudencial para llenarse.

La legislación supletoria, en lo que se refiere al proceso electoral, tiene, junto con la analogía, un valor eminentemente integrador. Así, en coherencia con los principios constitucionales y el desarrollo legislativo contemplado en la Ley Orgánica 5/85, del Régimen Electoral General, se remite a la legislación contencioso-administrativa para la aplicación supletoria de las leyes procesales y, analógicamente, a la civil para aquellos supuestos en los que no se cuente con una regulación especificada por la normativa sobre el proceso electoral.

II. El proceso electoral

A. Jurisdicción y órganos competentes. El Ministerio Fiscal

A tenor de lo preceptuado en el ordenamiento español, la jurisdicción competente para conocer de lo contencioso electoral será la ordinaria, encomendándose tal acción a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se plantee el supuesto. Transitoriamente, hasta el momento en que tales tribunales entren en funcionamiento, esta competencia será desarrollada por las salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales correspondientes. Pese a la peculiaridad del caso y, en términos generales, podemos observar que:

- el requisito procesal de la jurisdicción se cumple satisfactoriamente por cuanto se otorga a un Órgano Judicial concreto y, dentro de él, se especifica que sea lo contencioso quien determine el procedimiento;
- por la naturaleza de la jurisdicción competente se deduce el carácter común del proceso electoral, lo que no evita que, por mor de su especificidad, al aplicar las normas orgánicas y procesales comunes se actúe atendiendo a lo peculiar de la materia sobre la que versa.

La jurisdicción contencioso-electoral no puede, en España, escindirse de la contencioso-administrativa, a no ser que se modifique lo legislado en orden a proveer de una Magistratura Electoral, como sería, por ejemplo, el caso de Brasil, de cuyos actos sucesivos en la aplicación de las leyes electorales y en la sustanciación de recursos se vaya deduciendo una línea procedimental específica.

Al Ministerio Fiscal, por su parte, compete la representación pública y la defensa de la legalidad, de manera expresa, en lo que se refiere al proceso contencioso-electoral. La intervención en el procedimiento del Ministerio Público, sea cual fuera el tipo de recurso que se interponga, es congruente con la misión que se le encomienda, en el sentido de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley. Es evidente que la Fiscalía actúa siempre en defensa de los principios expresados y no de la Administración, cual sería la misión que corresponde a la abogacía del estado en un contencioso común.

B. Las partes procesales. La pretensión procesal electoral

Como sabemos, el proceso se manifiesta “como un complejo de actividades de dos tipos de sujetos: unos, que discuten acerca de la conformidad de una pretensión con el ordenamiento jurídico; otros, que deciden acerca de esta conformidad y, en consecuencia, actúan o se niegan a actuar la pretensión deducida. Aquellos sujetos son las partes del proceso. Su concepto se elabora en relación con el de pretensión procesal. Son partes procesales aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso” (GONZÁLEZ PÉREZ, 1980; también GUASP, 1952).

En el proceso contencioso electoral, las partes procesales se asimilan a las propias del proceso contencioso-administrativo y su capacidad procesal se deducirá de su singular capacidad jurídica, es decir, de la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones de carácter procesal.

Según la norma electoral vigente en España, están legitimados para interponer el recurso contencioso-electoral, o para oponerse a los que se interpongan: a) los candidatos proclamados o no proclamados, b) los

representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y, c) los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción (véase CONTENCIOSO ELECTORAL).

Este precepto incide directamente sobre la cuestión de la legitimación activa, pero sin contradecir el de capacidad procesal, dado que cabría contemplar el supuesto de un candidato no proclamado —por cuertionarse su minoría de edad o su capacidad de obrar— que podría perfectamente actuar su pretensión por medio de las normas previstas para suplir la incapacidad, sin que tal hipótesis le reste legitimación en causa.

Si bien los supuestos a) y c) no plantean mayores dudas, el d), referido a los representantes, merece alguna atención. Los representantes de las candidaturas, según el Art. 43.3 de la Ley O. 5/85, lo son de los candidatos incluidos en ellas, recibiendo de éstos, por la sola aceptación de la candidatura, un apoderamiento general para actuar en procedimientos judiciales en materia electoral; esta peculiar configuración de parte posee una legitimación cuyo carácter conviene definir. Aunque pareciera que el precepto otorga una legitimación indirecta por vía de representación a los apoderados, esta capacidad procesal ni agota ni subsume la de los candidatos, tratándose, por consiguiente, de una forma de otorgar legitimación directa a unos y a otros.

Por otra parte, no cabe separar estos supuestos del carácter de la pretensión en el proceso electoral. La pretensión, en cuanto acto —pues no cabe concebirla como derecho— se manifiesta, en sentido general, como una declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración.

La pretensión procesal electoral, sin poseer naturaleza distinta de las que se formulan en cualquier otro proceso —a excepción del constitucional— sí posee, por su propia índole, una peculiaridad singular, ya que se funda en una norma —la Ley Electoral, o las regulaciones propias de la justicia electoral, si estuviese establecida— de especial alcance y trascendencia jurídico-política, lo que obliga a la jurisdicción competente —sea la contenciosa o la electoral— a obrar conforme los requerimientos y exigencias que se deducen de la propia ley, sin que, al aplicar otras normas, con carácter supletorio, puedan contraerse sus principios.

En materia contencioso electoral, la pretensión, en cuanto que pretensión actora y considerando que el sentido de la sentencia suele venir pre-determinado por la ley electoral, sólo será idónea si solicita del tribunal uno de los fallos previstos en aquélla, es decir, generalizando, siempre que se pida, a) la declaración de la nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y la proclamación como tal de aquél o aquéllos se piense corresponda o, b) la nulidad de la elección y la necesidad de efectuar una nueva convocatoria en la circunscripción

o de proceder a nueva elección del Presidente de la corporación local de que se trate.

Cualquier pretensión actora que no sea una de las indicadas, o las correspondientes expresadas por la legislación electoral, deberá provocar la inadmisión del recurso.

La pretensión se actúa siempre ante el órgano de la administración electoral que sea competente en el caso, mediante escrito de interposición de recurso contencioso-electoral. El Presidente de la Junta Electoral, en su caso, deberá remitir a la Sala destinataria del recurso todo lo actuado, siendo esta providencia un acto debido donde no cabe discrecionalidad alguna por parte de la administración electoral. Sus agentes responsables no poseen, pues, la facultad de desestimar ningún recurso que se les presente ni aun apreciando causas de inadmisibilidad manifiesta, debiendo, en todo caso, acordar su remisión a los órganos jurisdiccionales que sean competentes. Estos últimos serán los que disponga la propia norma electoral. En el caso brasileño, los Tribunales y Jueces electorales; en el español, las correspondientes Salas de lo contencioso-administrativo.

C. El acto procesal como procedimiento unificado. Iniciación, desarrollo, conclusión y efectos del proceso electoral

El acto electoral, en lo que concierne a lo contencioso-electoral, puede concebirse como un procedimiento unificado. Y ello por cuanto que su iniciación, desarrollo y terminación se suceden sin que pueda transcurrir más tiempo del previsto por la Ley, ya que su materia afecta a principios esenciales del orden constitucional y de la acción política; porque se resuelven en una sola instancia sin que quepan recursos ulteriores respecto del fallo pronunciado; porque tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta en su tramitación por las salas correspondientes.

Los actos jurisdiccionales relativos al proceso contencioso-electoral pueden esquematizarse así:

Iniciación, que recoge la fase de interposición del recurso ante la administración electoral y su obligada remisión a la Sala correspondiente, junto con todo el expediente electoral y practicando las notificaciones necesarias para que las partes puedan en el plazo previsto comparecer ante la Sala.

Desarrollo, que engloba las siguientes fases:

a) **de recepción**, donde se produce la recepción del expediente por el Tribunal correspondiente,

b) **de traslado**, que se verifica al remitir lo actuado al Ministerio Fiscal, que actuará en defensa de la legalidad y no de la Administración, y a las partes, poniendo de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Administración Electoral para que formulen mediante comparecencia las alegaciones que estimen oportunas, acompañando

los documentos que a su juicio puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos del recurso, así como solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquéllas que se estimen oportunas,

c) **de prueba**, que se realiza una vez transcurrido el período de alegaciones y que puede acordarse de oficio o a instancia de parte, de forma tal que el Tribunal reciba a prueba o practique las que se declaren pertinentes.

Terminación; el proceso contencioso-electoral concluye, una vez terminado el período probatorio, con la sentencia a que hubiere lugar, que habría de pronunciar alguno de los fallos contenidos en la Ley, siendo éstos, con carácter general y según la legislación española:

- desestimación del recurso,
- validez de la elección y de los electos proclamados,
- nulidad de la elección de uno o varios electos y proclamación en su lugar de los que corresponda,
- nulidad de la elección celebrada y necesidad de efectuar nueva convocatoria para la elección.

En todo caso, es regla general no proceder a declarar nula una elección cuando el vicio del procedimiento no sea absolutamente determinante del resultado de la misma.

En este sentido, la doctrina jurisprudencial sobre nulidades, se caracteriza por:

- presumir la legalidad de los actos de la administración electoral y por ausencia de formalismo,
- conservar todo aquello que no habría variado de no haberse producido la infracción,
- exigir que las infracciones sean de suficiente entidad y calidad para justificar la anulación,
- exigir que las infracciones alteren el resultado de la elección de forma que se produzca un falseamiento de la voluntad popular para proceder a la anulación.

La sentencia, cualquiera que sea el fallo que contenga, es firme, obliga a su exacto cumplimiento y agota la vía jurisdiccional, sin que frente a ella quepa recurso contencioso alguno, ni ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración. Ello no supone vetar la vía del recurso de amparo constitucional (véase **Contencioso electoral**).

Para concluir, es conveniente reflexionar sobre algunos de los aspectos de este procedimiento específico.

La actividad de la administración electoral se entiende como servicio público por cuanto tiende a la satisfacción de un derecho como es el sufragio, vinculado sustancialmente al interés general. Y tal calificación viene determinada,

- por el fin de satisfacer la necesidad que se presta y,
- por la forma en que se satisface tal servicio.

En este sentido, la rapidez, agilidad y flexibilidad que permiten satisfacer la necesidad pública de las elecciones, mediante las cuales y

por el ejercicio del derecho de voto se produce la participación de los ciudadanos en los Organos del Estado, permite justificar el carácter urgente y gratuito de los actos procesales electorales y de las actuaciones con ellos relacionadas. Así, por ejemplo, el interés público de las elecciones justifica una especial exención impositiva respecto de ciertos actos jurídicos, pero no por ser un derecho subjetivo del elector, sino por los fines públicos que pretende o, en otras palabras, para evitar cualquier impedimento que pueda obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental como es el del sufragio.

Similares reflexiones caben en lo relativo al carácter urgente y prioritario de estos procesos pues, en general, las especiales circunstancias que caracterizan al proceso electoral tienen como finalidad el cumplimiento y la tutela de los valores superiores enunciados por la propia Constitución.

Vocablos de referencia:

V. Contencioso electoral

Derecho electoral

Legislación electoral

•BIBLIOGRAFIA: GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 1943. GUASP, *Derecho Procesal Civil*, Madrid, 1977. GUASP, *La pretensión procesal*, Anuario de Derecho Civil (separata), Madrid, 1952. CARNELUTTI, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, 1944. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1964. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980. AGUIRRE GODOY, *Derecho procesal civil*, Guatemala, 1973. DE CASTRO, *Derecho civil de España*, (I) Valladolid, 1942.

Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

DERECHOS Y DEBERES POLÍTICOS

1. La expresión “derechos políticos”, corresponde a una terminología científica que no encuentra, normalmente, correspondencia en los textos escritos.

Además no hay que olvidar que la expresión “derechos cívicos”, que derivaría de la misma declaración de derechos del hombre y el ciudadano, se ha perdido para la doctrina francesa desde que, a fines del siglo pasado, ha funcionado el orden constitucional sobre leyes constitucionales que no comportan una declaración de derechos.

Es más, en los restantes países latinos, la expresión “derechos políticos” no se ha reflejado en los textos escritos, aunque normalmente se puede hablar de derechos de los ciudadanos, de acuerdo con la tradición de las declaraciones francesas. La misma Constitución española de 1978 ignora, en principio, esa expresión que sustituye por la más general de derechos humanos, aunque la expresión derechos políticos aparezca curiosamente en algún artículo, en contra de toda sistemática al afirmar, por ejemplo, que tienen la condición de elector los nacionales que gozan de la plenitud de los derechos cívicos y *políticos*.

O más directamente en el artículo 68, el que define como electores y elegibles a todos los españoles que estén en el pleno uso de sus *derechos políticos*, aunque estos derechos no hayan sido definidos anteriormente como una expresión propia.

Se trata pues, en la expresión “derechos políticos”, de una concepción doctrinal sistemática, cuyo primer fundamento se encuentra en la misma declaración de derechos, en cuanto distingue derechos del ciudadano por la expresión “ciudadano” que fue después de ser consagrada, como una distinción con un peso perdurable, que llega hasta nuestros días, por JELLINEK en su “sistema de derechos públicos subjetivos”, en que distingue el *status “subjectionis”* en contraposición con el *status “libertatis”*, en cuya modalidad aparece el *status “active libertatis”* que suponía la prestación de intereses del ciudadano en la vida pública como elector, como elegido, o en cualquiera otra actitud análoga.

En la doctrina italiana se ha recordado esta influencia de JELLINEK, en ROMANO, BISCARETTI y MARTINES, que recuerdan esta distinción, e incluso denominan a los derechos que derivan del *status “active civitatis”* derechos función o derechos cívicos y, en algún caso, como Virga, **derechos políticos**. Con razón advierte MARTINES que esta clasificación de JELLINEK es la que ha conseguido mayor aceptación en el tiempo (Diritto Costituzionale 1978, pags. 521 y ss.).

En la Constitución Española, los artículos 30 a 38 comprenden un subtítulo de derechos y deberes de los ciudadanos que no pueden referirse exhaustivamente a los derechos políticos, ya que si bien comprenden derechos de participación, no es en estos artículos y en cambio comprende otros muchos derechos que no están directamente vinculados a la ciudadanía (matrimonio, sociedad, fundación, colegios profesionales, negociación colectiva y libertad de empresa).

La jurisprudencia francesa, en orden a un precepto que hiciera una clasificación ideal de los derechos, ha aceptado como equivalente a **derechos cívicos**, la capacidad de ser elegible; el derecho de voto; la capacidad de ser funcionario, de ser magistrado, de ser jurado e, incluso, testigo, y la de ser soldado. En los Estados Unidos se llama comúnmente a estos derechos, derechos cívicos.

2. Hay que advertir que esta clasificación de JELLINEK parte del supuesto de un estado de derecho en que hay derechos y deberes

correlativos entre el Estado y el ciudadano. Las constituciones enuncian también, aunque no con carácter sistemático, la existencia de deberes a los que podemos llamar “cívicos” o “políticos”, en cuanto que son limitativos, consecuencia o correlación de los derechos políticos. Estos deberes constitucionales se fundan en primer lugar, en la misma idea de **justicia** que exige una distribución en el esfuerzo y disfrute de los bienes que limitan de esta manera el principio de libertad, de que parten los derechos. Esta idea parte de que la satisfacción de las necesidades o pretensiones no es un derecho incondicionado, sino que el derecho de cada uno encuentra su límite en el **Derecho** hipotéticamente igual de los demás ciudadanos.

Una segunda idea orientativa de la libertad, resulta de que el Estado es un instrumento del bien común y de esa valoración del Estado se deducen deberes, en cuanto el hombre está obligado al **mantenimiento y conservación** de este órgano del bien común y del orden constitucional.

Incluso puede aceptarse una tercera delimitación del concepto de libertad, que implica deberes en cuanto el bien común trasciende de comunidades particulares, territorialmente determinadas, y constituye el orden del Estado en el orden de la humanidad. La solidaridad de la humanidad exige superar toda concepción egoísta, ya que el orden del Estado se concebía en una visión más amplia del bien común de la humanidad. Podemos llamar esta trascendencia, **misión nacional** de un pueblo en el orden entero de la humanidad, que exige de cada Estado esfuerzos que se traducen en deberes para realizar este bien humano. En síntesis, representa posibles limitaciones de la vida estatal en beneficio de una visión histórica y de **solidaridad internacional**.

Todas estas limitaciones dan lugar a deberes que aparecen como correlativos, muchas veces, de los derechos políticos o cívicos. Así por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos dice que toda persona tiene “deberes respecto a la comunidad...”, en el ejercicio de sus derechos y estará sujeta a las limitaciones establecidas con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

3. En resumen, podemos enunciar como derechos y deberes políticos, que aparecen normalmente citados en las Constituciones, y algunos de ellos en Legislaciones de carácter especial, un conjunto de derechos a los que muchas veces corresponden deberes correlativos.

En primer lugar, el derecho de voto con el doble carácter de ser inscrito en las listas electorales y de participar en la elección de los órganos representativos del Estado y en las diversas formas de referendium o votación directa que puedan existir en cada Constitución.

En segundo lugar, el derecho de petición como derecho de dirigir peticiones a las Cámaras, o a los órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en la legislación política.

En tercer lugar, el derecho de tener acceso a todos los cargos y funciones públicas, según el mérito y la capacidad. Y entre ellas se puede contar el de ser testigo o miembro del Jurado en las actuaciones judiciales.

En cuarto lugar, el derecho al trabajo, uno de los más cuidados en el reciente Derecho Constitucional, como aportación a la producción de los bienes y servicios necesarios en la vida común.

Junto a ellos, con un carácter en parte correlativo y en parte independiente, se pueden enunciar deberes políticos o cívicos que comprenderían:

1º El deber mismo de trabajar, con el mismo valor del de aportación a la comunidad política.

2º El deber de usar los bienes que se poseen para el bien público, en cuanto aparecen determinaciones como la función social de la propiedad o la cooperación de las empresas a la producción nacional.

3º El deber de cultivar la inteligencia como correlativo al derecho al estudio, en cuanto está impuesto, al menos, por el Derecho Administrativo en la enseñanza primaria obligatoria.

4º El deber de participar en la vida pública, correlativo al derecho de voto, que es recogido por algunas legislaciones como un deber de votar, y en su caso, de ejercer ciertas funciones públicas honoríficas, sobre todo en relación con la vida local.

5º El mantenimiento y conservación del Estado, la realización de la misión nacional que éste gestiona, dan lugar a otros cuadros específicos de deberes que son los más conocidos y reiterados en el ordenamiento jurídico y las declaraciones constitucionales:

a) En primer lugar, el deber de cumplir los derechos y el respetar la autoridad del Estado.

b) En segundo lugar, el deber de participar en las cargas públicas, contribuyendo económicamente a la vida financiera del Estado.

c) En tercer lugar, el deber de defender la patria con las armas, como forma de servicio militar obligatorio, el más antiguo clásicamente programado a partir de la Revolución Francesa.

d) Por último, también en las Constituciones aparece enunciado el deber de fidelidad, esto es, no realizar actos contra la integridad, la independencia, la seguridad y el honor de la patria, que aparece respaldado en todos los ordenamientos bajo la forma de **delito de traición**.

4º Teniendo en cuenta el carácter doctrinal de esta distinción, nos vemos obligados a razonar una clasificación de los derechos. Sobre esta clasificación no hay un consenso científico ni que se refleje en los textos constitucionales. Se puede recordar la distinción de ROSSI entre derechos privados y civiles, derechos públicos y derechos políticos. En ella, ROSSI cataloga todas las formas de participación en el poder. Tiene también interés, la distinción de MOUREAU y RICHTIE,

entre derechos que tienen un contenido negativo, frente al Estado y derechos que entrañan una actitud positiva, por parte del individuo que los ejerce, frente al Estado que presta las condiciones para su ejercicio. Hay otras muchas clasificaciones doctrinales, entre las que puede recordarse la de FRIEDRICH, que distingue entre libertad de independencia y libertad de participación, a las que suma otros conceptos como las libertades de creación o invención, para comprender expresamente la libertad de expresión del pensamiento.

Nosotros hemos distinguido cinco grupos de una clasificación por razón de los bienes jurídicos protegidos con cada derecho y las consecuencias políticas y jurídicas que derivan de él. Esta clasificación supondría cinco términos:

1ª Los derechos civiles especificados por el contenido de los bienes que protegen, pertenecientes a la vida individual (domicilio, correspondencia, conciencia, residencia, intimidad personal) y su trascendencia jurídica que consigue como una excepción o inhibición, como por ejemplo, el domicilio o la correspondencia como bienes de intimidad personal que presupone que el Estado no intervenga en ellos.

En segundo lugar, libertades económicas o derechos de libertades económicas, en el que el bien protegido es el sistema de **mercado** y de **libre concurrencia**, que se manifiesta también en sus consecuencias como una omisión por parte del Estado o un respeto a la libertad.

En tercer lugar, tenemos las libertades públicas propiamente dichas, como derechos que rebasan el ámbito de la persona y recaen sobre los demás con una verdadera **función social**, cuyo objeto propio es la **opinión pública** (derecho de información, derecho de expresión del pensamiento).

En cuarto lugar, los derechos políticos, propiamente dichos, de **participación** para influir o participar directamente en las decisiones comunes como tales ciudadanos. El cuadro de estos derechos sería muy amplio, porque habría que comprender en ellos no sólo la acción del cuerpo electoral, sino también algunos derechos e intereses de los partidos políticos los grupos de interés, e incluso la acción del político como **opinión**. En general, se pueden definir como derechos de participación en la vida política o más simple y genuinamente como **derechos políticos**.

Por último, existe también un último grupo de derechos sociales, que presuponen la creación de condiciones o la prestación de medios que permitan el desarrollo de la plenitud humana. Es característica de estos últimos derechos, una ayuda de prestación activa y supletoria de las condiciones necesarias para el desenvolvimiento personal, bajo la forma de servicios públicos.

DERECHOS Y DEBERES POLÍTICOS

I. Concepto

En general, podemos entender que los derechos políticos de los ciudadanos se configuran como formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal.

Aparecen, por tanto, como derechos funcionales (de participación y autonomía) que se reivindican frente al Gobierno. Poseen carácter negativo y a través de su ejercicio se procura influir, directa o indirectamente, en las decisiones del Poder.

Para Carl SCHMITT, son derechos ciudadanos esencialmente democráticos, que parten de considerar a la persona como ciudadano del Estado y no, simplemente, como un ser libre que vive en estado de naturaleza. Idea ésta que encuentra su fundamento en la concepción expresada al respecto por JELLINEK al considerar estos derechos como atributos esenciales del status de ciudadano en su actividad como tal (*Status activae civitatis*).

Se trata, por consiguiente, de aquellos derechos de la persona que, legitimada como ciudadano, los ejerce frente al Gobierno y en el ámbito del Estado, quien los reconoce y ampara sin promoverlos.

II. Análisis doctrinal

A. La idea de derechos políticos en el ámbito de la doctrina

Con un criterio muy amplio, el moderno constitucionalismo expresa como tales aquellos derechos subjetivos y los deberes propios del ciudadano en el ámbito del derecho público.

Por lo que concierne a los derechos públicos y entre las múltiples clasificaciones existentes, la que presenta un mayor interés es aquélla fundamentada sobre los diversos contenidos que abarca el propio derecho. En este sentido, cabe considerar:

1, en relación al propio sujeto, por cuanto éste es parte de determinada relación jurídica, cabe hablar de derechos generales y de derechos especiales. Los primeros se refieren a una relación jurídica innominada, implícita; los segundos a otra nominada, explícita, como, p. ej., el derecho al acceso a cargos públicos. Ahora bien, si pensamos al sujeto como miembro de la comunidad, hablaremos de derechos individuales y derechos corporativos, los cuales sólo pueden ejercitarse como derechos generales que se realizan colectivamente. (P. ej., derecho de sufragio, en el primer caso o el derecho de asociación política, en el segundo).

2, en relación a su conexión con el sujeto mismo, los derechos públicos, como derechos *intuitu personae*, no son susceptibles de transmisión o renuncia. Su ejecución está ligada a la persona misma que los ostenta y sólo pueden ejercerse por ésta y no por terceros subrogados.

3, en relación a su mayor o menor consistencia jurídico-política), estos derechos pueden presentarse: a, como plenos y perfectos; b), como condiciones propensas a tutela administrativa y, c), como derechos susceptibles de limitaciones particulares.

Sin afán de exhaustividad, veamos las posiciones doctrinales más singulares.

LABAND, expresando las concepciones formalistas propias de la escuela alemana de fines del XIX, expresó la siguiente clasificación de los derechos del ciudadano: derechos de protección interna; derechos de protección externa y derechos de participación en la vida constitucional.

Por su parte, JELLINEK, ampliando concepción tan restringida como autoritaria, clasificó estos derechos en función del desarrollo histórico de la situación pública del ciudadano en sus relaciones con la autoridad estatal. Tenemos, así, la clasificación evolutiva de las cuatro situaciones en las que se ha encontrado, históricamente, el individuo:

Status subjectionis, determinado por la capacidad del Estado para exigir obediencia a su derecho, así como fidelidad y prestación de servicios.

Status libertatis, que amplía la esfera de los derechos privados del ciudadano, quien pretende sustraerse a cualquier ingerencia por parte de la autoridad gubernativa.

Status civitatis, que se concreta mediante la obtención por parte del Estado y de los ciudadanos de seguridades respecto de una tutela jurídica efectiva y de distintos servicios públicos de prestación.

Status activae civitatis, que se manifiesta por el reconocimiento del derecho a participar activamente en el gobierno del Estado.

Las doctrinas italianas, ROMANO, ZANOBINI..., suelen diferenciar los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos en derechos personales, funcionales y de prestación, pero subrayando que, en su uso general, los primeros indican los derechos de libertad, los segundos los derechos políticos y los terceros los derechos cívicos y sociales. Veamos esquemáticamente estas categorías.

Los derechos personales, o derechos de libertad, suelen subdividirse a su vez en:

—derechos del Estado, que se refieren a la atribución o al reconocimiento de una condición jurídica determinada a cierto sujeto (P. ej.: ciudadanía).

—Derechos que singularizan y diferencian la personalidad (nombre, títulos, grados administrativos...).

—Derechos de libertad civil, que se refieren a la total independencia de los ciudadanos frente al Estado en el ejercicio de determinadas actividades.

Los derechos funcionales —o derechos-función— se aplican a todos los titulares de funciones públicas, siendo los derechos políticos la subcategoría más significativa y, en sentido estricto, indican los derechos de los que se es titular en razón a ser miembro de una colectividad política determinada.

Los derechos de prestación —cívico sociales— se refieren a la posibilidad de obtener por parte del Estado tanto una prestación de servicios como auxilios materiales concretos.

B. La concepción estricta de derechos políticos

Entendidos como subcategoría de los derechos de función —derechos funcionales— cabe interpretarlos en sentido amplio y en contraposición a los derechos civiles y a los privados, como condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos. Ahora bien, en sentido propio o estricto, los derechos políticos indican unos específicos derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad.

Se infiere de lo anterior que la condición imprescindible para legitimar activamente al sujeto en el ejercicio de tales derechos es la de ciudadano. Tal cualidad implica automáticamente su reconocimiento como titular de estos derechos y le garantiza su realización en el marco jurídico del Estado.

La gestación de esta idea y su recepción en el derecho público, parte de la transformación del concepto jurídico de súbdito —que no participa ni directa ni activamente en la formación de la voluntad estatal— en la figura del ciudadano, sujeto titular de derechos y persona jurídica dotada de interés legítimo para actuar en los procedimientos públicos de decisión política.

Esta situación particular, privativa del ciudadano del Estado, no supone que éste, por el mero ejercicio de los derechos que le incumben, se convierta en un agente público (funcionario). En efecto, la realización de funciones públicas políticas no procura *per se* tal condición, que sólo es adquirida por aquellos ciudadanos que reúnen determinadas condiciones y superan ciertas exigencias especiales.

La ejecución de los derechos funcionales de carácter público sólo supone, en rigor, realizar una función pública de tipo no estatal, ya que los ciudadanos que la ejercen no lo hacen representando al Estado, sino en nombre propio y en función de los intereses de la comunidad donde se insertan.

Por otra parte, también es posible que la legislación positiva de ciertos estados, a la vista de la falta de ejercicio de los derechos políti-

cos, convierta éstos en derechos-deberes o bien en obligaciones constitucionales. Se transforma así la noción simple de “derecho” en la más compleja de “deber político”, creando la obligación jurídica de realizar, excepto por causa justificada, las funciones públicas de carácter político que atribuye el ordenamiento constitucional del Estado a sus ciudadanos.

C. La idea de deber constitucional

Se denomina derechos-deberes, deberes públicos o más propiamente deberes constitucionales, a aquellas situaciones de sujeción que se imponen a los ciudadanos para tutelar no ya intereses privados, sino colectivos. En un sentido amplio, pueden considerarse deberes constitucionales tanto las limitaciones al ejercicio de los derechos, impuestas para alcanzar ciertas finalidades públicas —poderes-deberes—, como las que se derivan de las exigencias expresas por los derechos de prestación del Estado —deberes cívicos. Estos últimos suelen poseer una mención constitucional expresa y son los más conocidos comúnmente. Entre estos últimos, cabe destacar los siguientes: el deber de defender la Patria, que se positiva en la obligación de cumplir ciertas prestaciones militares; el deber de contribuir a los gastos públicos mediante la satisfacción de impuestos; el deber de fidelidad a la República, positivado, p. ej., en el Art. 54 de la Constitución Italiana de 1947, que impone la obligación de cumplir la Constitución y las leyes y, en esencia, procura a los individuos afectados la verdadera cualidad de ciudadano ya que implica una fidelidad activa, mediante la participación en las funciones público-políticas y no una simple sumisión a lo preceptuado.

En general los deberes constitucionales pueden clasificarse distinguiendo entre los que imponen una prestación personal o patrimonial. Su formulación concreta queda reservada a la Ley que, al establecerlos, regulará en los distintos supuestos qué sujetos públicos imponen la prestación y de qué forma ésta debe realizarse.

Entre las prestaciones personales cabe distinguir las ordinarias (obligación de defender a la Patria, prestaciones civiles subsidiarias...) y las extraordinarias, que se refieren a específicas obligaciones impuestas de manera singular a determinados ciudadanos cuando los poderes públicos estiman necesario establecer estados de alarma, excepción o sitio.

Las prestaciones de carácter patrimonial, por su parte, vienen garantizadas por tres principios ya clásicos de la doctrina constitucional: el principio de consentimiento del impuesto, que obliga a su regulación por ley, no por la simple voluntad del Gobierno; el principio de capacidad contributiva, que hace extensivo el principio de igualdad constitucional a las muy diversas situaciones fiscales y, el principio de proporcionalidad, que limita las exigencias tributarias en función de los distintos niveles de ingreso.

En esquema, podemos establecer la siguiente clasificación de los deberes constitucionales de los ciudadanos:

—deberes de la persona, que incluye la obligación de ser y mantenerse ciudadano, observando determinadas reglas que deben asumirse como miembro de cierta comunidad.

—Deberes funcionales, que obligan a asumir activamente la condición de ciudadano en lo que se refiere a todas las actuaciones público-políticas necesarias para el desarrollo de la comunidad: realización de los derechos políticos, electorales, de participación...

—Deberes de prestación, que determinan la obligación de contribuir personal y patrimonialmente para subvenir las necesidades del Estado del cual se participa como ciudadano.

III. Clasificación de los principales derechos políticos

A. Derechos de participación

Para actuar con orden, nos ceñiremos al siguiente esquema de trabajo:

—de carácter individual, referidos a los derechos electorales, activos y pasivos, así como a los llamados derechos funcionales, derecho al acceso a cargos públicos;

—de carácter colectivo, referidos al derecho de organización y al de asociación política, específicamente en partidos y sindicatos.

Entendemos por derechos de participación aquellos derechos políticos de carácter singular que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos.

Entre los primeros, cabe destacar los derechos electorales, activos y pasivos y los derechos funcionales.

Entendemos por derechos electorales la capacidad objetiva de todos los ciudadanos, sin otras limitaciones que las expresamente determinadas por Ley Constitucional, para concurrir a la formación de los órganos políticos de decisión colectiva. En efecto, mediante el ejercicio de este derecho, de manera personal y no susceptible de delegación o transferencia, los ciudadanos participan en la designación de los componentes de las asambleas legislativas y de los órganos políticos y administrativos de carácter electivo. De igual manera, y en función de las normas que eventualmente lo regulen, los ciudadanos disponen del derecho a participar de por sí en el proceso legislativo mediante el uso de la iniciativa popular (Art. 87,3. Const. Española 78).

Por lo que se refiere a la ejecución activa de este derecho, como ya se ha indicado, los textos constitucionales democráticos actuales disponen que se realice de manera personal e igual, libre y secretamente, especificando las causas por las que puede suspenderse individualmente tal derecho así como las medidas procesales para su tutela efectiva.

En cuanto a la ejecución pasiva de los derechos electorales, las normas constitucionales determinan por medio de sus correspondientes regulaciones electorales las condiciones necesarias para su ejercicio, regulando de diversa manera las peculiares características exigidas, en su caso para admitir candidaturas a la jefatura del Estado, p. ej., a las Cámaras Legislativas, a las entidades administrativas, etcétera.

Por derechos funcionales entendemos la capacidad abierta, en las condiciones que determinen las leyes, que poseen los ciudadanos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (Art. 32,2. Const. Española 78). Este principio, que arranca del *ius ad-honorem* romano, queda constitucionalmente positivado, sobre todo en lo que se refiere a la regulación del acceso a las administraciones públicas, lo que conferiría al ciudadano la cualidad de servidor público, pero también tiene una relación, aunque tangencial, con el ejercicio de funciones público-políticas de carácter electoral (p. ej., designación para ocupar presidencia o vocalías de mesas electorales, tribunales electorales, etc.).

Los derechos de participación de carácter colectivo, en tanto que facultades que ejercen los ciudadanos de manera colectiva, como grupo o entidad plural en la que necesariamente deben estar insertos para poder realizarlo efectivamente, se refieren en esencia al derecho de organización o asociación política. Si bien, genéricamente el reconocimiento del derecho de asociación se refiere a agrupaciones ciudadanas que no necesariamente serán partidos políticos (así el Art. 22 de la Const. Española 78), no puede negarse, en rigor, que estas últimas organizaciones disponen de un reconocimiento constitucional efectivo y de una trascendencia política tan amplia que les permite el cuasimonopolio del ejercicio de tal derecho. En efecto, si analizamos, p. ej., lo que expresan los Arts. 6 y 7 de la Const. Española, 1978, vemos que, literalmente, se afirma: Art. 6, "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad general y son instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y su funcionamiento deben ser democráticos". Por su parte el Art. 7, dice: "Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio... (termina igual que el 6)". Evidentemente, no afirmamos que los partidos políticos sean las únicas asociaciones posibles, pero sí estamos convencidos de que son las organizaciones socialmente determinantes.

En efecto, la realidad política contemporánea muestra sin lugar a dudas que los partidos políticos son las únicas organizaciones sociales que pueden realizar la intermediación entre los ciudadanos y el Estado, superando funcionalmente y en efectividad a cualquier otra asociación. Por pura lógica hacemos extensiva esta afirmación sobre los

partidos a los sindicatos. En este sentido, las organizaciones políticas —partidos y sindicatos— en su interrelación con el resto de las fuerzas sociales activas, grupos de interés, grupos de presión, asociaciones corporativas, religiosas..., determinan el ámbito y la forma del ejercicio de los derechos de participación, encuadrando y guiando la acción colectiva de los ciudadanos.

B. Los derechos de autonomía

En sentido general, podemos convenir que estos derechos, llamados también derechos de libertad, garantizan el ejercicio de las libertades de acción colectivas. Así, entenderemos por derechos de autonomía, en una óptica estrictamente política, aquéllos que se ejercen de manera colectiva frente al Estado en procura de la satisfacción de intereses plurales-objetivos.

De esta forma, tales derechos, expresados como libertades de acción colectiva, se distinguen de los anteriores en el carácter de su ejercicio: aunque la titularidad de los mismos sea también de carácter individual, ya que afectan a la cualidad misma de cada uno de los ciudadanos, su ejercicio no puede realizarse sino colectivamente. Así, cada individuo no puede realizar su derecho si el resto, o una parte, de la comunidad no presta su concurso en el mismo sentido.

Como afirma RIVERO, estos derechos se traducen en la formación de agrupaciones que pueden revestir un carácter eventual y perseguir objetivos singulares —reunión, manifestación, huelga— o bien manifestarse como agrupaciones permanentes con objetivos plurales —asociaciones, sindicatos. No obstante, hemos de considerar que los derechos indicados tienen un carácter complementario y que su ejercicio rara vez se produce de manera espontánea, es decir, sin que medie la influencia de organizaciones políticas.

De acuerdo con el criterio de clasificación adoptado, lo referente a las asociaciones políticas ha sido descrito en el apartado anterior, por consiguiente, en éste sólo nos referiremos a los derechos de asociación ciudadana, de reunión, de manifestación y de huelga, en consideración al carácter político que este último derecho pudiera, eventualmente, revestir.

El derecho a asociarse libremente viene reconocido por el moderno constitucionalismo como la capacidad que poseen dos o más ciudadanos de convenir una relación permanente que permita poner en común cierto patrimonio para la consecución de objetivos distintos de los puramente mercantiles, industriales o financieros. Se entiende así que las asociaciones de ciudadanos, son convenciones caracterizadas por:

—Las asociaciones tienen su origen en un acto de voluntad y no en un contrato. Poseen, por consiguiente, una personalidad jurídica distinta de las sociedades mercantiles ya que los poderes públicos no

regulan los resultados que se deriven de los fines de la asociación sino y únicamente a efectos de publicidad, el registro de su acto fundacional

—Las asociaciones se materializan mediante la realización en común por una pluralidad de miembros de objetivos similares, lo que hace de la libertad de asociación una libertad colectiva.

—Las asociaciones tienen carácter permanente, si bien éste no tiene por qué ser absoluto y bien puede limitarse a la consecución de cierto objetivo. No obstante, mientras exista, crea entre sus miembros una relación permanente que trasciende las meras reuniones.

—Por los objetivos que persiguen, las asociaciones sólo puede ser definidas legalmente de manera negativa. Así, el Art. 22. Const. Española, 1978, indica claramente cuáles son las asociaciones prohibidas o cuáles serían los supuestos de ilicitud, aparte de regular su inscripción y los procedimientos de tutela judicial, pero, en caso alguno, prejuzga y determina sus fines. En sentido general, la única condición previa que suelen imponer los poderes públicos respecto de los fines de las asociaciones se refieren al ánimo no lucrativo de las mismas. Esto no quiere decir que las asociaciones estén obligadas a fines desinteresados ya que es norma general considerar perfectamente legítimas aquéllas que persiguen intereses profesionales, corporativos, etcétera.

El derecho de reunión se caracteriza por ser una de las libertades colectivas elementales. Por lo que se refiere a la doctrina española, constituye uno de los derechos de participación política clásicos, calificado por la jurisprudencia constitucional como derecho subjetivo de carácter colectivo y como derecho de libertad frente a los poderes públicos. Viene positivado, junto con el derecho de manifestación en el Art. 21 de la Const. del 78, y regulado por la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio. De acuerdo con ALVAREZ CONDE, el derecho de reunión se define por oposición al derecho de asociación en d de sus peculiares características: se trata de un acto momentáneo, intencional y concertado. En este sentido, se entiende por manifestación, la expresión del derecho de reunión en la vía pública, llevado a cabo por un grupo de personas que hacen patente con su presencia, actitudes y voces determinada opinión colectiva.

En la regulación jurídica de ambos derechos —reunión, manifestación— sólo puede establecerse una legislación negativa, de forma tal que, reconocidos constitucionalmente como posibilidades inmediatas, el desarrollo normativo de su ejercicio suele tender a una limitación restrictiva de los supuestos de licitud.

Por último, el derecho de huelga, aunque suele catalogarse entre los llamados derechos económicos y sociales, merece una cierta consideración como derecho político. En efecto, considerado de forma estricta, nos encontramos ante una libertad pública de carácter colectivo, que ya no es propia de un determinado sector social, el de los asalariados, puesto que se utiliza como medio de presión política por multitud de ellos y cuyos efectos suponen molestias y/o daños a perso-

nas no directamente implicadas. Queremos expresar con esto que si bien los únicos titulares legítimos de este derecho serían los trabajadores, la práctica de esta acción —ya no derecho en sentido estricto— trasciende a otros actores sociales —autopatronos y pequeños comerciantes— que pueden encontrarse a veces en la ambigua situación intermedia entre la huelga y el cierre patronal —*lock-out*—. En el ordenamiento español, la diferencia entre los supuestos referidos ha sido establecida por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, donde se proclama la diferencia de naturaleza y de régimen jurídico entre la huelga de patronos y el derecho de huelga; este último se conceptúa como derecho fundamental autónomo y el primero una de las posibles medidas en un conflicto colectivo, diferenciándose, además, en lo que se refiere al concepto de la libertad de trabajo". Huelguistas son —dice el Tribunal— aquellos asalariados que han decidido libremente participar en el movimiento reivindicativo o (...) en la situación de conflicto. Frente a ello, la decisión de cierre afecta no sólo al personal conflictivo, sino también al personal pacífico, cuyos derechos y cuya libertad quedan gravemente lesionados".

IV. Limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos

A. Limitaciones objetivas — generales. — Los estados de emergencia.

Entendemos por limitaciones de carácter objetivo aquellas decisiones que, impuestas por el Gobierno, conforme a Ley preexistente y con la necesaria anuencia y sanción parlamentaria, menoscaban, impiden y controlan el normal ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

En general y por lo que afecta a los de carácter político, la Const. Española del 78 establece en el Art. 55.1. los supuestos en los que cabe proceder a la suspensión de derechos. La Ley Orgánica 4/81, de 1º de junio, desarrolla y precisa la aplicación concreta de cada uno de ellos, especificando en qué circunstancias cabe actuar, los derechos y libertades sujetos a suspensión, los procedimientos especiales en cada caso y los efectos que produce.

En sentido amplio, la suspensión de derechos obedece a viejos criterios derivados de principios como los de Razón de Estado, Seguridad Nacional..., y desembocan en la ambigua idea de Estado de Necesidad. En definitiva, se trata de una decisión extraordinaria y rigurosa que adopta el Gobierno cuando graves alteraciones internas —con o sin el concurso de terceras potencias— amenacen la seguridad del Estado, la libre actuación de las instituciones o la paz social. Y esto siempre que la normalidad no pueda mantenerse o restaurarse mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes.

No obstante, con la excepción de acciones gubernamentales o extra-gubernamentales no democráticas —autoritarias—, la declaración de tales situaciones suele realizarse de manera gradual, en función de la creciente o decreciente gravedad de la situación, de acuerdo con la norma que desarrolle estos supuestos (o, caso de no existir, mediante la creación de norma específica a iniciativa del Gobierno) y, en todo caso, bajo los controles legislativos que se precisen.

Sin afán de exhaustividad, los derechos de carácter político susceptibles de suspensión, a tenor de lo dispuesto en el ordenamiento español citado y con menor o mayor rigor, según se trate de estados de alarma, emergencia o sitio, serían, directamente, los de asociación no política, reunión, manifestación y huelga e, indirectamente, los derechos de participación colectiva en asociaciones políticas y sindicales aunque con menor rigor.

B. Limitaciones subjetivas — singulares —. La suspensión individual

Las limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos de carácter subjetivo —individuales o singulares— determinan diversas situaciones. Así, puede hablarse de:

suspensión derivada de normas de desarrollo constitucional, de carácter político y ámbito general, pero que se aplican a sujetos específicos de forma individual. Sería éste el caso de la norma española que desarrolla el Art. 55.2 de la Const. (Ley Orgánica 9/84, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas).

Suspensión derivada de la acción de la jurisdicción ordinaria, sea civil, penal o contenciosa, cuyas sentencias y decisiones pueden privar temporal o definitivamente a sujetos concretos del ejercicio y disfrute de sus derechos políticos. Así, p. ej., tendríamos la inhabilitación penal, la incapacitación civil o la separación del ejercicio de funciones públicas por resolución administrativa.

En rigor, si nos atenemos al primer supuesto y siempre que de su aplicación no se derive un proceso singular, hablaríamos de suspensión de garantías. Por el contrario, en el segundo supuesto, sería más correcto hablar de privación de derechos.

En ambos casos y a diferencia de los anteriores —IV.A.— la tutela efectiva de la limitación de derechos queda encomendada al Poder Judicial, entendiéndose por tanto que las personas afectadas lo son en virtud de un acto procesal que les concierne de manera inmediata y no por razones objetivas de carácter político.

Si nos atenemos a supuestos concretos, la suspensión individual de garantías que puede derivarse de la aplicación de la mencionada Ley Orgánica 9/84, podría producir:

suspensión del ejercicio de cargos públicos, lo que limita el ejercicio del derecho de participación de carácter funcional.

Declaración de ilicitud de asociaciones, que tanto puede limitar los derechos de participación de carácter colectivo, como los derechos de autonomía.

Por su parte, la privación judicial de los derechos políticos supone la inhabilitación —o incapacitación— absoluta del sujeto, normalmente durante cierto período de tiempo, para su ejercicio.

V. Garantía de los derechos políticos

Estos derechos que, como vimos, se producen y ejercen como libertades negativas, exigen para su efectiva protección dos órdenes de garantías:

—unas, que protegen al ciudadano de la intervención abusiva por parte de los poderes públicos, y

—otras, que lo hacen respecto de individuos particulares y de grupos.

Las primeras, por su mayor importancia, frecuencia y trascendencia de sus actos, requieren procedimientos y medidas más precisas que garanticen la seguridad de los ciudadanos,

—contra la acción administrativa ordinaria,

—contra procedimientos judiciales injustos, y

—contra prohibiciones ilegales imprecisas.

Las segundas, que se refieren a infracciones contra el libre ejercicio de estos derechos, cometidas por sujetos privados, caen bajo la tutela de la jurisdicción ordinaria y se analizan en el punto VI.

La garantía de los derechos políticos, como de los demás reconocidos en la Constitución, puede realizarse bien por órganos jurisdiccionales o bien por órganos extrajudiciales. El primer supuesto alude a la competencia de la jurisdicción ordinaria y del Tribunal Constitucional para proceder a la salvaguarda de los derechos y libertades de los ciudadanos. El segundo se refiere al conjunto de garantías por medio de las cuales ciertas instituciones están constitucionalmente legitimadas para la protección y defensa de esos derechos y libertades.

La Const. Española del 78, p. ej., aún de manera muy imprecisa, otorga tales competencias al Jefe del Estado, Art. 6.1., al Ministerio Fiscal, Art. 124.1, a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Art. 104, y al Defensor del Pueblo, Art. 54, órgano este último considerado idóneo para tales funciones y cuyas competencias se especifican en la Ley Orgánica 3/81, de 6 de abril.

Las garantías aludidas poseen muy diversa concreción material y sólo producen efectos reales las que se derivan de actos judiciales firmes. En efecto, las acciones extrajudiciales y, básicamente, las promovidas por el Defensor del Pueblo, sólo pueden llegar a iniciar un procedimiento judicial, careciendo en todo caso de capacidad decisoria y resolutive.

Las garantías de orden jurisdiccional, concretadas en el recurso de amparo, como última *ratio*, y en las de orden penal, contencioso-administrativo y civil en sentido amplio, abren sin embargo vías procesales perfectamente capaces de restablecer en su derecho a cualquier ciudadano y de exigir la reparación correspondiente.

De forma sucinta, debemos señalar que el Tribunal Constitucional no posee el monopolio del ámbito de garantía judicial, aunque, como es lógico, sí dispone de jurisdicción específica, plena competencia y carácter de última instancia en cuanto a la garantía de los derechos constitucionales. Los tribunales ordinarios, a su vez, aparecen legitimados para conocer los recursos que interpongan los ciudadanos en procura de la tutela de sus derechos (ver Art. 53.2 de la Const. Española del 78 y, ampliando, Ley 62/78, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; también, Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional).

VI. Delitos contra los derechos políticos de los ciudadanos

A. La tutela penal; objeto de la protección y supuestos

Considerando que la Constitución reconoce explícitamente el ejercicio de estos derechos a todos los ciudadanos, sin otras limitaciones que las expresamente establecidas por Ley o sentencia judicial firme, cualquier acción u omisión que ponga impedimentos, obstaculice o no permita la normal realización de los derechos públicos se entenderá como infracción susceptible de ser sancionada. De esta manera, la garantía de los derechos políticos de los ciudadanos se convierte en una exigencia para reafirmar de forma efectiva la tutela de la personalidad del Estado.

Obviamente, el bien jurídico que se está protegiendo no es otro que el derecho político en sí, entendido como cierta capacidad subjetiva, públicamente realizada, de la que cada ciudadano es titular. Y, por su naturaleza, referida a la libertad política de los ciudadanos y en cuanto que interés autónomo e inviolable del individuo, compete a los poderes públicos el que existan condiciones adecuadas para su ejercicio y a la jurisdicción correspondiente el conocimiento y la eventual sanción de cualquier infracción.

De esta manera quedan específicamente tutelados los derechos de participación y de autonomía, concurriendo en su protección, además de la penal, la jurisdicción contencioso-administrativa, para infracciones específicas supuestamente cometidas por agentes públicos, quienes asimismo podrían incurrir en responsabilidad penal subsidiariamente.

B. Elementos que configuran el delito

Los elementos que configuran el delito pueden diferenciarse en materiales o en inmateriales (sicológicos).

Los primeros se manifiestan en cuanto que,

—impiden total o parcialmente su ejercicio,

—determinan a cualquier ciudadano, en cuanto que sujeto pasivo, a ejercitarlo en sentido contrario a su voluntad.

Para apreciar justamente estos supuestos debe considerarse que, si bien el impedimento puede ser total o parcial, la perturbación producida debe ser de tal naturaleza que altere la verificación del acto al menos parcialmente. En este sentido, la tentativa o la frustración sólo escapan a la acción penal si no produce como consecuencia un impedimento parcial, puesto que entendemos por infracción cualquier acto que, parcial o totalmente, de manera temporal o permanentemente, en su inicio o en su conclusión, pretenda imposibilitar, alterar o variar el sentido normal del ejercicio de cualquier derecho.

Por lo que concierne a la determinación, se entiende como todo acto que, mediante engaño, induzca a un ciudadano a ejercitar sus derechos de manera distinta a sus propósitos reales. Para apreciar responsabilidad, se requiere que el sujeto pasivo ejecute materialmente el acto y que ello suponga hacer un uso conscientemente disconforme con su libre decisión.

En ambos supuestos pueden concurrir elementos de violencia, engaño, intimidación o amenaza.

Los elementos inmateriales o sicológicos, se refieren a los actos verbales caracterizados por la voluntad directa y dolosa de impedir el ejercicio de un derecho político o alterar su sentido. Si no se aprecian estos elementos, el hecho quedaría sujeto a distinto tratamiento penal (ofensas privadas, p. ej.). La consumación de este delito se produce en el instante en que se verifica el impedimento, aunque éste sea parcial, o cuando sobreviene la determinación del sujeto a ejercitarlo contra su voluntad.

Vocablos de referencia:

V. Candidatos

Ciudadanía

Representación política

Sufragio

Voto

•BIBLIOGRAFIA: ALVAREZ CONDE, ENRIQUE: *El régimen político español*. Tecnos. Madrid, 1985. RIVERO, JEAN: *Les libertés Publiques*. P.U.F., París, 1977. BURDEAU, GEORGES: *Les libertés Publiques*, L.G.D.J., París, 1972. STEIN, E.: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1970. PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de derecho político*. Civitas, Madrid, 1976. PRETI, L.: *Diritto elettorale politico*. Giuffrè. Milán, 1957.

DERECHOS Y DEBERES POLITICOS

I. Aunque el tema de los DERECHOS Y DEBERES POLITICOS es objeto de abundante bibliografía en el Derecho Constitucional, sin embargo, poco es lo que al respecto se ha escrito sobre esta cuestión en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

II. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, los derechos políticos han sido conceptualizados “como el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política”. La nota distintiva de estos derechos es la de constituir una relación entre el ciudadano y el Estado, un diálogo entre gobernantes y gobernados. Representan, en suma, los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.

III. En el ámbito de lo que hoy se conoce como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de la libertad.

El deslinde entre una y otra categoría podría establecerse, en principio, en el entendido que mientras los derechos civiles permiten al ser humano, en general, gozar de una esfera personal de autonomía frente al Estado y las demás personas privadas, en cambio, los derechos políticos posibilitan al ciudadano participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de que forma parte (Jorge Mario GARCIA LAGUARDIA y Edmundo VASQUEZ MARTINEZ, *Constitución y Orden Democrático*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 1984, pp. 133 y ss.).

De este modo, y a diferencia de los derechos civiles, el ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado lejos de colocar al hombre en oposición a éste lo que hace es habilitarlo a tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro. En otras palabras pero con la misma idea, mientras los derechos civiles se dirigen a todos los individuos para permitirles realizar con integridad su destino personal en el marco de una sociedad libre, los derechos políticos se dirigen a los ciudadanos para posibilitarles “participar en la expresión de la soberanía nacional: derecho de voto en las elecciones y votaciones, derecho de elegibilidad, es decir, de presentación de candidatura, derecho de adhesión a un partido político, etcétera.

Así, los derechos políticos proceden a la vez de la idea de la libertad política y de la libertad individual y, por razón de este carácter mixto, no pueden ser concedidos a todos los individuos sino solamente a los que estando en edad de ejercerlos poseen una relación con el Estado como puede ser, verbigracia, la que se deriva de su nacionalidad. Importa asimismo destacar que en los derechos políticos, el elemento

de libertad individual que en ellos está contenido es el que progresivamente ha originado el carácter universal del sufragio y la necesidad de su ejercicio no discriminatorio.

Para otros en cambio, la diferencia entre los derechos civiles y políticos no es fácil de precisar. Para BIDART CAMPOS, por ejemplo, consecuencia de que "...los denominados derechos políticos componen una categoría no siempre concisa" (...) "el deslinde entre derechos civiles y derechos políticos no puede llevarse a cabo exclusivamente por la finalidad que persigue el ejercicio de unos y otros". Desde esta perspectiva, estamos ante la presencia de derechos políticos, sólo y únicamente cuando a) sus titulares son sujetos que revisten: (i) la calidad de ciudadanos —o siendo extranjeros reciben excepcionalmente esa titularidad en virtud de norma expresa—, (ii) la calidad de entidades políticas reconocidas —por ej. partidos políticos—; y b) no tienen ni pueden tener otra finalidad que la política.

IV. En cuanto a la cuestión de cuáles son estos derechos y deberes políticos, ni la doctrina ni el constitucionalismo latinoamericano comparado coinciden plenamente sobre este extremo. En términos generales, y sin la pretensión de efectuar una enumeración exhaustiva, pueden enumerarse los siguientes derechos políticos: i) Derecho a votar; ii) Derecho a ser electo; iii) Derecho a participar en el gobierno y de ser admitido a cargos públicos; iv) Derecho de petición política; v) Derecho a asociarse con fines políticos; y vi) Derecho de reunirse con fines políticos. Importa destacar, sin embargo, que para ciertos autores, estos dos últimos derechos —asociarse y reunirse con fines políticos—, más que derechos políticos deben ser vistos como derechos civiles que pertenecen a todos los individuos, con total independencia de su nacionalidad.

En cuanto a los deberes políticos, los más comúnmente citados en las constituciones latinoamericanas son: (i) ejercer el sufragio o voto; (ii) cumplir y velar porque se cumpla la Constitución; (iii) servir al Estado de conformidad con la ley; etcétera.

V. En el constitucionalismo latinoamericano, la mayoría de las cartas fundamentales contienen una referencia expresa de los derechos políticos. Así, por ejemplo, entre otras, las Constituciones vigentes de Venezuela (Arts. 110-115); República Dominicana (Título III "Derechos Políticos"); Guatemala (Art. 136); El Salvador (Art. 72); Ecuador (Art. 32); Costa Rica (Arts. 92 y 93); y Nicaragua (Art. 47).

Por su parte, un buen número de éstas regulan los derechos políticos estableciendo como contrapartida la existencia de deberes políticos. Esta correlatividad de los derechos y deberes del hombre, tanto en general como específicamente, en materia política, es un criterio tradicional tanto de la filosofía política como del Derecho americano, presente en todo el Derecho Constitucional comparado latinoamericano desde comienzos del siglo XIX. Dentro de las constituciones de este grupo cabe hacer referencia a las Cartas Fundamentales de Guatemala (Art. 136) y El Salvador (Art. 73).

Se destacan, a *contrario sensu*, por la total omisión expresa en su texto, entre otras, las constituciones de Argentina, llegando al extremo, en algunos casos (Argentina), ni siquiera a mencionarlos. Esta clara omisión no implica, obviamente, que los mismos no sean reconocidos, lo que se desprende de la lectura de otras disposiciones de la referida Constitución (Pablo A. RAMELLA, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, actualizada. Depalma. Buenos Aires, 1982. Capítulo XXI. pp. 435 y ss).

VI. Los derechos políticos, nacidos y desarrollados en el ámbito del Derecho Interno han venido siendo objeto de una progresiva internacionalización. El primer reconocimiento internacional de estos derechos tuvo lugar en el ámbito Regional Americano, con la adopción, durante la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El artículo XX de la Declaración Americana expresa que "Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres".

Pocos meses después (diciembre de 1948), esta vez en el ámbito universal de las Naciones Unidas, los derechos políticos fueron nuevamente objeto de expreso reconocimiento al haberse adoptado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 21 dispone que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos" (Inc. 1) y a acceder "en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país" (Inc. 2). "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público" y debe expresarse "mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente, que garantice la libertad de voto" (Inc. 3).

La internacionalización de los derechos políticos ha sufrido, en estos cuarenta años, una notable progresividad, habiendo pasado de su mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar la vigencia y protección de los mismos. En efecto, los derechos políticos aparecen actualmente regulados, en cuanto derechos exigibles internacionalmente, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 25), como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Art. 23), en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (Art. 13) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 23).

El artículo 23 de la Convención Americana expresa que "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio

universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Inc. 1). Por su parte, el inciso 2 establece que "La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal". En términos similares se pronuncia el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De este modo, al decir de GROS ESPIELL, los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada a la jurisdicción interna o doméstica y si bien la determinación de quiénes son las personas legalmente capacitadas para ejercerlos o de quiénes son ciudadanos continúa siendo competencia de las Constituciones o de las leyes internas, el derecho en sí mismo está garantizado y protegido internacionalmente, aunque, naturalmente, de manera subsidiaria a la protección interna.

VII. En el Sistema Regional Americano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos la regulación jurídica internacional de los derechos y deberes políticos reviste caracteres propios y diferenciales, tanto respecto del Sistema Universal de Naciones Unidas como del Sistema Regional Europeo.

En el caso de los Estados Americanos partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos esto resulta de los artículos 1, 23, 46.1.a y 2, y para los Estados que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Art. 62), del artículo 61.2 del Pacto de San José de Costa Rica.

En primer lugar, cabe apuntar la regulación particular que los derechos y los deberes políticos presentan en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La enumeración en forma individualizada de los deberes caracteriza a la Declaración Americana y la distingue de la Declaración Universal. En efecto, la Declaración Americana establece de manera mucho más detallada la interrelación entre los derechos y los deberes, tanto en general como, específicamente, en materia de derechos y deberes políticos. Así, mientras el artículo XX de la Declaración Americana regula el derecho de sufragio y de participación política en el gobierno, por su parte, los artículos XXXII y XXXVIII establecen el deber de sufragio y el deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero, respectivamente.

Esta interrelación entre derechos y deberes en general, guarda relación con el principio de que los derechos son correlativos de los deberes que cada persona tiene para consigo mismo, para con la sociedad a que pertenece y la comunidad internacional. En otros términos, como bien expresa el propio artículo XXVIII de la Declaración Americana, al referirse al alcance de los derechos del hombre. "Los Derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los

demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

Sin embargo resulta pertinente y necesario dejar claramente señalado que la enumeración expresa de los deberes del hombre y la afirmación de su correlatividad con los derechos, contenida en la Declaración Americana, no significa, en modo alguno, subordinar los derechos a los deberes ni situar a los derechos humanos en un nivel inferior a los deberes, como tampoco condicionamiento alguno para su existencia al pleno cumplimiento de éstos.

Como bien ha dicho GROS ESPIELL, “sólo importa aceptar las consecuencias de la correlatividad de derechos y deberes del hombre para la existencia de un orden jurídico, en el que el equilibrio armónico de derechos y deberes es la garantía de la existencia de una comunidad libre, justa y pacífica”.

En segundo lugar importa destacar la estrecha relación e interdependencia que en el Sistema Interamericano existe entre la democracia representativa, el ejercicio de los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos. De ahí que pese a que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas tiene una redacción prácticamente igual al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho al sufragio y su garantía internacional adquieren, en este último instrumento, una relevancia particular. Así, por ejemplo, en el sistema del Pacto de San José de Costa Rica a diferencia del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, el derecho al sufragio es considerado como un derecho que no puede ser objeto de suspensión bajo ninguna circunstancia, ni aun durante las situaciones de emergencia (Art. 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido ocasión de fijar su doctrina sobre esta cuestión al señalar que “Los Estados del Continente, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos han reafirmado como uno de sus principios tutelares que la solidaridad entre ellos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de votar y ser elegido 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”.

De ahí la importancia que los derechos políticos tiene para el fortalecimiento de la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, tomar parte en el gobierno y participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada

en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.

Vocablos de referencia:

- V. Constitucionalización de los partidos políticos
- Democracia
- Discriminación electoral

•BIBLIOGRAFIA: GERMAN J. BIDART CAMPOS. *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar. Nueva edición actualizada. Buenos Aires, 1985. Capítulo XXV. JORGE MARIO GARCIA LAGUARDIA y EDMUNDO VASQUEZ MARTINEZ. *Constitución y Orden Democrático*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala, 1984. AGUSTIN DE VEDIA. *Derechos. Constitucional y Administrativo. Instituciones de Derecho Público*. 5ª edición. Ediciones Macchi. 1981. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA. *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid, 1973. PABLO A. RAMELLA. *Derecho Constitucional*. 2ª edición, actualizada. Depalma. Buenos Aires, 1982. Capítulo XXI. FRANK C. NEWMAN y KAREL VASAK. 'Derechos civiles y políticos', en: *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Vol. I. Karel Vasak, Editor general. Serbal/Unesco. Barcelona, 1984. HÉCTOR GROS ESPIELL. 'La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Raíces conceptuales en la historia y el Derecho Constitucional', en: *Estudios sobre Derechos Humanos, II*. Civitas-IIDH. Madrid, 1988. Del mismo autor: 'Derechos y Deberes'. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Diez años de actividades: 1971-1981*. Secretaría General de la O.E.A. Washington, D.C., 1982.

Daniel ZOVATTO G.

DISCRIMINACIÓN ELECTORAL

La discriminación electoral consiste en formas expresas o encubiertas, premeditadas o accidentales, a través de las cuales personas o grupos son excluidos o limitados en sus derechos políticos o electorales.

I. Conviene referirse, en primer término, a la discriminación electoral expresa.

1. La conquista del voto universal ha disminuido considerablemente las discriminaciones electorales expresas. Por ello, son muy raras, en la actualidad, las discriminaciones electorales expresas, por razón de sexo, raza, patrimonio, religión, lengua, profesión, clases o convicciones políticas. La evolución histórica electoral ha eliminado ya la gran mayoría de estas discriminaciones, que existían, por ejemplo, en el siglo pasado. En algunos países de América Latina, la admisión del voto femenino y de los analfabetos data de las últimas décadas.

Ciertos requisitos legales no pueden considerarse actualmente como discriminación electoral. Los límites de edad (18 años normalmente), requisitos de residencia, de nacionalidad e impedimentos de orden síquico o penal, no se consideran discriminatorios.

Algunos textos constitucionales o legales prohíben el ejercicio de derechos políticos a los miembros de determinados partidos o a los adherentes de ideologías prohibidas (artículo 8 de la Constitución de Chile, 1980); o no se permite la formación de partidos que atenten contra el sistema democrático de gobierno (Constituciones de Panamá, de 1946, 1972 y 1983). Por esta vía se dan a veces claras discriminaciones electorales, que pueden abarcar grupos considerables de la población, con lo que se produce, además, una alteración en la representación política.

2. El principio del voto igual también resulta en ocasiones inermado con ciertas discriminaciones electorales. Una persona a quien se reconoce un valor especial o mayor, también agrega determinada condición superior a su voto. O personas de una condición específica pueden tener la disponibilidad de más votos. Esta posibilidad de "voto plural" tuvo vigencia en el caso de la Cámara Baja de Irlanda del Norte, hasta 1968 (véase NOHLEN, 1986, 69).

II. Las discriminaciones electorales no expresas son aquéllas derivadas o inmersas en los sistemas políticos o electorales.

1. En sistemas semi o no competitivos operan "de facto" tipos de coacción que impiden la libertad de voto. Estas coacciones afectan a personas o grupos de la sociedad más vulnerables o menos protegidos frente a los aparatos dominantes. Este tipo de discriminación no aparece legalmente, ni se manifiesta con claridad en el proceso político, por lo que su cuantificación y relevancia en los resultados electorales son de difícil precisión.

2. Un segundo tipo de discriminación no expreso consta en las lesiones al principio del voto secreto. Por una parte, la inexistencia o imposibilidad del secreto se vincula con el aspecto descrito arriba y van normalmente unidos. La coacción se facilita con el voto abierto. Por otra parte, sin embargo, el voto no secreto fue base de férreo control electoral por parte de los grupos más dominantes (especialmente rurales) en América Latina para ejercer el dirigismo, o, eventualmente, el cohecho (compra) del voto. Por esa vía, por lo tanto, se ejercía una discriminación en cuanto a la libertad o la igualdad del voto.

III. Un tercer grupo de problemas en la discriminación electoral reside en aspectos más discutibles desde el punto de vista de la axiología o la dogmática electoral y que se sitúan en el marco de los sistemas electorales mismos.

1. Un problema es el llamado "umbral legal", consistente en el requisito de obtener un mínimo de porcentaje electoral para hacer efectiva la representación obtenida por un partido. Se trata de un mecanismo destinado al logro de determinados objetivos del sistema político e incluso corregir distorsiones o a evitar que se produzcan. Sin embargo, al producirse una pérdida o eliminación de votos pertenecientes a un grupo o partido, podría preguntarse si hay o no en ello discriminación inaceptable, aunque se trate de una medida legal.

2. Un segundo aspecto, más discutible, como discriminación, pero numéricamente atendible, es el efecto de disproporción que determinados sistemas electorales producen para algunos partidos, cuya base electoral es identificable con algún grupo étnico, religioso o regional. Como se explica en el vocablo relativo a sistemas electorales, son muchos los factores que influyen en la disproporción y muchos de ellos son inevitables o impredecibles. No obstante, en la medida en que los efectos son focalizados y carecen de un grado de azar, puede que ello se interprete como discriminación electoral.

Vocablos de referencia:

V. Competitividad

Derecho electoral

Sistemas electorales

Comité Editorial

DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

Denominación amplia y genérica que abarca el conjunto de documentos diversos relativos a la materia electoral. La documentación electoral puede ser clasificada con base en variados criterios. Por ejemplo, por la naturaleza de su contenido o por el tiempo en que ella se usa, en la actividad electoral.

I. La documentación electoral puede ser de carácter administrativo, en cuanto su contenido versa sobre todo lo que atañe a la administración de las elecciones.

También hay una documentación electoral referida al sufragio o acto de votar, propiamente dicho.

Por último, todos los documentos que conciernen al aspecto demográfico-electoral pueden considerarse como una clase de documentación electoral de cierta individualidad (por ejemplo, el padrón electoral).

II. Existe una documentación previa al acto de votar, formada por el padrón o registro electoral, la inscripción de las candidaturas y las resoluciones emanadas del (de los) órgano(s) que regula(n) el proceso eleccionario. Estas resoluciones pueden ser meramente regulativas, interpretativas, o incluso, jurisdiccionales, cuando tienen competencia para ello.

En segundo lugar está la documentación del acto eleccionario, formada por la papeleta (o la denominación que ella tenga, según los casos) electoral, el registro de votantes que concurren a ejercer el voto y el acta de constitución de la mesa receptora de sufragios. Con posterioridad al acto de votar, pero dentro del acto seleccionario se utiliza un acta, en la cual queda registrado el escrutinio de mesa (cuando el sistema electoral respectivo así lo indica) y las observaciones acreditadas por los miembros de mesa, los representantes de las candidaturas, los fiscalizadores, o en su caso, por los propios electores.

En tercer lugar, existe una documentación electoral posterior al acto eleccionario, formada por las actas que registran los escrutinios definitivos, la declaratoria de asignación de los cargos a los candidatos electos y las resoluciones del o de los órganos competentes para conocer de impugnaciones o reclamos.

Vocablos de referencia:**V. Candidaturas**

Emblemas y logotipos electorales

Padrón electoral

Propaganda electoral

Comité Editorial

E

EDUCACIÓN ELECTORAL

El proceso electoral democrático presenta usualmente una serie de complejos aspectos, ante los cuales se hace necesario que los electores tengan, al menos, un conocimiento básico, para que la emisión del voto cumpla los fines que persiguen los sistemas electorales y sean realidad los principios jurídicos que tratan de garantizar esos fines.

Desde la información eficiente, en cuanto a las opciones políticas que ofrecen los diversos partidos y las candidaturas personales, pasando por los objetivos de la propaganda eleccionaria, todos los heterogéneos aspectos del acto electoral, exigen que el votante disponga de un conocimiento lo más claro posible sobre ellos.

En otras palabras, el elector debe poseer una educación básica en cuanto al proceso electoral, globalmente considerado. Generalmente las leyes no reglamentan esta exigencia educativa, y por ello es común que instituciones privadas independientes, vale decir, no partidistas, ni gubernamentales, cumplan la función de referencia.

Esta acción educativa tiene carácter informal, como actividad docente, porque está dirigida a vastos sectores de la sociedad; y no sólo se puede llevar a cabo directamente, frente a grupos más o menos reducidos, sino que a través de los medios de comunicación de masas se la puede desarrollar ante auditorios muy numerosos.

Por otra parte, es conveniente que los programas objetivos de educación electoral tengan en cuenta la diversidad de niveles culturales de la población de un país. Los ángulos jurídico-técnicos del Derecho Electoral pueden ser objeto de cursos, seminarios y conferencias para personas cultas o para profesionales, incluso en forma de especialización, cuando se trata, por ejemplo de grupos de abogados.

También es posible impartir una capacitación específica, en cuanto al proceso electoral, a funcionarios públicos y militantes de partidos

políticos, ya que los componentes de esos sectores se desempeñan en los aspectos administrativos de la elección. A veces, los mismos partidos se interesan por este entrenamiento de sus propios activistas.

Pero lo más importante, en materia de educación electoral, es el conocimiento que se puede difundir en la población, para vencer su apatía, su desinformación y hasta su ignorancia, en cuanto a situaciones decisivas de una campaña electoral. En este ámbito, cabe recordar que en los países de larga tradición democrática, la necesidad de la educación electoral será menos sentida que en países de escasa cultura en la masa de electores y entre los cuales no dejan de ser comunes los condicionamientos negativos electorales, que tanto merman la vigencia de la democracia. En estos casos, no hay que aguardar los meses álgidos de las campañas partidistas, sino que la labor educativa debe programarse y dosificarse adecuadamente, para que surta los propósitos deseados.

Una educación electoral, objetiva y orgánica, con visos de relativa constancia o permanencia, es un instrumento de influencia positiva para el fortalecimiento de la democracia, que algunos países necesitan más que otros.

Vocablos de referencia:

V. Asesoría electoral

Capacitación electoral

Elecciones

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral

Comité Editorial

ELECCIONES

I. Concepto

Como muchos otros conceptos claves de la política, la acepción “elección” está marcada por un dualismo de contenido.

Por una parte puede tener un sentido neutro o “técnico”, y por la otra, un sentido sesgado u “ontológico”.

Si no se hiciera esta diferenciación no podría entenderse el por qué en sociedades y sistemas políticos tan diversos en su estructura y orientación, las elecciones son parte de lo cotidiano de la política.

El significado neutro de “elecciones” puede ser definido como “una técnica de designación de representantes”. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en los que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.

El significado ontológico de “elecciones” se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos.

En este sentido se da una confluencia entre los conceptos “técnico” y “ontológico” de “elección”, al definírsela como “método democrático para designar a los representantes del pueblo”.

Estos conceptos generales abarcan una gran diversidad de variantes en la práctica política de los países.

Un método para ordenar esta diversidad es una tipología simple de los tipos de elecciones.

II. Tipos de elecciones

Según el criterio de la **oportunidad** y de la **libertad** de elegir que el ciudadano efectivamente tiene, es posible distinguir entre:

- a) elecciones competitivas;
- b) elecciones semi-competitivas;
- c) elecciones no-competitivas.

En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además, están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos, que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semi-competitivas, y cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos ante elecciones no-competitivas.

Estos tipos de elecciones corresponden a la tipología corriente de los sistemas políticos modernos:

Elecciones competitivas	>	sistemas democráticos
Elecciones semi-competitivas	>	sistemas autoritarios
Elecciones no-competitivas	>	sistemas totalitarios

III. Importancia de las elecciones

La importancia que las elecciones tienen en una sociedad dada varía según los tipos de elecciones y, consecuentemente, de los sistemas políticos.

1. En los sistemas democráticos las elecciones (competitivas) juegan roles fundamentales:

- a) En primer lugar las elecciones constituyen la base del concepto democracia. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder.
 - b) En segundo lugar, las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes.
 - c) En tercer lugar, las elecciones son el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías.
2. En los sistemas autoritarios las elecciones tienen una importancia más relativa. Teniendo presente la variedad de contextos que ofrecen estos sistemas es posible afirmar que en ellos las elecciones representan un medio, entre otros, de regular el poder político y que su verificación tiene importancia en la medida en que puede representar un cambio en la orientación de régimen. Las elecciones semicompetitivas tienen importancia en el autorespaldo que busca el régimen político, el que se encuentra más expuesto que el totalitario a la opinión pública interna y externa.
 3. En los sistemas totalitarios las elecciones no juegan un rol en el poder político. No legitiman su ejercicio ni originan su cambio. Las elecciones son instrumentos de la dominación política y social.

Esquema: Importancia de elecciones

	Elecciones competitivas	Elecciones semi-competitivas	Elecciones no competitivas
Importancia en el proceso político	alta	baja	mínima
Libertad de elegir y ser electo	alta	limitada	ninguna
Libertad de las elecciones	garantizada	limitada	eliminada
Posibilidad de cambiar el gobierno	sí	no	no
Legitimación del sistema político	sí	no se intenta casi nunca	casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	democrático	autoritario	totalitario

IV. Funciones de las elecciones

Aunque la tipología de sistemas políticos descrita es también útil para ordenar sus funciones es preciso advertir que éstas difieren contextos sociales en los que se verifican las elecciones.

Esto vale especialmente dentro de las elecciones competitivas, teniendo presentes distintos “grados de democracia” y las diversas formas de estructuración de ellas.

1. Las elecciones competitivas cumplen varias funciones simultáneamente. Sin embargo en todas ellas juegan una relevancia especial tres factores estructurales:

a) la estructura del sistema social (estratificación y movilidad social; coexistencia o conflicto de etnias, religiones, etc.; grupos de interés, clivajes y antagonismos sociales).

b) La estructura del sistema político (Régimen de gobierno, forma de Estado, modalidades de regulación de conflictos).

c) La estructura del sistema de partidos (Número de partidos, tamaño y tipos de partidos, distancias entre partidos).

Si se tomara un ejemplo óptimo de sociedad, con un grado considerable de homogeneidad social, un sistema político estable y funcionando; y un sistema de partidos moderado en su cantidad, y sin polarización y segmentación significativa; las elecciones cumplirían las siguientes funciones:

- legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o alianza de partidos;
- expresión de confianza en personas y partidos;
- reclutamiento de las élites políticas;
- representación de opiniones e intereses del electorado;
- ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado;
- movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos, intereses político-partidistas;
- concientización política de la población mediante la explicación de problemas y exposición de alternativas;
- canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos;
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable;
- Estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas programáticas;
- Designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias;
- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control;
- oportunidad de cambio de gobierno.

En la medida en que las características de la sociedad arriba señaladas se relativizan, también el cumplimiento de estas funciones pierde regularidad. En sociedades más heterogéneas —como en la mayoría de los países latinoamericanos— las elecciones no son el medio principal ni el único para la movilización popular, la articulación de sus demandas, la legitimación y control del poder político; y, especialmente, las elecciones pueden ser un elemento accidental o secuencial en el

reclutamiento de la élite política o en la canalización del conflicto político por vías pacíficas.

La estratificación social rígida, en un caso, y el ejercicio de diversas formas de violencia y de su negociación, en el otro, contribuyen a disminuir la función de las elecciones en esas materias.

2. Las elecciones semi-competitivas pueden jugar las mismas funciones de las competencias dentro de un marco aparente, especialmente en la representación de intereses sociales y en la designación del gobierno (y de la oposición). En esos temas reside el rol legitimador y estabilizador de las elecciones en sistemas autoritarios.

Las funciones de las elecciones semi-competitivas pueden sintetizarse en las siguientes:

- el intento de legitimar las relaciones de poder existentes;
- la distensión política hacia adentro;
- el mejoramiento de la imagen hacia afuera;
- la manifestación (e integración parcial) de fuerzas opositoras;
- el reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema.

3. Las elecciones no-competitivas, por último, cumplen funciones vinculadas con su importancia, como se describe en el esquema. Las funciones de estas elecciones se integran dentro de su característica esencial de instrumento de dominación.

Las elecciones no-competitivas cumplen las siguientes funciones:

- la movilización de todas las fuerzas sociales;
- la explicación de los criterios de la política del régimen;
- la consolidación de la unidad político-moral del pueblo.

V. Elecciones en América Latina

El marco conceptual hasta ahora descrito tiene una variada aplicación en América Latina, especialmente por la diversidad de situaciones que ofrece la historia de la región y de cada país. Como un intento de sistematizar esa amplitud contextual, según los conceptos expuestos, se debieran considerar los siguientes problemas.

A. La especificidad latinoamericana de “democracia”

La correspondencia entre sistemas democráticos y elecciones competitivas se encuentra en América Latina con agudos problemas de la práctica política. Según la letra constitucional, en la gran mayoría de los países de la región la democracia liberal tiene una tradición de más de un siglo y medio. La práctica, sin embargo, se aleja de esa afirmación. No nos referimos aquí a los sistemas o regímenes formalmente no democráticos (autoritarios y totalitarios) que también tienen arraigo en la región, sino a aquellas fases en que se han efectuado elecciones y ha

tenido vigencia la institucionalidad plena. Se sabe que la democracia es simultáneamente formal y sustantiva y que, aunque lo sustantivo otorga el grado de contenido democrático de un sistema, es imprescindible que esté vigente un conjunto normativo-institucional de reglas del juego político. Sin embargo, en América Latina este aspecto formal tiende a cubrir el resto y en él tiende a radicarse la legitimidad del sistema político. El tardío aumento de la participación política hasta el pleno voto universal o la efectiva garantizaci6n de la limpieza del acto electoral a través de 6rganos imparciales de control y de escrutinio, así como la fiscalizaci6n del cohecho, que sólo se estableci6 en las últimas décadas, contrastan con la tradici6n democrática formal tan antigua.

La precisi6n sobre el concepto de democracia en América Latina se complica aún más con la conformaci6n de las estructuras socioecon6micas y sus efectos electorales. La garantizaci6n legal de la participaci6n política universal no basta para que vastos sectores marginales se integren a los procesos electorales, a pesar de la obligatoriedad del voto. Por otra parte, cuando esa integraci6n se produce, est1 amenazada por la manipulaci6n, el caciquismo, el clientelismo y otras deformaciones político-culturales enraizadas en varios países o regiones de América Latina.

B. Las funciones de las elecciones

Cuando las elecciones en América Latina son competitivas —no siempre es así— pueden cumplir las funciones conceptualmente ya descritas con modalidades especiales o, simplemente, cumplir otras funciones específicas en la regi6n.

a) En primer lugar en América Latina las elecciones contribuyen menos que en las democracias desarrolladas a dirimir el poder político. Las fuentes no-institucionales del poder (econ6micas, sociales, éticas, culturales, religiosas) tienen una incidencia muy fuerte en el juego político. Las elecciones, por lo tanto, contribuyen **junto** a otros factores, a la decisi6n sobre el poder político.

b) En segundo lugar las elecciones no contribuyen sustancialmente a la conformaci6n del gobierno, ni a la selecci6n de la élite política. El marcado presidencialismo latinoamericano no sólo entrega al Jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar al Gabinete, sino también, “de facto”, nombrar gran parte de los candidatos al Parlamento y de los más probables de ser electos. Los mecanismos por los cuales se produce esa decisi6n son a menudo ajenos a la voluntad popular y muy previos a la fase informada de las campañas políticas. La selecci6n de las élites políticas tampoco es determinada en gran medida por las elecciones, como sucede en las democracias de los países desarrollados. En América Latina existe una estratificaci6n social más rígida y una movilidad social poco fluida, a excepci6n de algunas fases del desarrollo en los países del Cono Sur o de Costa Rica. En general la élite política se

autogenera casi autónomamente y produce como consecuencia de ese proceso, la oferta de personal a las elecciones. Este fenómeno obviamente está relacionado con otros factores, como la educación o el sistema de propiedad, pero se encuentra muy enraizado y estrechamente vinculado con las características de los partidos políticos.

c) En tercer lugar, tampoco es muy nítido que las elecciones en América Latina legitiman el sistema político o contribuyen a su consolidación o a que los ciudadanos depositen confianza en el sistema y en sus órganos y representantes. Por una parte existe el problema, ya mencionado, de la participación pasiva de gran parte de la ciudadanía en los actos electorales. Ello es sinónimo de indiferencia y carencia de respaldo al sistema político. Por otra parte este factor se ve afectado por los problemas todavía existentes en el ámbito del derecho y de la organización electoral (véase *Derecho Electoral*, 4). Los nuevos procesos políticos de la región, sin embargo, ofrecen un cuadro más positivo en cuanto a rol legitimador de las elecciones. Se ha aumentado la participación activa a través de una cierta modernización de los partidos y de sus mecanismos internos de selección (primarias, "internas") y se ha afianzado la convicción de que un "acuerdo en lo fundamental" es básico para mantener la democracia, a pesar de las carencias de la gestión de gobierno. En otras palabras, se ha extendido popularmente la distinción entre "apoyo al gobierno" y "apoyo al sistema" y la necesidad de diferenciar el comportamiento político respecto a uno y otro.

d) Por último es necesario destacar que las elecciones en América Latina sí contribuyen a la movilización y concientización política del electorado. En cierto modo, en este aspecto reside la principal función de las elecciones en América Latina, siendo en algunos países el principal "leitmotiv" de los partidos políticos ("partidos electoralistas"). En este sentido, la tradición latinoamericana es homogénea, tanto tratándose de regímenes autoritarios, totalitarios o democráticos en sus diversos grados. Las campañas electorales constituyen en todos los países el mecanismo de proselitismo político e ideológico por excelencia y en algunos, incluso, una especie de fenómeno socio-cultural (Costa Rica, Venezuela, Colombia), especialmente en los países en que las campañas son largas y los periodos de gobierno, reducidos (Costa Rica). Mirando desde un punto de vista positivo, el carácter movilizador y concientizador de las elecciones tiene un gran potencial de educación o de formación política, en la medida en que durante las campañas se divulguen los principios y objetivos de toda sociedad democrática.

•BIBLIOGRAFIA: CARRERAS, F. DE. VALLÈS, J.M.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona 1977. DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1957. FRANCO, R.: *Los sistemas electorales y su impacto político*, San José 1987. FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT (Comp.): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, 2 tomos, Madrid 1986. GROFMAN, B. LIJPHART, A. (Comp.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon, Nueva York 1986.

LANCHASTER, F.: *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bologna 1981. LIJPHART, A.: *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85: A Critique, Re-Analysis and Update of Rae's Classic Study Paper XIVth World Congress IPSA*, Washington 1988. LIJPHART, A. GROFMAN, B. (Comp.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York 1984. MACKENZIE, W.J.M.: *Elezioni libere*, Tecnos, Madrid 1962. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981. NOHLEN, D.: *La reforma política en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, San José 1987. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, en prep. NOHLEN, D. RIAL, J. (Comp.): *Reforma electoral*, EBO, Montevideo 1986. PEIXOTO, J.P.M. COSTA PARTO, W. (Comp.): *Sistemas Eleitorais no Brasil*, Instituto Tancredo Neves, Brasília 1987. RAE, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston 1971. SARTORI, G.: *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Nueva York 1976. SARTORI, G.: *La influencia de los sistemas electorales*, en: Estudios Públicos (Santiago) 17/1985, 5-36, versión inglesa: *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method*, en: Grofman, B./Lijphart, A. (Comp.) 1986, 43-68.

Dieter NOHLEN
Mario FERNÁNDEZ BAEZA

ELECTOR

Etimológicamente proviene del latín elector (de *eligere*, escoger, elegir). Según Guillermo CABANELLAS, "La persona que reúne las condiciones exigidas por la Constitución o las leyes, para ejercitar el derecho de sufragio y que, por tanto, tiene facultades para influir con su voto en la elección o nombramiento de concejales, diputados, senadores e incluso del jefe del Estado". En Roma, se distinguió entre ciudadano y elector, el *jus suffragii* se distinguió del *jus civitates*, el primero caracterizaba a los hombres libres y el segundo sólo era atributo de ciertos ciudadanos, por ejemplo, no era concedido a libertos y gladiadores.

En la era moderna, la extensión del sufragio avanzó paralelamente con la consolidación de las democracias liberales. En Francia, si bien la Constitución de 1793 estableció el sufragio universal y directo, en la práctica el derecho al sufragio estuvo limitado tradicionalmente por dos frenos: el censo y la edad. A lo largo del período revolucionario e imperial se manifestó un temor por el pueblo que se tradujo en titubeos para ampliar el electorado y en la tendencia a equilibrar la ampliación del sufragio con la elección indirecta en varios grados. La Restauración y la Monarquía de Julio restringieron el sufragio prácticamente a la clase burguesa. Curiosamente, en 1814 los ultrarrealistas se pronunciaban por una ampliación del electorado, pensando en que las masas campesinas que eran mayoritarias, votarían a favor de la monarquía, debido a la influencia que ejercían sobre ellas los grandes terratenientes.

Los artículos 35 y siguientes de la constitución francesa de 1814 fijaron en 300 francos por un año como requisito mínimo de índole patrimonial, por lo que el electorado fue muy reducido, resultando 100.000 electores de una población de 30.000.000. La edad mínima fue de 30 años. La Monarquía de Julio, de orientación liberal disminuyó el límite a 200 francos y la edad a 25 años. En el caso de pensionistas militares y miembros correspondientes del Instituto de Francia se aceptó excepcionalmente un mínimo de 100 francos, de manera que en vísperas de la revolución de 1848 se contaba con 241.000 electores, quedando excluida la clase media y el proletariado obrero. El decreto de 5 de marzo de 1848 estableció el sufragio universal masculino. En 1918 se disminuyó la edad para el sufragio universal masculino a 21 años y a 30 para las mujeres. Finalmente, en 1928 se disminuyó la edad para el sufragio universal femenino a 21 años.

En Inglaterra, con la reforma de 1832 comienza la evolución del sistema electoral, basando el sufragio en la propiedad no territorial. Sin embargo, todavía para 1865, un cuarto de los diputados son elegidos entre las treinta y una de las grandes familias gobernantes. La reforma de 1867 extiende el electorado a la pequeña burguesía de las ciudades y al arrendatario medio rural, pero todavía están excluidos los obreros y los campesinos. En 1873, se establece el sufragio secreto. En 1884 la reforma electoral extiende el sufragio a casi todas las cabezas de familia. La reforma de 1918 introduce el sufragio universal masculino y para las mujeres de más de 30 años. Finalmente, en 1928 se introduce el sufragio universal a los mayores de 21 años.

En los Estados Unidos, originalmente el voto se limitaba prácticamente a los propietarios varones. Para 1860 existía solamente el sufragio universal para los blancos. Como resultado de la Guerra Civil, formalmente se extiende a los negros, según la enmienda constitucional XV de 1870. No obstante, los Estados del Sur continuaron excluyendo a los negros, requiriendo impuestos, condiciones de residencia o un determinado grado de instrucción que se acreditaba a través de exámenes. Hacia la segunda década del siglo XX la Suprema Corte estableció jurisprudencia más favorable para los negros, por ejemplo, en el caso *Guinn vs. United States* (1915). La enmienda XIX (1919-1920) establece el sufragio universal para las mujeres. Si bien a nivel estatal ya había sido concedido con anterioridad, por ejemplo, Wyoming que fue el primero en establecer el sufragio universal femenino en 1869, Colorado lo hizo en 1893 y Uta en 1896. No fue hasta 1964, cuando la enmienda XXIV (1964) y la *Voting Rights Act* de 1965 impidió definitivamente que se establecieran obstáculos al voto de los negros, por ejemplo, impidiendo los impuestos electorales (*poll-tax*).

El elector es el individuo que integra el electorado, junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar. Es necesario que el individuo cumpla con requisitos para que se le permita integrar parte del electorado. La capacidad electoral es generalmente coextensiva con la

ciudadanía, sin embargo existen prohibiciones para que un ciudadano ejerza el derecho de voto, por lo que se puede decir que generalmente el subconjunto de los electores es parte del conjunto de los ciudadanos.

La edad constituye uno de los criterios universales para determinar la calidad de elector. La edad supone una maduración del individuo, que le puede permitir estar en posibilidades de formular una decisión política que no está al alcance de los menores de edad. No obstante, el límite de edad no es uniforme, los países que tienen una posición progresista al respecto tienden a considerar a los 18 años como la edad mínima. Algunos países como Cuba y en algunos cantones suizos se permite el voto de los individuos de 16 años. Los países que tienen una actitud más conservadora fijan una edad mínima por encima de los veinte años. En los países donde la mayor parte de la población es joven, la tendencia a disminuir la edad mínima ha sido explicada en función de que la mayoría de la población o una buena parte de ella se encuentra por debajo de los veinte años de edad. Asimismo, se menciona el hecho de que en la actualidad, la exposición del individuo a los medios masivos de comunicación le permiten una mayor posibilidad de madurar con anticipación. En algunos casos, se otorga la capacitación electoral a los menores de edad, conforme a las disposiciones generales de la capacidad civil, en casos como el de contraer matrimonio o prestar servicios en la defensa de la patria.

El sexo no es en la actualidad un criterio diferencial para otorgar la capacidad electoral, en la mayoría de los países democráticos, si bien lo fue antes de la extensión del sufragio universal, como resultado de la lucha de las sufragistas o por concesión espontánea del Estado. Inicialmente, las mujeres no tenían derecho al voto o la edad para dárselos era superior que la de los hombres. La vecindad es otro requisito para el otorgamiento del derecho de voto, no sólo por la conveniencia técnica de aparecer en el padrón local, sino por su pertenencia y vínculos con la comunidad local. En algunos países se permite que el ciudadano empadronado vote fuera de su circunscripción local, cuando se trata de elecciones de jefe del estado, pero no con respecto de las elecciones de la circunscripción donde se encuentra ausente, ni en relación con aquélla en que esté en tránsito.

Las restricciones a la capacidad electoral basadas en los ingresos o la riqueza, llamada "sufragio censitario" han desaparecido. Asimismo, en la mayoría de los países han desaparecido las limitaciones basadas en la escolaridad o los requisitos de pasar exámenes de conocimientos. Continúan existiendo limitaciones que derivan de la incapacidad física, como la de locos, retrasados mentales y toxicómanos, así como la derivada de la condición de recluso o por la comisión de delitos infamantes. En algunos países se excluye de la capacidad electoral a mendigos, defraudadores del fisco o quebrados; así como a clérigos y, en general, a individuos que pertenecen al estado religioso. En algunos

casos, se limita la capacidad electoral a militares con armas o bajo supervisión de superiores y a nacionales en el extranjero; en este último caso, la prohibición de votar puede no ser explícita, pero al no proporcionarse facilidades en consulados y embajadas, prácticamente se les excluye de la calidad de electores.

La relación entre electores y elegidos fue en un principio asimilada a la del mandato, como se regula en el derecho civil. Por ello, se suponía que el mandante era el electorado y el mandatario era el representante popular. *El mandat impératif*, como se definió, implicaba una relación de subordinación y obediencia del representante popular, quien no tenía derecho a expresar otra voluntad que la de sus representados en su circunscripción electoral, mismos que tenían el derecho a revocar su mandato. En la actualidad el mandato representativo no implica una subordinación, ni una estricta representación de los electores de una circunscripción en especial. El mandato representativo moderno implica una representación de la nación. Además, según CARRÉ de MALBERG, no implica una delegación de poderes que tenga por objeto trasladar la soberanía de los electores a los elegidos. En general, no implica la posibilidad de revocar el mandato, por parte de los electores, y remover al elegido.

Vocablos de referencia:

V. Ciudadanía

Elecciones

Voto

•BIBLIOGRAFIA: BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO, *Teoría y praxis política-electoral*. México, Editorial Porrúa, 1983. CABANELLAS, GUILLERMO, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 12ª edición. Buenos Aires, Editorial Heleasta, 1979. CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría General del Estado*. 1ª edición en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1948. COTTERET, JEAN MARIE Y EMERI, CLAUDE, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Oikos Tau, S.A. Ediciones, 1973. DIETER, NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981. GARCIA PELA'YO, MANUEL. *Derecho Constitucional Comparado*, 7ª edición, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1964. JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL, *Los regímenes políticos contemporáneos*, 4ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1968. Kelsen, HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimpresión, México, Universidad Autónoma de México, 1988. MACKENZIE, W.J.M., *Elecciones libres*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1962.

Manuel BARQUÍN ALVAREZ

EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES

Símbolos que identifican a los partidos políticos o a las candidaturas.

Tradicionalmente, los emblemas de los partidos no tenían carácter legal y cumplían función de identidad en la lucha política, especialmente en la propaganda y agitación masiva.

I. La legalización de los partidos y la regulación de las elecciones integraron los emblemas dentro de esos marcos institucionales, tanto por razones jurídicas, como prácticas.

1. Las razones jurídicas se identifican mucho con la regulación de marcas en el derecho comercial. Las leyes modernas de partidos exigen una forma impresa, exclusiva y peculiar, para distinguir visiblemente a cada partido. Incluso estos emblemas son objeto de disputas en los casos en que distintos grupos reclaman la paternidad del nombre de un partido.

2. Las razones prácticas se vinculan a las elecciones. Por una parte los emblemas cumplen una función en la información y la propaganda electoral, encarnando el pluralismo de la competitividad y fomentando la identificación del elector con el partido. Los emblemas simplifican la propaganda y producen incentivos subjetivos en el electorado.

Por otra parte dentro de las razones prácticas de los emblemas, se encuentra la identificación de los candidatos en la papeleta durante el acto de votar. Obviamente esto sirve a los analfabetos en aquellos países donde tienen derecho a voto. Pero, además, es útil para gran parte de la población que a raíz de la propaganda, identifica su candidato con el emblema más que por su nombre.

II. Los emblemas de cada partido pueden ser distintos para los fines partidarios y para los electorales. En algunos casos el emblema del partido se usa en la propaganda, pero en la papeleta electoral se usa un color. Debe considerarse que en muchos casos, las alianzas electorales integran candidatos de diversos partidos y que, por lo tanto, deben usar en la papeleta emblemas o colores neutros, o que cada uno de los partidos aliados continúe usando sus propios símbolos.

Vocablos de referencia:

V. Partidos políticos

EMISIÓN DEL VOTO

Es el acto de votar, el ejercicio efectivo del derecho a sufragio.

I. En la generalidad de los países, la emisión del voto es considerada como un derecho. Algunas Constituciones o leyes expresan que “el voto es un derecho y un deber del ciudadano”. Ha surgido el interrogante sobre la posibilidad legal de la renuncia al voto (abstencionismo). Se dice que si el voto es libre, el ciudadano también tiene derecho a la libertad negativa de no votar. En ciertos países, en los cuales el voto es, simultáneamente, un derecho y un deber, las leyes o reglamentos consignan la obligatoriedad del voto.

II. Sin perjuicio de la obligatoriedad del voto, la emisión del voto representa el momento clave de todo proceso electoral y debe estar, por lo tanto, revestido de todas las solemnidades y reglamentaciones jurídicas necesarias.

1. La emisión del voto debe o puede ser secreta, pero debe permitirse que sea secreta. Existe discusión si el secreto de la emisión del voto es una obligación, pero si así no lo fuera, es aconsejable que se use la posibilidad del secreto y evitar la sospecha de un control externo a la expresión de voluntad.

2. La emisión del voto asegura que el voto sea directo. Que sea directo no significa que el cargo a llenar sea electo directamente, sino que la emisión del voto no sea por delegación o intermediación. Excepcionalmente en algunos sistemas, se permite la ayuda de terceros en la emisión del voto de impedidos físicamente o de analfabetos.

III. Junto a las solemnidades y reglamentaciones en el momento de emisión del voto, ella debe hacerse en un período de tiempo determinado. El término de este período se fija sobre una cantidad de horas en que debe funcionar la mesa receptora de sufragios, que se extiende hasta que emita el voto el último de los electores que se encuentre en la fila al cumplirse ese número de horas.

Vocablos de referencia:

V. Sistemas electorales

Voto

Comité Editorial

EMPADRONAMIENTO

El empadronamiento es un proceso mediante el cual cada ciudadano con derecho al sufragio acude a un centro de empadronamiento para hacer los trámites requeridos para su incorporación al padrón electoral.

En cada centro de empadronamiento habrá un funcionario electoral o empadronador quien llenará una boleta o formulario de empadronamiento con los datos que le indique el ciudadano.

El formulario de empadronamiento o boleta tiene un diseño especial para facilitar la incorporación de la información a un sistema mecanizado por computador.

Comité Editorial

ENCUESTAS ELECTORALES

I. Definición

Las “encuestas electorales” constituyen un tipo de sondeo de opinión que pretende obtener información sobre cómo actuarán los ciudadanos en el momento de emitir su voto en una elección política de cualquier tipo.

II. Tipos

Puede distinguirse, fundamentalmente, encuestas electorales no probabilísticas y probabilísticas.

a) **Encuestas no probabilísticas:** es común que periódicos o radioemisoras den oportunidad a sus lectores u oyentes para que expresen sus opiniones políticas. En ocasiones, se los presenta en forma agregada. Quienes así proceden suponen que la sumatoria de los resultados así obtenidos guardan alguna relación con el resultado que se dará en la elección de que se trate.

La práctica de los sondeos periodísticos fue iniciada por el *Pennsylvania* de Harrisburg, en 1825, y se continuó ininterrumpidamente y sin oposición. Empero, las elecciones presidenciales norteamericanas de 1936 constituyeron un punto de referencia fundamental en el desarrollo de las encuestas electorales. En esa ocasión, el *Literary Digest* envió 20 millones de cédulas electorales en la forma de tarjetas postales, de las

que 3 millones fueron llenadas y devueltas. George Gallup, Elmo Roper y Archibald Crossley, máximos representantes por entonces de las encuestas basadas en el muestreo aleatorio, predijeron el resultado, mientras que el *Digest* dio como triunfador a Landon con 56% de apoyo, cuando —como se sabe— triunfó Roosevelt con 61% de los votos populares. El error del *Digest* constituyó una demostración espectacular de que la exactitud de los sondeos no reside en el número de personas encuestadas, sino en una adecuada selección de las mismas. El periódico había distribuido sus cédulas electorales tomando los nombres de los registros de automóviles y de los directorios telefónicos. Quienes aparecían en esas listas pertenecían a los dos tercios superiores de todos los votantes, respecto al ingreso, con lo que el tercio inferior, que se había tornado fuertemente demócrata en esos años, fue omitido. Asimismo, este sesgo se agravó porque hubo una tendencia mayor de los republicanos a llenar y enviar las cédulas del *Digest* (Gallup, 1976).

b) Encuestas probabilísticas: se basan en la selección de una muestra de acuerdo a los principios de la teoría de la probabilidad y la utilización de números aleatorios, que aseguran a cada una de las unidades que componen el universo, una probabilidad definida de ser seleccionadas. Asimismo, se calcula el tamaño de la muestra de acuerdo al grado de confianza que se debe tener a efectos de realizar inferencias a partir de los resultados muestrales obtenidos.

A partir de los hechos de 1936 ya mencionados, la utilización de las encuestas por muestreo se difundió rápidamente, aplicándose a diversos campos que trascendían lo específicamente político. Muchas empresas y asociaciones particulares recurren a ellas para realizar estudios de mercado, que analizan las preferencias de las personas por productos comerciales; o para conocer la opinión respecto a cuestiones de interés, o sobre la imagen que tiene el público de empresas o industrias particulares.

Asimismo, en el campo electoral continuó avanzándose en mejorar los procedimientos midiendo la fuerza de los principales candidatos enfrentándolos unos contra otros, experimentando con distintos distritos y regiones que eran utilizados como barómetros del comportamiento del conjunto de la nación, tomando diferentes tipos de muestras. Además, cada elección ha puesto a prueba la pertinencia de los avances metodológicos, al mismo tiempo que muestra la importancia de ciertos hechos que no habían sido tomados en cuenta con anterioridad. Por ejemplo, la elección presidencial norteamericana de 1942, destacó la importancia del número de votantes, que se vio alterado porque —a consecuencia de la guerra— una parte importante de los ciudadanos cambió su lugar de residencia y, por lo tanto, muchos se vieron imposibilitados de cumplir con las exigencias de residencia que existían para votar. Surgió así la preocupación por identificar a las personas que no ejercen su derecho de voto. Ello presenta especiales

complicaciones, pero puede decirse que, en general, los abstencionistas (por lo menos en los Estados Unidos) pertenecen al extremo inferior de las escalas de educación e ingreso.

La exactitud de las encuestas respecto a los resultados de las elecciones ha sido creciente, por lo menos en aquellos países donde son realizadas con asiduidad. De esto no debe concluirse que no exista la posibilidad de error. En definitiva, como ha sostenido Gallup, se trata de "encuestas, no profecías".

III. ¿Qué dicen las encuestas electorales?

La encuesta sólo refleja el sentir de las personas en el momento en que son entrevistadas. En realidad, responden a la pregunta: ¿a qué candidato votaría Ud. si las elecciones fueran hoy? Es indudable que cualquier persona puede contestar esa pregunta. En cambio, difícilmente podrían decir a quién votarían el día de una elección que habría de realizarse mucho tiempo después. Es básico tener en cuenta este elemento cuando se comparan los datos de una encuesta con los resultados de las elecciones. Cuanto más cercano al momento de la elección haya sido hecho el relevamiento de la encuesta, más probable será que ambos resultados coincidan. En los días finales de la campaña electoral pueden producirse alteraciones importantes en las preferencias de voto. Así, en 1948, la mayoría de las encuestas realizadas en Estados Unidos fracasaron, al predecir el triunfo de Dewey. Sucedió que, en los 15 días previos a la elección, tuvo lugar un importante repunte de Truman, que no pudo ser captado por las encuestas dado que ellas eran suspendidas bastante tiempo antes del acto electoral. Puede suceder, incluso, que el repunte de un candidato se produzca muy al final del periodo preelectoral. Un ejemplo de ello se dio a consecuencia de los acontecimientos de Suez y de Hungría, en 1956, que repercutieron en un aumento del apoyo a Eisenhower. En 1968, las iniciativas de paz para Vietnam tomadas por el Presidente Johnson, permitieron que Humphrey aumentara su respaldo electoral.

IV. Etapas

Una encuesta por muestreo parte con la formulación del problema que se quiere investigar (en este caso, las preferencias electorales de una determinada población), elaborando un modelo probabilístico, donde quede claramente identificado el universo a considerar y las unidades muestrales. Posteriormente, se seleccionará la muestra, y se calcularán estimadores de las características deseadas (promedios, totales, proporciones, etc.), efectuando asimismo controles estadísticos que permitan la detección de diferentes errores no muestrales. Se procederá a la edición, codificación y tabulación de la información. Se evaluará la fiabilidad de estadística de los resultados. Y se procederá a la utilización de los datos.

V. Términos utilizados

Universo: es el conjunto de todas las unidades (personas, votantes) que se desea estudiar, sean accesibles o no lo sean. Se conoce con exactitud el universo a partir de la definición del problema a estudiar y del empleo que se vaya a hacer de los datos. En el caso de las encuestas electorales, el universo será el conjunto de las personas que tienen derecho a emitir su voto en la elección respectiva.

Estrato: es un agrupamiento de unidades muestrales. Para facilitar el conocimiento del universo o de una parte de él se recurre al procedimiento de dividirlo en subconjuntos (estratos), en los cuales se seleccionarán, aleatoriamente, con posterioridad las unidades a encuestar. Esos subconjuntos pueden ser, por ejemplo, distritos electorales, o grupos de casas que se han identificado a efecto de realizar entrevistas casa por casa, o determinadas áreas de un mapa, o cierta cantidad de líneas de una lista de nombres (padrón electoral, por ejemplo).

Selección aleatoria: nunca existe seguridad plena que las diferentes unidades que componen un universo se encuentren, en la realidad, adecuadamente mezcladas. Para aumentar las garantías de alcanzar el resultado buscado se recurre a tablas de números aleatorios, que presentan un comportamiento que puede predecirse.

Errores: entre los errores que pueden darse en estas encuestas, conviene mencionar por su importancia los siguientes:

1. Error de muestreo: consiste en la probable inexactitud que exista en el sentido que la muestra que se ha seleccionado represente a toda la población. Diferentes muestras tomadas sucesivamente de la misma población entregarán resultados diferentes. Este tipo de error es inevitable, pero puede estimarse de acuerdo a ciertas reglas estadísticas y, por tanto, puede elegirse el nivel de riesgo que se quiere correr. La estimación depende de la variabilidad que existe en el universo considerado.

2. Error de medición: se produce durante el acto de medir, a consecuencia de diversos factores vinculados a la forma en que se ha preparado el cuestionario (definiciones inadecuadas, preguntas mal formuladas que inducen las respuestas), se han definido los estratos (exclusión de algún sector importante del universo), o se efectuó el test (fecha inadecuada, codificadores con diferentes criterios, etc.). Este error aparece siempre, pero su importancia exacta se desconoce y tampoco se sabe el sentido en que opera.

Rolando FRANCO

ESCAÑOS

Lugar o asiento que tiene un parlamentario o representante elegido en el parlamento u otra asamblea, y por extensión, el cargo mismo de parlamentario o representante.

Se puede señalar que tal distrito o circunscripción electoral tiene cinco escaños, con ello se quiere expresar que elige cinco senadores, diputados o representantes.

Decimos que se trata de un lugar o asiento en el parlamento u otra asamblea, por cuanto en diversos países latinoamericanos, además de elegirse los miembros del parlamento nacional, se eligen miembros de las asambleas legislativas estatales, por ej. en Argentina, Brasil, Venezuela y México; se eligen miembros de asambleas regionales como en el caso de Perú; como asimismo, se eligen en diversos países, consejos o asambleas departamentales o comunales.

Vocablos de referencia:

V. Cargos de elección popular
Listas electorales

Comité Editorial

ESCRUTINIOS

I. El escrutinio es un término ambiguo que obliga, desde un principio, a concretar su significado. En efecto, la doctrina habla, en algunas ocasiones, de escrutinio como sistema de reparto de escaños, habría, en consecuencia, un escrutinio mayoritario y un escrutinio proporcional, es decir, según esta acepción, el escrutinio vendría a asimilarse con el concepto de sistema de representación electoral. Ahora bien, en un sentido amplio el escrutinio es el conjunto de actos electorales que regulan jurídicamente el resultado de las elecciones, definición que coincide con la establecida por el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, según el cual el escrutinio es "el reconocimiento y regulación de los votos en las elecciones o en otro acto análogo".

En el análisis que vamos a realizar, el término escrutinio se emplea siempre en este segundo sentido, por entender que es el que mejor se adecúa a nuestra tradición lingüística y jurídica, es decir, el que refleja

con mayor fidelidad el procedimiento escrutador en las elecciones políticas. Este análisis se va a centrar, fundamentalmente, en dos cuestiones: primera, los principios inspiradores que conforman el carácter democrático del escrutinio y, segundo, el procedimiento efectivo que comprende sus actos y que concluye con la proclamación de los candidatos electos.

II. El procedimiento electoral, al igual que cualquier otro acto procesal, es un acto complejo, que podríamos definir como un conjunto sucesivo de etapas que determinan la constitución de un órgano de carácter representativo. El procedimiento electoral viene, pues, desarrollado a través de una serie de fases que clasificaremos de la siguiente manera: 1) convocatoria de las elecciones por el órgano que, conforme a la Constitución o a las Leyes, tenga atribuida esta facultad. 2) Constitución de la administración electoral, como órgano de garantía y salvaguarda de la pureza de las elecciones. 3) Presentación y proclamación de los candidatos, es decir, no basta la simple presentación de aquellas personas que quieran obtener un mandato representativo, sino que además el órgano competente del control electoral debe "proclamar" a aquellos elegibles que hubieran cumplido con todos y cada uno de los requisitos que la Ley exige para ser candidatos así como, por el contrario, no proclamar o desestimar aquellas candidaturas que no cumplieran con tales requisitos. 4) Actos preparatorios o previos a la votación, como pueden ser, por ejemplo, la campaña electoral, en la cual los candidatos presentan a los electores sus programas y líneas de actuación política que emprenderían en caso de ser elegidos. 5) Votación, que constituye, sin duda, el acto esencial de todo el procedimiento electoral por cuanto que a través del mismo se sustancia la voluntad de los electores. 6) Escrutinio, en esta fase se produce el recuento de los votos y su asignación a los distintos candidatos y 7) proclamación de los candidatos electos, este último acto consiste, fundamentalmente, en la determinación formal, por el órgano que, de acuerdo con el ordenamiento electoral, tenga atribuida esta competencia, de los candidatos elegidos y su nombramiento como miembros del órgano para el que se hubieran convocado las elecciones.

Ahora bien, este "acto complejo" conformado por todas estas fases, podría condensarse a efectos de una mejor comprensión, en dos grandes etapas: votación y escrutinio. Sin embargo, habría que hacer una importante precisión a este respecto: el procedimiento electoral, aún a pesar de desencadenarse en estas fases sucesivas, se basa en el principio fundamental de unidad de acto que ha de presidir, si se pretenden unas auténticas elecciones libres y democráticas, todo el procedimiento electoral.

El principio de unidad de acto va a tener unas consecuencias esenciales para las elecciones y muy especialmente para la fase de escrutinio ya que, en esta etapa, de dicho principio de unidad de acto deriva otro no menos importante cual es el que el escrutinio se realice

inmediatamente después de finalizar la votación. Mediante este último principio se trata de evitar que las urnas puedan ser objeto de manipulación y, en definitiva, que el resultado de la votación pueda falsearse.

El tercer gran principio en el que se funda el escrutinio es el de publicidad, que se concreta en la exigencia de que sus operaciones, a las que nos referiremos más adelante, se realicen a la vista de todas aquellas personas que están legitimadas para ello. Así, las urnas no deben ocultarse en ningún momento y las papeletas deben extraerse de las mismas una a una de forma que no exista posibilidad de fraude en su contabilización.

El cuarto y último principio en que ha de fundarse todo escrutinio es el de que exista la posibilidad de presentar reclamaciones por parte de las personas que estén autorizadas a controlarlo por cualquier irregularidad que pudiera producirse en su transcurso (normalmente estas personas serán los representantes de los partidos y fuerzas políticas que hubieran presentado candidatos a las elecciones y estuviesen apoderados por sus respectivos partidos ante las autoridades electorales).

El derecho comparado contiene, por regla general, los principios que regulan el escrutinio. Así, por ejemplo, el Código electoral francés (Art. R.63) establece que “el escrutinio sigue inmediatamente al cierre de la votación. Debe realizarse sin interrupción hasta su conclusión total”. Vemos cómo en este precepto queda perfectamente reflejado el principio de unidad de acto y, consecuentemente, el de continuidad del procedimiento, es decir, la inmediatez del escrutinio concluida la votación. Si bien la norma electoral francesa no recoge expresamente el tercer principio al que nos hemos referido, es decir, el de la publicidad, no obstante puede considerarse implícitamente reflejado en todo el ordenamiento electoral, pues éste señala, taxativamente, que todo escrutinio realizado sin presencia de electores, es determinante de nulidad.

III. Sentados los principios esenciales en que ha de basarse el proceso electoral y consecuentemente y como parte esencial del mismo el escrutinio, vamos a pasar a estudiar el contenido de esta fase escrutadora.

La mayoría de los ordenamientos electorales distinguen dos etapas sucesivas pero independientes en el escrutinio: la primera es el escrutinio de las mesas electorales y la segunda es la del escrutinio general.

En efecto, concluida la votación a la hora que fije la ley, debe procederse, en cada mesa electoral, al recuento o escrutinio de los votos emitidos. El escrutinio es público y no deberá suspenderse salvo causa de fuerza mayor. El Presidente de la mesa electoral velará en todo momento por la pureza del recuento de los votos a fin de evitar cualquier manipulación o fraude, pudiendo incluso ordenar la expulsión de aquellas personas que entorpezcan o perturben su buen desarrollo.

La ley electoral ha de ser muy precisa y meticulosa en la regulación de esta importantísima operación electoral. Debe establecer no sólo los principios que la rigen, sino que ha de especificar quién ha de presidirla, las personas autorizadas para extraer las papeletas de las urnas, la forma de llevarla a cabo (las papeletas deben extraerse una a una a la vista de todos los presentes, sin ocultarlas un solo momento), así como las personas legitimadas para presentar reclamaciones y, en definitiva, todos los pasos que han de darse a fin de dar el más estricto cumplimiento a los principios de publicidad y de unidad de acto. En definitiva este laborioso procedimiento constituye un mecanismo de control necesario en toda elección.

Un ejemplo nos puede ilustrar mejor que cualquier explicación teórica de cómo se regula el escrutinio de las mesas electorales.

El Texto Único de la Ley Electoral italiana de 1957 reglamenta el escrutinio de las mesas electorales particularmente. Conforme a su artículo 73 las operaciones de escrutinio "deben comenzar de inmediato después de la votación, proseguir sin interrupción y concluir antes de las 14 horas del día siguiente". Esta norma contiene, además, garantías especiales para el caso de que no termine el escrutinio a la hora indicada, interviniendo, en este caso, la autoridad judicial.

El desarrollo del escrutinio va precedido de una serie de operaciones previas mediante las cuales el Presidente de la mesa electoral verifica el número de votantes y la firma de las listas electorales. La operación del escrutinio se realiza mediante un complicado acto: un miembro de la mesa electoral (el llamado *scrutatore*), designado por sorteo, extrae la papeleta de la urna y la entrega al Presidente quien, en voz alta, enuncia su contenido, pasándola, a continuación, a otro escrutador que, junto con el Secretario de la mesa electoral, va anotando el número de votos de cada candidatura y candidatos. Un tercer escrutador coloca la papeleta en un cajón especial. La Ley italiana precisa que "se prohíbe extraer de la urna una papeleta si la extraída con anterioridad no ha sido depositada en dicho cajón, una vez escrutado el voto". Concluidas estas operaciones, el Presidente debe contar el número de las papeletas escrutadas y comprobar si se corresponde tanto con el número de votantes como con el número de votos válidos computados a favor de las candidaturas, sumando los votos nulos y los que han sido objeto de reclamación.

Por su parte, los escrutadores y representantes de las candidaturas pueden formular reclamaciones y protestas, pero sólo los miembros de la mesa electoral están autorizados para tocar las papeletas (resumen extraído del Comentario de J. BALLARIN I RIBARREN en la obra colectiva "Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". Madrid 1986, páginas 878 y 879).

Son innumerables los problemas prácticos que pueden plantearse en el transcurso del escrutinio; así, para resolver las dificultades en el recuento de los votos y, en especial, la validez de las papeletas electora-

les, y para evitar cualquier desviación del procedimiento legalmente establecido, los ordenamientos electorales prevén tanto formas de resolución de los problemas planteados, como la posibilidad de presentar reclamaciones y quejas contra cualquier irregularidad de dicho procedimiento.

El "Code Electoral" francés contiene una regla general para determinar si una papeleta es válida o no; su artículo L.66 establece que "no se tomarán en cuenta en el resultado del escrutinio las papeletas en blanco, las que no contengan una designación suficiente, aquéllas en que los votantes se han dado a conocer, las encontradas en la urna sin sobre o en sobre no reglamentarios, las papeletas escritas, las que presenten signos exteriores o interiores de reconocimiento y las papeletas o sobres que lleven menciones injuriosas para los candidatos o para terceros".

Este precepto es un ejemplo típico de norma indicativa dirigida a las personas que han de realizar las operaciones de escrutinio para solucionar las dudas que plantean algunas papeletas en su recuento. En todo caso, lo que debe quedar claro es que tanto el Presidente como los escrutadores y el resto de las personas legitimadas para intervenir en el recuento de las papeletas tienen la obligación ineludible de controlar todas las operaciones de forma que el resultado de la votación refleje fielmente la voluntad real de los electores.

Para mayor garantía de la limpieza del escrutinio, las legislaciones electorales establecen la posibilidad de presentar protestas y reclamaciones.

Las reclamaciones son actos de gran trascendencia por muy distintas razones: primero, porque obligan a la mesa electoral a adoptar una resolución, aprobada normalmente por mayoría; la falta de resolución sobre las reclamaciones pueden determinar la anulación de la elección; segundo, porque las reclamaciones deben ser públicas por lo que se consignan en el acta o documento que levanta la mesa en el que se hacen constar fehacientemente todas las incidencias que se producen a lo largo de la votación; tercero, porque las reclamaciones conservan el derecho de los candidatos a recurrir por el mismo motivo en el escrutinio general y alegar los vicios de que se trate como fundamentos del recurso ante el órgano judicial que conozca de lo contencioso electoral. En este sentido habría que subrayar cómo existe una tendencia doctrinal que sostiene la tesis de que esta reclamación previa constituye un requisito imprescindible para el posterior recurso jurisdiccional, basándose en la teoría de los actos propios, es decir, nadie puede ir contra sus propios actos en el sentido de que quien, al advertir una irregularidad la consiente y se abstiene de presentar la oportuna reclamación, no puede luego alegar los mismos vicios que no denunció en su día.

En relación con las personas legitimadas para formular estas reclamaciones las leyes electorales coinciden que serán los propios candida-

tos, así como aquéllos que les representen en calidad de apoderados o interventores.

Finalizado el recuento de los votos y resueltas las reclamaciones, la siguiente operación consiste en la publicación de los resultados de la votación. Este requisito imprescindible constituye una garantía de seriedad, pues es lógico que se dé a conocer, de modo fehaciente, el resultado del escrutinio.

Por último, habría que referirse al destino que ha de darse a las papeletas escrutadas. La regla general es que las papeletas válidas sean destruidas a fin de preservar el principio del secreto del voto. Ahora bien, sólo deben destruirse las papeletas que hayan sido válidamente emitidas; las nulas o las que hubieran constituido objeto de reclamación deben conservarse como prueba fundamental para posteriores recursos. Así la destrucción de estas papeletas puede constituir un vicio grave determinante de anular la elección.

Pero con la conclusión del escrutinio de las mesas electorales no finaliza esta fase del procedimiento electoral, queda todavía por realizar el escrutinio general.

El escrutinio general consiste, en sentido estricto, en el recuento y suma de los resultados parciales obtenidos en las distintas mesas electorales correspondientes a una misma circunscripción. El órgano electoral competente para realizar el escrutinio general es, en principio, aquel que tiene asignada legalmente la facultad de controlar y velar por la pureza electoral en cada circunscripción. Así, en Italia, el escrutinio general lo lleva a cabo el "*Ufficio centrale circoscrizionale*", en Francia, se realiza por una Comisión especial que cuenta con representantes de las candidaturas y en España por las Juntas electorales.

Dos son, en nuestra opinión, las cuestiones que habría que reseñar sobre el escrutinio general: primero, el plazo en que debe realizarse el acto y, segundo, el carácter público del escrutinio.

El Derecho comparado preve distintos plazos a los que ha de ajustarse el escrutinio general; en Italia tiene lugar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción de las actas de las mesas electorales; en las elecciones parlamentarias francesas el escrutinio debe realizarse el lunes siguiente a la elección y en España se realiza el quinto día siguiente al de la votación. En cualquier caso, lo importante es que la Ley electoral establezca un término para el escrutinio general a fin de que éste no se demore *sine die*. Este plazo constituye una garantía esencial de la elección, ya que podría ocurrir que efectuados los comicios, se pospusiera de tal modo el recuento general de la votación que el órgano representativo para el que se convocaron elecciones nunca llegase a constituirse legítimamente; en consecuencia para evitar este falseamiento, se prescribe un plazo para realizar el escrutinio y proceder, a continuación, a la proclamación de los candidatos electos y a la consiguiente constitución del órgano elegido.

El escrutinio general debe ser, además, un acto público efectuado sin interrupción alguna, hasta su conclusión final. La publicidad se traduce, en definitiva, en la libertad de acceso de todos los electores de la circunscripción. Esta publicidad debe corresponderse, sin embargo, con el necesario reconocimiento al Presidente del órgano escrutador de poderes de policía durante el desarrollo del acto para evitar cualquier perturbación del orden.

Ahora bien, hasta ahora hemos descrito el escrutinio general desde un punto de vista estricto. En sentido amplio el escrutinio general comprende no sólo el acto de la contabilización de los resultados electorales, sino también su proclamación y la de los candidatos electos, bien entendido que esta última no podrá realizarse hasta que se resuelvan las reclamaciones a que hubiere lugar. Desde esta perspectiva puede decirse que el escrutinio general es la última fase del procedimiento electoral, con él concluye un largo recorrido de operaciones que tienen como finalidad primordial expresar la auténtica voluntad del cuerpo electoral; en definitiva, hacer realidad el principio más genuinamente democrático: la representación del pueblo.

Vocablos de referencia:

- V. Administración electoral
- Sufragio
- Voto

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

ESTADÍSTICAS ELECTORALES

I. Concepto

El objeto de la Estadística Electoral es proporcionar un análisis descriptivo de los resultados electorales, del número de votantes, del sexo, abstencionismo, la participación por provincia o región; y todos aquellos datos que sean sujeto de cuantificación, tanto para una elección en particular, un proceso plebiscitario o para mantener al día los datos electorales, no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de análisis probabilístico, que ayude a establecer la conducta futura.

Para lograr ese fin la estadística electoral se apoya en las categorías definidas por la Estadística Descriptiva, principalmente por aquellas

categorías que se refieren a la medición de la intensidad o magnitud de las distintas variables que conforman los resultados electorales.

Por medio de la Estadística Electoral podemos interpretar el comportamiento de una población de votantes, en cualquier proceso electoral; pudiéndose indicar, por medio de la distribución de variables, los comportamientos específicos de los votantes por partido, del abstencionismo y la distribución geográfica de la población en edad de votar de un país.

La Estadística Electoral se encuentra muy ligada —para efectos interpretativos— a la Demografía, principalmente por el carácter que asume el comportamiento del crecimiento de una población, lo cual permite establecer un patrón de conducta, que parte de las zonas del país que tienen más desarrollo demográfico, en relación a la proximidad de la mayoría de edad, aspecto legal de importancia en los procesos electorales.

Lo anterior es de gran relevancia no solamente para los partidos políticos, sino también para los organismos estatales encargados de la cédulación y empadronamiento de la población en edad de emitir su voto.

Por medio de esta disciplina electoral, se pueden establecer rangos de la amplitud más general posible para definir los cruces de variables tanto de manera inferencial, como también por medio de la distribución de frecuencias o por cualquier método —a nuestra elección— de la estadística inferencial.

II. Características

Esta disciplina electoral se apoya en una serie de métodos estadísticos, que tienen como fin medir la configuración de una población votante, no solamente en el proceso electoral en sí; sino también a partir de su desarrollo histórico y en las pautas futuras de su crecimiento; utilizando tanto el censo, la probabilidad estadística, la demografía o más específicamente las políticas demográficas, para finalmente llegar al análisis político-electoral, como aspecto de mayor importancia en la utilización de las estadísticas electorales.

A. El método de muestreo y la estadística electoral

Toda interpretación de datos censales —tomando en cuenta la magnitud de las poblaciones a estudiar— pasa necesariamente por el proceso de muestreo.

Porque esta técnica le permite a la estadística electoral tener un costo reducido en cuanto a gastos se refiere; también es mucho más rápida y eficaz, porque los datos recolectados, pueden ser fácilmente computarizados y obtener una muestra altamente representativa y confiable, que permite dar validez al análisis estadístico lo cual es de

singular importancia en un proceso electoral, sea cual fuere la fase de su desarrollo.

También el muestreo permite mayores posibilidades de cruces de variables, por la flexibilidad que adquiere la información procesada de esta manera: pudiéndose hacer subdivisiones de la población de acuerdo a la extensión que requiera el trabajo estadístico.

Esto da lugar a una mayor exactitud en el procesamiento de los resultados electorales, lo que se traduce en una mejor interpretación estadística de los datos, cruces o cualquier otro procedimiento estadístico requerido.

Así, la teoría del muestreo le permite a la estadística electoral contar con un instrumento confiable y eficiente, para establecer cualquier tipo de estimación censal, con propósitos electorales o demográfico-electorales.

B. La aplicación de la teoría de la probabilidad en la estadística electoral

La teoría de la probabilidad permite definir eventos estadísticos con aplicación al ulterior comportamiento de una población electoral.

A partir de la verificación futura de sucesos electorales, estadísticamente registrados, es posible crear un espacio muestral con un sinnúmero de eventos estadísticos de acuerdo a las necesidades del investigador o planificador electoral.

Pueden usarse tantos procedimientos estadísticos de tipo aleatorio simple, como convengan a las necesidades probabilísticas de la investigación.

Para ello podemos apoyarnos en modelos matemáticos que utilizan la teoría de la probabilidad, en distintas fórmulas estadísticas de acuerdo a las necesidades investigativas.

Así, en la estadística electoral la aleatoriedad puede utilizarse para definir aspectos probabilísticos que necesitan ser proyectados electoralmente de antemano.

C. El uso de la demografía en la estadística electoral

La demografía, que en un sentido restringido, estudia el crecimiento de la población, pero en su más amplio y concreto campo estudia las políticas de población, aplicadas al crecimiento ordenado y dirigido de un país, le ha permitido a la estadística electoral contar con un recurso confiable para establecer el crecimiento, utilización de la población, no solamente en las dimensiones del espacio económico, sino también en la del espacio político-electoral.

Con ello queremos decir que la estadística electoral puede apoyarse en la demografía, para conocer las pautas de crecimiento poblacional aunado al crecimiento de la población electoral, entremez-

clando variables importantes, tales como la dimensión del espacio laboral y la población electoral; desarrollo del espacio económico y las características del votante y cualquier sinnúmero de cruces que se quieran establecer entre estas variables.

Así, la demografía se convierte en una importante disciplina auxiliar de la estadística electoral, señalándose que de esta unión pueden obtenerse beneficios mutuos.

D. La estadística electoral como una disciplina al servicio del análisis político

Actualmente la estadística electoral es una disciplina incipiente, en cuanto al desarrollo de sus técnicas y métodos propios; sin embargo utilizando los métodos de la estadística inferencial y descriptiva, puede llevar a cabo, en forma sistemática y confiable, tanto la recolección, clasificación, presentación, análisis e interpretación de una serie de conjuntos de datos numéricos electorales con el fin de poder obtener una observación o experimentación confiables, para dar un aporte a la comprensión de los procesos políticos electorales.

Fuede, entonces, la estadística electoral brindar profundidad y detalle en la interpretación del comportamiento histórico de la población votante, lo cual permite hacer generalizaciones e inferencias útiles a las Ciencias Políticas para crear los instrumentos analíticos que permitan estudiar con mayor amplitud y precisión los procesos electorales.

Esto beneficiará, indudablemente, la pureza de los comicios, garantizará al votante la emisión del sufragio y lo más importante contribuirá al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país, garantizando de esta manera la estabilidad institucional y el desarrollo armónico de la sociedad.

•BIBLIOGRAFIA: CHOW, NAPOLEÓN. *Técnicas de Investigación Social*. Costa Rica: EDUCA, 1976. GÓMEZ BARRANTES, MIGUEL. *Estadística descriptiva*. Costa Rica, Editorial EUNED, 1981, Tomos I y II. GUTIÉRREZ, CLAUDIO. *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Costa Rica: EDUCA, 1971. DIERCKSENS, WIM. *Política y Población*. Costa Rica: EDUCA, 1982.

Carlos Roberto MONTENEGRO RÍOS

ESTADO SOCIAL DE DERECHO

I. Concepto

Sujeción de la actividad estatal a normas que garantizan 1) la separación de funciones de los órganos del poder, 2) el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas, 3) el respeto de los derechos y libertades individuales, 4) la reivindicación y tutela de los grupos sociales económicamente débiles y 5) el desarrollo del pluralismo como instrumento de la sociedad para expandir sus prerrogativas y controlar los órganos del poder.

II. Antecedentes

El estado social de derecho comporta la fusión de tres elementos: 1) Estado, 2) Derecho y 3) Sociedad. Los antecedentes, pues, tendrían en principio que reportarse al significado de cada uno de esos tres elementos; empero el concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato al estado social de derecho es el de Estado de Derecho. Aunque en rigor podría hablarse de Estado de Derecho siempre que la acción estatal se someta a normas jurídicas, el uso más riguroso de la expresión se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, la obra de KANT. "El hombre es libre sólo cuando obedece a las leyes y no a las personas" afirmaron, en términos muy semejantes, VOLTAIRE y KANT. Así, el Estado de Derecho resulta el límite impuesto a la acción estatal para la salvaguardia de la acción individual.

ZIPPELIUS señala que el Estado de Derecho está orientado a vedar la expansión totalitaria del Estado. Así es como se explica el origen del constitucionalismo liberal: como una reacción frente al absolutismo. Ese mismo autor agrega que el Estado de Derecho se rige por dos principios básicos: 1) el de proporcionalidad (relación adecuada entre el daño y el beneficio que causan los actos estatales) y 2) el de exceso (que no se afecten los intereses en una medida superior a la necesaria).

La irrupción del constitucionalismo social con las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1919), también generó un nuevo enfoque del Estado de Derecho. Se constató que éste último, al estatuir una igualdad formal ante la ley produce desigualdades económicas. Así, el aparente paraíso del Estado de Derecho ocultaba profundas contradicciones. Hermann HELLER percibió con claridad esa situación y planteó la transición del Estado Liberal (de Derecho) al Estado Social de Derecho.

Ese Estado Social de Derecho helleriano consistía en la forma que permitiría alcanzar al movimiento obrero y a la burguesía un equilibrio jurídicamente regulado. En otras palabras, se planteaba la viabilidad de

un orden justo de la autoridad sobre la economía, particularmente mediante la limitación de la propiedad privada, la subordinación del régimen laboral al derecho, la intervención coercitiva del Estado en el proceso productivo y la trasposición de la actividad económica del ámbito del derecho privado al campo del interés público.

Para Heller el Estado de Derecho es el resultado provisional de un proceso de racionalización del poder, conforme al cual se reivindica y fortalece a la burguesía. Progresivamente, empero, también el proletariado, organizado en sindicatos y aun en partidos, logra establecer el "poder legislativo del pueblo". Así, el económicamente débil procura, a través de una nueva legislación, "trabar" al económicamente poderoso y obligarlo a conceder mayores prestaciones.

III. Contenido

ZIPPELIUS adopta la expresión "Estado social liberal" para caracterizar a la sociedad industrializada de Occidente que se sitúa entre las tendencias totalitarias y las liberales, de suerte que se garanticen las posibilidades del desarrollo individual al tiempo que se limita el egoísmo que perjudica la libertad del conjunto. En tanto que correctivo de las distorsiones del liberalismo, ese Estado social debe intervenir siempre que la economía de mercado haga peligrar las condiciones mismas del mercado libre o de causar daños significativos a la economía nacional o al medio ambiente.

Herman HELLER y Elías DÍAZ, por su parte, consideran al Estado Social de Derecho como una etapa de transición: el primero hacia el socialismo (de ahí la "provisionalidad" del Estado Social de Derecho), y el segundo hacia el Estado Democrático de Derecho. El juicio de ZIPPELIUS es más reservado: alude a una oscilación del desarrollo histórico entre el Estado de bienestar y el liberalismo a través del cual se evidencia el riesgo que enfrenta continuamente el Estado: reducir el umbral de la libertad, "sofocando así una necesidad elemental", o extender los efectos de la libertad, "con lo cual abre la puerta a las posibilidades, gustosamente aprovechadas, de abusar de aquélla". Por eso, concluye, la inestabilidad de las formas del Estado liberal se origina en que "la libertad induce, una y otra vez, a abusar de ella", y tal abuso induce nuevamente a restringirla.

Tres observaciones de Elías DÍAZ son de trascendencia y deben ser tomadas en consideración cuando se trata del Estado Social de Derecho: una, que no todo lo que se denomina "imperio de la ley" es necesariamente Estado de Derecho. Esa aseveración puede ejemplarizarse con la hipertrofia normativa ("normocracia", diría Heller) de las dictaduras; la segunda, que el Estado Social de Derecho requiere de un "ejecutivo fuerte", capaz de hacer prevalecer el interés reivindicatorio de la sociedad y la aptitud intervencionista del Estado, sobre la vocación complaciente del parlamentarismo y la tercera, que existe un evidente

parentesco entre el Estado Social de Derecho y el Estado de bienestar. Este último en efecto, suele caracterizarse por la prestación creciente de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero y agrario, y la redistribución de la riqueza.

Como bien se puede apreciar, la visión weimariana (o europea) del Estado Social de Derecho, lo identifica estrictamente con la clase obrera y con sus formas organizadas de lucha: el sindicato y el partido. A su vez, una visión queretana (o latinoamericana) de la misma realidad, tiende a involucrar (como ya se hizo en el párrafo precedente) a los sectores marginados de las ciudades y a los trabajadores agrícolas, la protección de cuyos intereses (muy difusos en el primero de los casos) apenas se produce con mediana efectividad por parte de organizaciones agrarias. De esta suerte el capítulo económico del Estado Social de Derecho en Europa y en Latinoamérica se integra por rubros diferentes: industrial y comercial en el primer caso, adicionado del urbano y agrícola en el segundo.

Otro aspecto que es necesario subrayar como parte del Estado Social de Derecho es el concerniente al pluralismo. Sin este elemento constitutivo, el Estado Social de Derecho se aproximará —a pesar de la vigencia, que muy bien pudiera ser formal o parcial, de los derechos y libertades individuales— a las formas de Estado totalitario. La participación ciudadana es indispensable tanto para ampliar los derechos que corresponden al cuerpo social, cuanto para ejercer un efectivo control vertical sobre los órganos del poder. Un Estado Social de Derecho que prescinde del pluralismo tiende aceleradamente al paternalismo, y de ahí a la adopción de formas dogmáticas de ejercicio de la autoridad.

Por todo lo anterior, a los principios básicos del Estado de Derecho que menciona ZIPPELIUS, deben agregarse dos más, que complementan a aquéllos y que permiten encuadrar satisfactoriamente al Estado Social de Derecho: 1) principio de razonabilidad (la organización estatal debe tender a la integración y no a la estratificación de la sociedad) y 2) principio de equidad (la igualdad entre desiguales es meramente conjetural).

Vocablos de referencia:

- V. Derechos y Garantías Constitucionales y Legales
- Elecciones
- Grupos de presión

•BIBLIOGRAFIA: DIAS ELIAS: *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid, 1981. FORSTHOFF, ERNST: *Problemas Actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*. Madrid, 1966. GARCIA PELAYO MANUEL: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid, 1977. HELLER HERMANN: *Escritos Políticos*, Madrid, 1985. GALBRAITH JOHN KENETH: *The New Industrial State*. Boston, 1967. VERDU

PABLO LUCAS: *Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*. Salamanca, 1955. MYRDAL GUNAR: *Beyond the Welfare State*. New Haven, 1960. ZIPPELIUS REINHOLD: *Teoría General del Estado*, México, 1987.

Diego VALADÉS

ESTRUCTURA SOCIAL Y ELECCIONES

I. Variables independientes

En el pensamiento político, la posibilidad de conexión armónica entre los términos estructura social y elecciones es relativamente actual. Hasta finales del siglo XVIII y durante buena parte del XIX, la percepción de la sociedad como una estructura estratificada y la controversia en relación al proceso para escoger los gobernantes vía elecciones, se refería a realidades independientes o, muchas veces, hasta contradictorias. Las teorías democráticas predominantes que permitían hablar de elecciones, suponían una sociedad sin clases, igualitaria. En este sentido, el ideal de los demócratas de la modernidad no difería del modelo ateniense clásico: la base para la democracia era un cuerpo de ciudadanos libres, iguales y autónomos económicamente.

No obstante las apreciables discrepancias en la organización de los argumentos, desde la *Utopía* de T. MORE, pasando por los niveladores del siglo XVII, hasta llegar a ROUSSEAU que formula la mejor defensa de la sociedad igualitaria, tenemos un principio absolutamente común: la democracia sólo puede existir en una sociedad igual, sin contrastes económicos. ROUSSEAU afirmaba enfáticamente que el derecho sin límites a la propiedad era la fuente de explotación y sometimiento. Una sociedad verdaderamente democrática, gobernada por la "voluntad general" exige la igualdad de propiedad o, por lo menos, "que ningún ciudadano sea tan rico como para poder comprar otro, y que nadie sea tan pobre que se vea obligado a someterse". Las contradicciones sociales causadas por la propiedad hacen que el hombre se oriente bajo intereses particulares y, por tanto, le impide pensar en el bienestar común, en la voluntad general.

Según esa línea de raciocinio, la estructura social como retrato que es de las diferencias económicas y sociales entre los seres, se constituye en un factor impeditivo de la democracia, régimen que tiene en las elecciones el instrumento por excelencia para la selección de gobernantes y para la autorización de políticas públicas. Las elecciones sólo cumplirían su papel "real" —indicadoras del bien común— donde

prácticamente no existiera la diversidad de clases. Caso contrario, no serían más que un momento de falsa libertad que, consecuentemente, reafirmaría la desigualdad y el sometimiento.

La corriente política liberal, en oposición a la democrática, no concebía, en principio, los dos términos —estructura social y elecciones— como antagónicos. Desde LOCKE, se ve la sociedad como una reunión de personas que poseen intereses muchas veces conflictivos. La defensa de esos intereses no es sólo legítima, sino un componente básico de la libertad individual. Los gobiernos son establecidos para garantizarla y para que los individuos tracen mecanismos contra posibles arbitrariedades de los gobernantes. Según este concepto, la cuestión central se refiere al ámbito de la ciudadanía, o sea, al grado de extensión de los franqueos compatibles con lo que se consideraba el bien de la comunidad. La **razón** era el criterio de discriminación: sólo los que demostraban poseerla podían participar de la vida pública. Las restricciones impuestas, a través de criterios de censo, de renta, y/o demográficos (basados en el sexo y en la edad) se justificaban principalmente en la creencia de que los excluidos no eran inmunes a las pasiones y que, por consiguiente, actuarían con tendenciosidad. La política como expresión de la razón, no podía reflejar intereses inmediatos o estrechamente egoístas.

Hasta el siglo XIX, las primeras proposiciones y revaluaciones liberales, aunque admitieran la diferencia social, concebían la política y, consecuentemente, las elecciones, como un fenómeno con una relativa autonomía de las obligaciones socioeconómicas. El postulado individualista del Iluminismo fundamentaba ese concepto. El elector era el hombre racional y no el hombre definido por el lugar que ocupaba en la sociedad. Había que corregir cualquier tipo de tendencia originaria de la inserción en la estructura social; el ejercicio del voto plural, por ejemplo, fue concebido como un mecanismo apto a contrabalancear las distorsiones del principio: “cada hombre, un voto”.

II. Del elector “racional” a los apremios sociales

La relación entre la estructura social y la democracia plena basada en el sufragio universal, se constituyó en el principal tema de debate en el siglo XIX. La extensión del voto, la incorporación de la clase trabajadora y, por consiguiente, su posible fuerza numérica, colocaron en discusión la compatibilidad entre el capitalismo y la democracia. Así, la teoría política liberal y el marxismo clásico, aunque partan de puntos de vista diametralmente opuestos, coinciden en la importancia dada a los términos —estructura social y elecciones— y en el punto central del análisis: la sustitución del sujeto individual por el colectivo; en un caso los grupos sociales y en el otro las clases sociales determinadas por su relación con la producción.

Los analistas liberales, como MILL y TOCQUEVILLE, temían las amenazas igualitarias de la sociedad de masa que, según creían, a causa del poder cuantitativo de los grupos destituidos de propiedad y educación, llevarían necesariamente a la tiranía de la mayoría y a la legislación de clases. MARX, a su vez, al estudiar los choques políticos en Francia, sostenía que las condiciones democráticas podrían permitir que la clase proletaria colocase en jaque los fundamentos de la sociedad burguesa, incitando sus contradicciones y, por tanto, acelerando su final.

Mas, el análisis de la experiencia política de las sociedades capitalistas del siglo XX revela que la tensión entre los principios que comandan la estructura socioeconómica y el principio igualitario que fije la democracia política, no provocó ningún colapso en las libertades individuales como pensaban los liberales (más agudamente los de la vertiente conservadora) ni tampoco minó las bases de sustentación de la sociedad burguesa, como argumentaba MARX. La consonancia de los dos principios ocurrió en la democracia-liberal, modelo que de alguna forma procuró adecuar la libertad y la igualdad, las distinciones socioeconómicas y las equidades políticas.

Del punto de vista teórico y filosófico, los problemas planteados por los analistas del siglo XIX en lo relativo a la tensión entre los principios de la estructura social y de las elecciones, hasta hoy no están resueltos. La emergencia de regímenes totalitarios, fascistas y nacional-socialistas, forzó la nueva elaboración de las respuestas organicistas, marxistas y liberales. Además, el surgimiento e implantación gradual de una nueva institución pública —los partidos de masa— realizando la mediación entre el Estado y la sociedad y entre los dos principios, provocó una revisión de aquellas respuestas y el origen de nuevos problemas.

III. Las investigaciones contemporáneas: sus supuestos y sus hallazgos empíricos

La igualdad supuesta en el sufragio universal implicaría en asumir que todos los individuos influyen de la misma forma en la determinación de los gobernantes y en las políticas que se aplicarán. Pero, como no poseen la misma renta, educación o *status* de trabajo, estas diferencias significan que los ciudadanos no tienen los mismos soportes para actuar políticamente, y la desigualdad política se torna inevitable.

La percepción de la relación entre los apremios de orden económico y social y el desempeño de la actividad política exigió la reevaluación de la tradicional imagen del "elector racional" y la elaboración de un nuevo paradigma: la conducta del elector sufre influencia de su grupo de referencia, de las normas dominantes y de las amenazas de sanción. Según este concepto, aunque el voto sea un hecho individual, el ciudadano-elector actúa como parte integrante de un grupo y no como un actor aislado y autónomo. Así, se acentúa el carácter social-

mente determinado del individuo, y también que el antagonismo político en las modernas sociedades industriales tiene como referencia la estratificación socioeconómica.

Basándose en tales suposiciones, gana relieve la cuestión: ¿qué relación existe entre la estructura social y las elecciones?

Los analistas sociales de origen marxista hablan con énfasis del papel determinante de las condiciones económicas que obran como variables independientes en las variables sociales y políticas. La clase social —definida por la posición en la producción— es la dimensión dominante. WEBER, diferentemente, sostiene que no hay una sola dimensión de estratificación, sino tres —la económica, la social y la política— a las que corresponderían el mismo número de jerarquías: una basada en la posición del individuo en el mercado (la clase); otra establecida por la estima social y por la honra (el *status*); y, finalmente, una fundada en el poder. No obstante exista entre ellas la tendencia a una estrecha alineación, no son necesariamente coincidentes. La distinción entre clase y grupo de *status* ayuda, con frecuencia, a comprender muchas de las variantes en la conducta política.

Probablemente, el hallazgo más conocido de la analogía entre estructura social y elecciones es el de que los ciudadanos que ocupan altos puestos en las jerarquías económica y social están propensos a una mayor participación política y, por consiguiente, a converger su influencia política al mantenimiento del *status-quo*. En estos casos la estratificación política fortalece las estratificaciones económica y social. A la inversa, los que ocupan bajas posiciones en las mismas jerarquías se inclinan a participar menos y, cuando lo hacen, se inclinan por partidos de las izquierdas que impugnan, en algún grado, el orden establecido. Este tipo de generalización se confirmó en muchas encuestas, en diferentes países y épocas.

Únicamente para ejemplificar, vale la pena reproducir los índices de correlación entre *status* social y participación, resultantes de las encuestas realizadas en 10 países por ALMOND y VERBA (1965) y por VERBA y NIE (1972) (Véase tabla en página siguiente).

Aunque permanezca la cuestión de que buena parte de la participación no se explica por la estructura social, podemos deducir que los índices son significativos.

Si las variaciones en la participación sufren la influencia de la estructura social, examinemos en qué medida la diferente posición ocupada en la jerarquía social explica la selección electoral. Datos recogidos por LIPSET (1959) permiten afirmar que en países tan distintos como Italia, Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la Polonia comunista es notable el efecto de la categoría de clases en las actitudes políticas. O sea, cuanto más se sube en la estructura social, menor es el apoyo recibido por los partidos de las izquierdas o viceversa. En Francia, por ejemplo, en 1956 el Partido Comunista recibió 39% de los votos de los trabajadores industriales, 37% de los rurales, 16% de los empleados de

corbata, 14% de los servidores públicos y maestros, 11% de profesionales liberales, y sólo 7% del comercio y 5% de los propietarios agrícolas. De hecho, se puede concluir que los partidos de izquierdas reciben mayor apoyo de los estratos más bajos que de los intermediarios y altos.

Correlaciones entre status social y participación

Civic Culture Data		Cross-National Program Data	
US	.43	India	.38
UK	.30	US	.37
Italy	.28	Nigeria	.31
Mexico	.24	Netherlands	.18
Germany	.18	Austria	.10
		Japan	.07

Otra evidencia revelada por las encuestas es que, en general, los países que han pasado por un proceso de rápida e intensa modernización presentan mayor incongruencia entre las jerarquías económica, social y política. En este caso, si el sistema de estratificación se torna más igualitario que el socioeconómico, la posibilidad de que el mecanismo electoral se constituya en una importante fuente de cambio social es alta. Entretanto no es fácil evaluar el impacto de la universalidad de los franqueos en la democratización de la estructura social. Los datos disponibles indican que hubo efectos pero que, sin duda, no ocurrieron de manera uniforme en los diferentes países.

La industrialización y urbanización que acompañan la modernización provocan considerables cambios en la estructura de empleo de la población. Las informaciones indican que en el inicio de esos procesos existe una tendencia a que en las ciudades se forman pirámides de empleos con bases extremadamente grandes y centros y altos relativamente reducidos. En esas circunstancias, los partidos políticos con la misma ideología que concentren su trabajo en las capas más bajas, tienen mayor oportunidades de éxito que en las sociedades ya desarrolladas, donde, con frecuencia, la base en la estructura de la estratificación social es menor.

La mayor o menor posibilidad de movilidad social es otro factor que tiene implicaciones tanto en la estructura social como en las elecciones. Por lo general, cuando la movilidad en la estratificación económica viene acompañada de un movimiento ascendente concomitante al de la estratificación social, esos individuos se sienten propensos a cambiar su identificación política y se tornan, frecuentemente, más conserva-

dores que los que ocupan una posición semejante hace más tiempo. Por otro lado, cuando resalta la incongruencia entre el *status* económico y social, es probable que tengan preferencias político-ideológicas menos conservadoras.

Por tanto, la tesis de que los partidos, como mediadores entre la estructura y las elecciones, reflejan de manera aproximada las clases sociales, no debe ser indebidamente generalizada, aunque encuentre mejor sustentáculo en Europa Continental que en el mundo de habla inglesa. A excepción de eso, ni en las situaciones donde el índice de correlación entre la jerarquía social y el comportamiento electoral es expresivo, existe algo que indique que los conflictos económicos sean los únicos fundamentales. Los hallazgos empíricos colectados sobre todo en los últimos 40 años, no permiten concluir, como lo desean algunos, que la estructura social sea el principal o exclusivo determinante del comportamiento electoral. Factores como la intensidad de los lazos religiosos, étnicos y políticos; como sistemas electorales y gubernamentales, sistemas de partidos, la base de la agregación de los intereses políticos, si individualistas (como en Francia), si representantes de una clase (como en Inglaterra), si estamentales (como en Suecia); además de factores demográficos como la edad y el sexo, constituyen importantes variables intervencionistas. Esas fuerzas pueden reducir, anular o aumentar la disparidad en el comportamiento electoral cuando se asocian a los diferentes estratos socioeconómicos.

Vocablos de referencia:

V. Comportamiento electoral

Democracia

Elector

Grupos de presión

Liderazgo político

•BIBLIOGRAFIA: ALMOND, G. y VERBA, S. *The Civic Culture*, Boston: Little, Brown, 1965. BARBER, J.D. *Citizen Politics*, Chicago: Markham, 1969. BENNETT, S. et al. "Social Status and Political Participation: a multivariate analysis of Predictive Power" en *Midwest Journal of Political Science*, 14, august 1970. CAMPBELL et al. *The American Voter*, New York: Wiley, 1960. COBB, R. y ELDER, C. *Participation in American Politics — The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1972. DAHRENDORF, R. *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford: Stanford University Press, 1959. DEUTSCH, K. Social Mobilization and Political Development en Finkle y Gable (ed.), *Political Development and Social Change*, New York: John Wiley and Sons Inc., 1966. DOGAN, M. "Il voto operaro in Europa Occidentale" in *Il Mulino*, N° 94. "Le Vote Ouvrier en France: Analysis Ecologique des Elections de 1962" en *Revue Francaise de Sociologie*, VI, 1965. "Comportment Politique et Condition Sociale en Italie" en *Revue Francaise de Sociologie*, VII, 1966. HUNTINGTON, S.P. y NELSON, J.M. *No Easy Choice*, Cambridge, Harvard University Press, 1976. INKELES, A. "Participant Citizenship in Six Developing Countries" en *American Political Science Review*, 63, december, 1969. LIPSET, S.M. *Political Man*, New York: Doubleday 1960. LIPSET, S.M. y ROKKAN (ed.) — *Party Systems and Voter Alignments*, New York: Free Press, 1967. MACPHERSON, C.B. *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1977. MILBRATH, L. *Political Participation*, Chicago: Rand McNALLY, 1965. RUNCIMAN, W.G. *Ensayos: Sociología y Política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1966.

SARTORI, G. "Da Sociologia da Política a Sociologia Política" en Lipset (org.) *Política e Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: ZAHAR, 1972. VERBA, S. y NIE, N. *Participation in America-Political Democracy and Social Equality*, New York. Harpen and Raro, 1972. VERBA et al. *Participation and Political Equality*, New York: Cambridge University Press, 1978. WOLFINGER, R. y ROSENSTONE, S. *Who votes?* New Haven: Yale University Press, 1980.

María Teresa SADEK

ÉTICA ELECTORAL

Latín Ética: *ethos* (residencia, morada); Electoral: *electio, onis* (elegir, adoptar, destinar).

I. Sentimiento de moralidad puesto de manifiesto por el individuo en los actos relacionados con elecciones como esfera de valor en la vida social y política.

II. La normativa ética electoral es la exhortación para que cada persona haga regir su conducta en armonía con las normas morales durante el proceso destinado a la práctica electoral, dentro de la libertad, la justicia y la paz.

III. En el lenguaje corriente es la actitud sentimental de un comportamiento decente en las cuestiones electorales, porque se haya procedido sin fraude ni engaño, dentro de las facultades legales que tienen las personas para escoger mediante el voto, aquellas autoridades que por delegación las han de gobernar durante determinado período constitucional.

—**Como deber positivo** (o experimental). Es asumir una conducta honorable en lo tocante a elecciones por el propio bien y el bien general, a causa de las posibilidades de resultados eventualmente buenos, derivados de su pureza.

—**Como filosofía** (lat. *philosophia* y ésta del griego, de filósofo. Concepción racional del universo). Que aun radicado dentro del utilitarismo, la acción electoral es una necesidad moral, por lo que significa la institucionalidad para los miembros de la sociedad política en cuanto a su estabilidad y felicidad.

—**En lo intrínseco** (*intrinsicus*, interiormente). Dentro de la cantidad de placer que el valor intrínseco contiene en el acto voluntario de concurrir al certamen, éste es un acto ético, aunque no tenga la misma proporción para todos. Luego, la ética electoral es un deber cumplirla por el propio bien general, en vista del conjunto de buenos efectos que produce.

—**En lo justo** (lat. *iustitia*). Actitud mental de las personas convencidas de que las elecciones son buenas, por ser justas en razón de su

forma equitativa para voluntaria y colectivamente seleccionar a los gobernantes.

—**Políticamente** (lat. *politicus*, y éste del griego, ciudad). Proceder reflexivo, moral y responsable de los individuos que actúan en materia electoral con miras a la conquista del poder, mediante el voto.

IV. Analíticamente dentro de la Ética Electoral se dan estos términos:

—**Del Delegado electoral o fiscal electoral.** Toda representación, sustitución o suplencia de una entidad o de persona de quien se hacen las veces, significa delegación. En el caso concreto del Delegado Electoral o Fiscal Electoral, existe la delegación, suponiendo de ello un pacto tácito o deber de sentimiento de probidad entre las partes. Como delegado él es depositario de confianza para ejercer la voluntad de quien se representa, en acto de lealtad. Es un acto de conciencia en orden de bien, ligado íntimamente a los intereses representados. Es cuestión de dignidad. Un sentimiento tal de vergüenza, que compromete hondamente el alma humana. El Delegado Electoral o Fiscal Electoral, observa, reclama, exige, informa y en general actúa, debiendo hacerlo con apego a los intereses de su mandante, como si fuera él mismo, quedando su moralidad comprometida decididamente en forma de garantía y honor.

—**Del Derecho Electoral.** La costumbre, las normas trazadas por el legislador y los principios de derecho, forman un conjunto de elementos básicos para el desarrollo jurídico de los comicios. Asimismo, la expresión de su contenido, siempre deberá estar influenciada de bien, regida por ideas morales. Esto con base en que el Derecho Electoral, por su naturaleza ha de proyectar excelencias en forma de igualdad, justicia, real representación, legalidad, neutralidad y disciplina jurídica. O sea, que el Derecho Electoral tiene sus raíces en la moral, por cuanto es ordenador de las reglas del sufragio y éste de la calificación respetable de la voluntad popular, con miras al ordenamiento social.

—**De Elecciones.** Cuando se concurre a elecciones, se entra en el escenario político a medir fuerzas políticas; pero nunca habría argumento justificativo para admitir la ofensa personal, la agresión física, ni el desajuste social por diferencias partidistas o ideológicas. Así que los procesos electorales debemos verlos como lo que son: verdaderas justas conducentes a la conquista del poder, mediante el método civilizado de las votaciones. En esta idea reposa la esencia del sistema democrático. Por tanto, cualquier actitud apartada de las normas de la moral social, sería censurable y de hecho sin sentido lógico. En el certamen habrá siempre vencidos y vencedores; pero nada más. No debe llegarse pues a antagonismos que puedan generar odio, vías de hecho ni venganzas estériles. Se ennoblece el vencedor que extiende la mano amiga al vencido. Se engrandece el vencido que acepta la derrota. Puesto que si las discrepancias son partidistas, en lo personal el distanciamiento es infecundo. Para hacer posible este entendimiento,

deben primar las normas morales, porque es el único camino conducente a la universalidad de la convivencia, fuente de expresión de los valores positivos.

—**De las garantías sociales.** La obligatoriedad ética traba un compromiso formal entre la autoridad pública y el electorado. O sea que por cuestión de principio y de interés legítimo, las autoridades en el poder están comprometidas con su pueblo, a resguardar sus actividades electorales dentro de la paz social y el libre juego de las ideas. Bajo ese signo los partidos políticos hallarían caldo de cultivo para fortalecer el espíritu popular en su decisión de concurrir a las urnas, sin los riesgos de opresión, persecuciones, ni menoscabo de su personalidad. Forma civilizada de contribuir a los cambios de personas en los cargos electivos si así lo toman a bien los sufragantes periódicamente mediante el voto. Los principios fundamentados en los derechos del hombre, originados con la Revolución Francesa, habrán de ser símbolos del interés moral de los pueblos amantes de la libertad y la paz, en preservación de la dignidad de la sociedad.

—**De la honradez electoral.** Entre los factores que influyen en la Ética Electoral de manera decisiva, está la honradez. La razón es obvia, si tomamos en consideración, que esta virtud, cuando se posee, enaltece al individuo y cuando se ejerce revela dignidad. En la materia tiene gran significado por sus efectos en todo proceso electoral, en vista de la aspiración de los individuos hallar seguridad y confianza en el manejo de los escrutinios, la adjudicación de cargos, la admisión de propuestas, la reglamentación imparcial, en fin, toda decisión concurrente en el vértice de la limpieza del certamen, ya sea en su preparación como en sus resultados. La honradez es eso, honestidad en el manejo de los intereses que nos son confiados. Es la corrección del comportamiento de toda persona al momento de decidir, lo cual en materia electoral tiene gran significado, por su trascendencia en el destino de la nación. Las actitudes morales en la práctica de la honradez, por tanto, abarcan al individuo como tal, a los servidores públicos, en fin a toda persona vinculada con el desenvolvimiento electoral a cualquier nivel, sin tomar en cuenta la estratificación social.

—**De la máxima autoridad electoral.** Constitucionalmente es creado un cuerpo integrado por magistrados encargados de organizar, dirigir, reglamentar y deliberar en torno a las elecciones. La alta dignidad de las personalidades designadas para integrar ese cuerpo colegiado, supone gravedad, honor, grandeza de ánimo y una vocación de moralidad a toda prueba. Puesto que el destino del país queda en sus manos en el momento histórico de las elecciones, de hecho, sólo un bien equilibrado concepto de altruismo, justicia y honradez, guiarían sus actuaciones. De ahí que estos funcionarios, colocados en posición autodirigida con inteligencia, metas e ideas despojadas de pasión, hacen posible el respeto a su autoridad, inspiran fe en sus actuaciones conjugadas en un gran bien al servicio del sistema democrático.

—**De la participación.** El concepto de sociedad se concibe en la idea de solidaridad. Si la comunidad ha adoptado el sistema electoral como bueno, ha sido el fruto de la unidad de poder que representa el de cada individuo concurrente en uno solo. Luego, si todas las esferas de valor las hallamos en la sociedad y ésta soberanamente dispone la celebración de comicios periódicamente, para mantener fuertes sus estructuras, la participación ciudadana en el importante acto de las elecciones es un acto de moral social. Así que por solidaridad, conviene la participación de todos en los comicios.

—**Del receptor de votos.** Por cuestión de organización y protección del voto, como garantía de la expresión de la voluntad popular, son creadas las mesas electorales o colegios electorales, con un personal cuidadosamente escogido para la recepción de los votos en ocasión de las votaciones. Por la alta responsabilidad, las delicadas funciones y la diligencia desinteresada y obligatoria puesta a cargo de ese personal, se requiere de éste, a más de tales atributos, la adopción de la moralidad para inspirar mayor confianza en la ciudadanía. Así que siempre será un requisito de alto potencial de garantía, la actitud ética del receptor de votos.

—**De la votación.** Las técnicas electorales conforman una serie de medios para la realización del hecho de la votación, con fines a facilitarla y hacerla posible. La actitud de votar a que tiene facultad todo individuo con derecho al sufragio conforme a ley, no solamente tiene comienzo y fin tomando las papeletas o boletas, depositándolas en la urna, sino que desde el momento mismo en que el votante tiene intención de ejercer ese derecho, está contribuyendo con la vigencia de las normas de ética electoral. Porque comienza a interesarse por el fortalecimiento de la democracia como bien común, llamada por alguien “higiene de la vida social”. Los votantes al tomar decisión de tales, es porque han hecho conciencia que concurriendo a las urnas contribuyen a la organización de la vida social, que de hecho es un acto moral.

—**Del votante.** Como todo proceso electoral requiere de veracidad, solemnidad y orden, al votante se le impone jerarquizar los valores cívicos, adoptando una conducta a tono con el urbanismo y respeto, que hablen elocuentemente del concepto de moral social que se tiene. La mejor contribución del votante reposa en su voluntad de sufragar dentro de toda corrección, por considerarlo algo de valor.

Vocablos de referencia:

V. Axiología electoral
Escrutinios
Participación política

•BIBLIOGRAFIA: Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Décimo novena edición. 1970. SILIE GATON, JOSE A.: *Ética Profesional*, 7ª Ed., 1977.

José A. SILIÉ GATÓN

F

FINANCIAMIENTO DE ELECCIONES

En las democracias constitucionales de occidente, la elección es el sistema por medio del cual el pueblo, como cuerpo electoral, selecciona a sus gobernantes para que, en su representación, adopten las decisiones fundamentales en determinado país. Por ello, difícilmente puede concebirse una auténtica democracia, sin procesos electorales con garantías de libertad política e igualdad de oportunidades a los ciudadanos y a los partidos políticos.

Sin embargo, no es correcto afirmar, como suele erróneamente hacerse, que las elecciones constituyen el único factor de garantía y de vigencia plena de la democracia. Pretender que esta última se cumple a plenitud con sólo las elecciones le niega su auténtico sentido a aquélla y favorece tesis que propician, en la práctica, el gobierno de sectores antidemocráticos.

En todo caso, el financiamiento adecuado del proceso electoral resulta de la mayor importancia para dotarlo de los medios y recursos institucionales, humanos y materiales necesarios que le permitan alcanzar los objetivos propuestos por el proceso. El financiamiento constituye para el proceso electoral, lo que éste es para la democracia: una condición necesaria y fundamental; aunque no suficiente.

Se analizarán tres aspectos: 1) la necesidad de un órgano electoral, con independencia financiera; 2) el respeto a la igualdad de oportunidades en el proceso electoral; y 3) el control financiero de las elecciones.

A. Necesidad de un órgano electoral con independencia financiera

Para garantizar procesos electorales dentro de un marco pluralista, con amplio ejercicio de la libertad política e igualdad y posibilidad

reales de acceso y participación en el sufragio, sin que exista duda sobre fraude, corrupción o presión para obtener votos en determinado sentido, se requiere la creación de un órgano independiente funcional y administrativamente, con autonomía financiera adecuada para cumplir con su cometido.

En ese sentido, no puede desligarse el órgano electoral del sistema político. Un sistema de gobierno con democracia y libertad políticas, otorgará mayor importancia al órgano electoral con suficientes competencias para desarrollar sus tareas. En esa misma proporción, le asignará su presupuesto. Ello significa, en otras palabras, que para satisfacer determinados objetivos de un sistema electoral (eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de corrupción, pluralismo político y amplia libertad y participación electorales) se necesita un conjunto de medios (recursos institucionales, materiales y humanos), debidamente financiados.

Desde el punto de vista jurídico se pueden alcanzar los objetivos anteriormente indicados en un proceso electoral, mediante fórmulas constitucionales que aseguren la estabilidad del financiamiento con los ajustes necesarios, en razón del cambio de circunstancias y de la evolución de las instituciones. Así, cabe acoger una de estas dos fórmulas alternativas, aplicables a países donde históricamente se han registrado fraudes electorales e irrespetos graves a la voluntad popular:

a) el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto general de la república, regulado en la propia Constitución Política, a favor del órgano electoral, como se ha estipulado en Costa Rica para el Poder Judicial. El porcentaje ha de resultar de un estudio económico que tome en cuenta las competencias que el órgano electoral desarrolla en la actualidad y podría ejecutar en el futuro. Por esa razón, ese porcentaje deberá regularse como un mínimo, para prever la posibilidad de gastos nuevos, o la insuficiencia de recursos por encarecimientos desproporcionados.

b) Los gastos que el órgano electoral presupueste, como necesarios para el cumplimiento de sus tareas, no podrán ser objetados por el departamento respectivo del Poder Ejecutivo. En cuanto al control parlamentario de ese presupuesto, necesario en toda democracia, cuando se aprueba el conjunto de gastos e ingresos del Estado, se debe estipular que únicamente procede su rebaja por las asambleas parlamentarias por una votación calificada que oscile entre los 2/3 y los 4/5 de la totalidad de los miembros dependiendo de cada sistema político y del juego de mayorías y minorías en los parlamentos. Así por ejemplo, un país de partido dominante, requiere un porcentaje más alto de votación calificada, para rebajar o modificar el presupuesto preparado por el órgano elector.

Finalmente, no se puede ignorar que, por tratarse de una función esencial, la electoral, el tema de la relación entre el órgano electoral y los partidos políticos tiene que regularse en la propia Constitución

Política y complementarse en la ley y, particularmente, lo relativo a la contribución del Estado a aquéllos, así como el grado de participación del órgano electoral en los procesos internos de los partidos políticos y la fiscalización del gasto público que hagan éstos últimos. Aunque este tema será objeto de estudio, en el capítulo relativo a la financiación de los partidos políticos, conviene advertir que, de aceptarse una mayor participación de la institución electoral en los procesos de los partidos políticos por una parte, y la contribución del Estado para financiar campañas políticas, por otra parte, los gastos electorales serán mucho mayores.

B. El respeto a la igualdad de oportunidades

Para que haya libertad política en el proceso electoral, tiene que asegurarse la igualdad de oportunidades. Como lo advierte LOEWENSTEIN:

“En los Estados totalitarios el partido único domina todo el aparato de propaganda y sólo él puede gozar de todos los medios de comunicación. Pero en el Estado democrático constitucional no se ha vuelto menos crítico el problema de mantener igualdad en el acceso a las técnicas de comunicación. Durante largo tiempo esta situación fue ignorada en una actitud de avestruz, o bien aceptada como una inevitable manifestación en un orden social libre. Hoy ha desaparecido toda duda de que la desigualdad de los partidos y de los candidatos en los medios económicos de que disponen para la campaña electoral y, consiguientemente, la desigualdad en el uso de los medios de comunicación, tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección. Sería desde luego una exageración afirmar que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con toda seguridad la elección. Sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aun con los más brillantes y poderosos contraargumentos” (LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, p. 343).

El Tribunal Constitucional alemán ha definido con acierto la función pública de las elecciones y la creación de condiciones adecuadas por parte de los órganos del Estado para el desarrollo de las elecciones con respeto a la igualdad de oportunidad de los electores y partidos políticos que en ellas participan.

En efecto, el Tribunal Federal Alemán afirmó:

“Las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los órganos estatales constitucionales. Estos se hallan obligados a crear las condiciones, así como a montar las instalaciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos políticos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer

frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral" (STEIN, E. *Derecho Político*, Madrid, 1973, p. 159).

Sin embargo, propiciar en toda su extensión, condiciones que garanticen igualdad de oportunidades no resulta fácil. En efecto, los partidos políticos aparecen, en la práctica, desiguales en cuanto a su apoyo popular, su capacidad de movilización, organización y recursos materiales. Por esa razón la igualdad de oportunidades tiene que establecerse sobre la base jurídica, mediante normas que compensen desigualdades, que prohíban los desequilibrios económicos, por medio de ayudas desproporcionadas, que obliguen a investigar las fuentes financieras para garantizar su licitud, y que aseguren un tratamiento equitativo ante la prensa, así como el control de los presupuestos de los partidos políticos. El aspecto financiero, uno de los factores claves del proceso electoral, necesita contrapesos importantes que garanticen la igualdad en la competencia: la ayuda del Estado a los partidos políticos para la campaña electoral encuentra fundamento en esas desigualdades reales en el proceso electoral. Sin embargo, algunos autores discrepan de esa ayuda, por estimar que los partidos políticos tienen naturaleza privada, y lo máximo que aceptan, es la contribución exclusivamente para la campaña electoral (GOMES CANOTILHO, José Joaquín, *Direito Constitucional*, Almedina Coimbra, 1983, p. 369). Para superar ese escollo proponen que el Estado financie los espacios en los medios de comunicación colectiva, en los órganos de prensa, radio y televisión, seleccionados mediante concurso público, y así garantizar la estricta igualdad de oportunidades de acceso y participación a todas las fuerzas políticas. No daría la contribución a los partidos políticos, sino que garantizaría el espacio. Para el resto de los medios no seleccionados establecería una prohibición de permitir propaganda política, en aras de la igualdad; porque de aplicar un principio liberal, y dejar a los partidos políticos que, con financiamiento privado, utilicen los otros medios para propaganda, se quebraría de nuevo la igualdad de acceso y participación que se quiso evitar.

La tesis que prevalece hoy en día tiende a considerar a los partidos políticos como entes públicos no estatales y favorece la contribución estatal. Para evitar los excesos en los gastos de propaganda, si se cuenta además de la ayuda estatal, con financiamiento privado, se requiere una estricta regulación de la propaganda electoral. En cuanto a este punto, en Costa Rica se aprobó recientemente una ley que reforma el Código Electoral y que regula, entre otros aspectos, la propaganda política. El artículo 85 estipula que: "...d) la propaganda estará limitada, por partido político, a no más de una página por edición, o su equivalente en número de centímetros cuadrados, en cada uno de los diarios nacionales. En lo que respecta a la propaganda por televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal. Este tiempo se distribuirá de la siguiente manera: cinco minutos para cortos propagandísticos y cinco minutos para exposiciones del candi-

dato o de quien designe el partido, sobre su programa de gobierno” (Ley N° 7094, de 14 de junio de 1988).

Sin lugar a dudas, por el costo que representa para los protagonistas del proceso electoral, esta norma evita los excesos y, al menos, garantiza igualdad en cuanto a no superar más de una página de periódico al día, por diario, ni más de 10 minutos por canal de televisión. En Costa Rica, los partidos políticos que, al menos hayan alcanzado en las elecciones anteriores un 5% del total de los votos válidamente emitidos en todo el país, harán frente a los gastos de propaganda electoral con la contribución estatal. Resulta a todas luces incongruente que se haya regulado la propaganda por medio de la prensa escrita y la televisión, y no se haya hecho lo mismo para la radio. Esa discriminación contra la prensa y la televisión y en favor de la radio no armoniza con el principio de igualdad, reconocido en la Constitución Política y en las Convenciones sobre Derechos Humanos, ratificadas por Costa Rica.

C. El control financiero del proceso electoral

Un adecuado control financiero exige la fiscalización de los distintos aspectos del proceso electoral. En primer término, el control sobre el órgano electoral, por la naturaleza pública de ambos extremos, ente y fiscalización, se ha de realizar de conformidad con las normas y procedimientos propios del Derecho Público.

El mismo órgano encargado de la vigilancia financiera de la institución electoral, tendría a su cargo el control de la ejecución del gasto de los partidos políticos, cuando reciban fondos públicos para sus actividades. Sin embargo, existe una diferencia importante: la administración financiera de los partidos políticos, aunque el origen de los fondos sea público, es de naturaleza privada. En consecuencia, no resulta recomendable ni jurídicamente procedente someter los partidos políticos a la rigidez del procedimiento del Derecho Público en la ejecución del gasto, pero al menos tienen que demostrar ante el órgano respectivo que efectivamente los fondos se destinaron a actividades propias de la campaña electoral.

En los casos de financiamiento privado de los partidos políticos, el interés público exige un control sobre la naturaleza, origen y monto de la contribución. La naturaleza de la contribución, si se trata de cuotas, ayudas especiales, nacionales o internacionales, rebaja de sueldos de funcionarios, si ello se permite, etc., tiene importancia para determinar en el presupuesto de los partidos políticos el renglón de los ingresos. En cuanto al origen, su control reviste trascendencia, para evitar fuentes financieras dudosas e ilícitas, por provenir, por ejemplo, presumiblemente del narcotráfico o de actividades igualmente dolosas. Si se trata de montos excesivamente altos, aunque lícitos, el órgano electoral encargado del proceso debería tener conocimiento con el fin de asegurar equilibrio y equidad en la campaña electoral.

Por todo lo anterior, es preciso que el órgano electoral cuente con una auditoría que le permita investigar la naturaleza, el monto y el origen de determinadas contribuciones privadas.

Finalmente, interesa analizar el control de la propaganda en lo relativo al monto del gasto destinado a ella. Por la importancia que tiene este renglón, fundamental para obtener el apoyo y respaldo de los electores, y por su alto costo, el órgano electoral, allí donde el ordenamiento jurídico le confiera potestades, debería intervenir para evaluar los montos excesivos destinados a esa actividad, por cuanto quiebran el principio de igualdad de oportunidades en el proceso electoral, al dar ventajas al partido que cuenta con un mayor acceso e intervención en los medios de comunicación colectiva.

Conclusión

El financiamiento idóneo que permita satisfacer las necesidades y objetivos del proceso electoral, se convierte en factor esencial para asegurar el respeto de determinados valores de la democracia. La independencia financiera del órgano electoral, dentro de ese marco, adquiere particular importancia, al garantizar que la voluntad popular se expresa libre y en condiciones de igualdad, sin distorsiones de ninguna especie. Por ello, dentro de la financiación del proceso electoral como un todo, se ha de abarcar también los recursos económicos necesarios para hacer frente a la campaña electoral, así como el control de las contribuciones a los partidos políticos.

Para que un financiamiento idóneo del proceso electoral adquiera la mayor vigencia jurídica y real, tiene que elevarse a rango constitucional mediante fórmulas que regulen, con garantías suficientes, la independencia económica del órgano electoral, la participación de ese órgano en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y, si es del caso, la contribución del Estado a la campaña política o a los partidos políticos, a efecto de que la contienda se realice en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades.

Hugo Alfonso MUÑOZ Q.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Concepto

Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho. Este tipo de financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos.

II. Antecedentes del financiamiento de los partidos políticos

A partir de que diversos países han venido introduciendo en su legislación electoral el financiamiento de la actividad electoral de los partidos, el tema ha adquirido una singular importancia, en el intento de encontrar fórmulas que mejor satisfagan el espíritu democrático que los orienta.

Es indudable que los partidos políticos han venido evolucionando ampliamente, desde su aparición como grupos o facciones defensoras de particulares intereses que sentían amenazados en sus luchas contra las monarquías europeas, hasta los modernos partidos de masas que surgen como resultado del crecimiento poblacional y territorial del Estado, así como de la universalización del sufragio que hizo posible una mayor participación en el proceso de elección de los gobernantes. En este tránsito transformador de los partidos, destacan los llamados "Partidos de Notables", formados por la naciente burguesía, como instrumentos de dominación y defensa, alrededor de personas que monopolizan el poder político o económico en los parlamentos, tal como sucedió en diversos periodos del siglo pasado en Inglaterra, Alemania, Italia, Francia y aun los Estados Unidos en los albores de su vida independiente.

En el mundo contemporáneo ya nadie discute el enorme papel que los partidos desempeñan en la integración del poder político, al grado que es frecuente escuchar que la democracia, hoy en día, no se puede concebir, si no es como una democracia de partidos, con lo que han pasado a ser los agentes, más dinámicos de esta forma de gobierno, a través de los cuales el pueblo actúa y pretende ejercer control sobre la vida política estatal.

Su importancia es tal, que algunos los consideran como órganos esenciales de un régimen democrático, poseedores de un serio compromiso en la conservación de la estabilidad de esta forma de gobierno; todo lo cual los ha convertido en los organismos más pode-

rosos en el juego político que se da dentro de la sociedad, lo que se explica por haber logrado para sí además, el monopolio de la nominación de candidatos para cargos de elección popular en la mayor parte de las legislaciones.

Es claro que el problema del financiamiento de los partidos de individualidades, propios del liberalismo no es el mismo que el del financiamiento de los actuales partidos de masas. En los primeros, las aportaciones del dinero las hacían quienes poseedores de una fortuna personal, podían participar en las elecciones, debido a la existencia de un sufragio censitario restringido por razones sociales, económicas, de edad y sexo. Las campañas electorales en estas condiciones, limitadas a convencer a un electorado pequeño eran costeadas por los propios candidatos a los grupos a los que pertenecían, dentro de organizaciones reducidas que generalmente se ponían en movimiento sólo en épocas electorales, caracterizándose sus miembros por una falta de profesionalización política.

Por el contrario, los partidos mencionados en segundo término, es decir, los partidos de masas, se han convertido en nuestro tiempo, en grandes organizaciones nacionales que actúan permanentemente, con un creciente número de dirigentes que son verdaderos profesionales especializados en el quehacer político. El escenario en que estos partidos actúan, es obviamente mucho más amplio y complejo que el que correspondía a los "Partidos Notables", del pasado, ya que las importantes funciones que los partidos modernos realizan van más allá de las electorales solamente, pues es indudable que funcione como las de fiscalización y control de la actividad gubernamental, las de promotores de la estabilidad social y el cambio integral, los convierte en partes fundamentales de un sistema político que descansa en la celebración de elecciones periódicas y pluralistas.

Las funciones anteriores no podrían llevarse a cabo, si no cuentan los partidos con los elementos económicos necesarios, obtenidos preferentemente conforme a lo establecido por la Ley, evitando de esta manera que logren su financiamiento al margen del derecho acudiendo a prácticas deshonestas e inmorales.

III. Financiación de la actividad política en general

El tema del financiamiento de los partidos, forma parte del capítulo del financiamiento de la actividad política que se realiza en las sociedades contemporáneas, constituyendo por lo tanto un tipo especial de financiamiento. La Ciencia Política y la Sociología Política, preocupadas por el papel que los recursos materiales y humanos tienen para la conquista del poder y su mantenimiento, han hecho al financiamiento de la actividad política su objeto de estudio, considerándolo como "el proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías con fines políticos". El enfoque que al respecto

se ha venido haciendo, tanto por autores europeos como norteamericanos, se refiere fundamentalmente a países que desenvuelven su actividad política dentro de un Estado Democrático de Derecho, centrándose en el apoyo económico que se brinda a candidatos, partidos y asociaciones políticas, durante las campañas electorales y a grupos de presión o de interés.

Cualquiera que sea el sujeto financiado es comprensible que desde un punto de vista general, el apoyo económico que se le brinde implica condicionamientos a su propio comportamiento político. De ahí que el saber de dónde proceden los fondos, contribuye a clarificar muchos aspectos relacionados con la participación política, los móviles que persiguen quienes los aportan, la influencia que ejercen sobre los grupos o personas financiadas, así como el impacto y la influencia en el funcionamiento interior de los partidos. Implica el análisis de tales funcionamientos, cuestiones relacionadas no sólo con la filosofía o la ética políticas, sino también con el Derecho Constitucional y la Legislación relativa secundaria que es donde suelen consignarse las disposiciones sobre la materia.

Los conocimientos sobre financiamiento de la actividad política en general y de los partidos políticos en lo particular, son diferentes en cada uno de los países, pues están directamente vinculados a los sistemas políticos que en ellos se practican. El análisis sobre cada uno de ellos se tiene que hacer con los pocos o muchos datos que se tienen, los cuales proceden más del terreno de lo empírico que del conocimiento de la realidad que resulta bastante insuficiente por los intereses políticos en juego y las reacias actitudes que sobre este tipo de financiamientos suele manifestar la opinión pública siempre celosa del destino que se le da a los impuestos que aporta para el sostenimiento de la vida estatal.

Numerosos investigadores de los fenómenos políticos han venido contribuyendo con sus importantes estudios a clarificar cada vez más las complejidades que el tema del financiamiento de la actividad política encierra, destacando en ellos el afán por mantenerse dentro de la neutralidad que exige su tratamiento para lograr resultados que sean útiles para el análisis político. Son notables las investigaciones que se han realizado en los Estados Unidos, las cuales abarcan cuatro etapas que van desde los estudios hechos hasta antes de 1920, basados en datos periodísticos e informaciones oficiales, hasta el análisis comparativo que comienza a hacerse fundamentalmente en los años posteriores a 1970, a partir de mayores conocimientos sobre financiamiento de la actividad política, intentado una vez que el tema se había profundizado en Estados Unidos y alcanzado notable madurez, haciendo posible su extensión al tratamiento en países europeos y países con sistemas políticos diferentes al del mundo occidental. Antes de estos años sólo en Gran Bretaña, Alemania Occidental y Japón se habían hecho concienzudos estudios sobre el financiamiento político, estimulados tanto

por el interés científico de los autores como por las conveniencias de los grupos, asociaciones y partidos participantes en el proceso político de estas naciones.

En la actualidad observamos que existe un número de países donde el tema ha provocado una creciente curiosidad científica, haciéndose importantes aportaciones al mejor conocimiento del financiamiento de la actividad política, dentro de los que mencionamos Italia, Canadá, Australia, Filipinas, la India. En algunos otros del Continente Americano donde la estabilidad de sus instituciones ha sido constante, apenas se comienzan a desarrollar los estudios sobre el tema que nos ocupa, debido fundamentalmente a los nuevos ordenamientos electorales que contemplan disposiciones sobre el financiamiento de los partidos políticos, como es el caso de México, o que, como en el caso de Venezuela es un asunto que hoy en día es discutido ampliamente por todos los sectores que analizan si el funcionamiento estatal de los partidos es o no la forma más conveniente de mantener a estas organizaciones equilibradas frente al poder económico dentro del proceso democratizador.

IV. Financiamiento de los partidos políticos

En su interesante análisis sobre los partidos políticos, Ramón GARCÍA COTARELO expresa que el tratamiento de su financiación está conectado con el de la remuneración de los cargos de elección que tanto debate produjo en el pasado, pues es evidente que “en cuanto comienzan a retribuirse los cargos electivos inmediatamente surge la cuestión financiera en relación con los partidos, probablemente por un mero proceso de extrapolación hasta cierto punto admisible si se piensa que los candidatos a ocupar tales cargos son personas presentadas por los partidos” (*Los Partidos Políticos*. Editorial Sistema. Madrid 1985).

Diversos argumentos se emplearon para lograr que los cargos de elección fueran remunerados, algunos derivados de la ampliación del sufragio que hizo posible la participación del proletariado en las elecciones, disputándole las posiciones a la burguesía que las había monopolizado por medio del llamado sufragio censitario. Había que nivelar las desigualdades económicas entre los representantes de la burguesía dentro del Parlamento, siendo una de las formas la de retribuir el trabajo que desempeñaban. Fuertes resistencias tuvieron que ser vencidas para lograr tales propósitos, saliendo a relucir interesantes razones éticas que apoyaban la necesidad de pagar a los miembros del Parlamento, a fin de evitar los posibles casos de deshonestidad y corrupción que podían presentarse al ejercer sus cargos honoríficamente.

Los argumentos de la intervención del Estado para reducir las efectivas desigualdades existentes y la eliminación de las prácticas

corruptas para lograr el pago a los representantes populares y con ello una mayor profesionalización a su actividad, hizo variar el concepto de los diputados y representantes para ser considerados como una especie de “servidores de la voluntad nacional”, según conclusión del mencionado autor español.

Poco a poco se fue aceptando esta modalidad que tiene algunos antecedentes en la antigua Grecia, hasta llegar a ser algo tan normal que ya no se discute, que sea retribuido el trabajo de los parlamentarios.

Sin embargo, a pesar de que se acepta que los representantes populares sean pagados con cargo a los presupuestos del Estado, todavía no se comprenden plenamente la razones que se esgrimen para que también los partidos políticos reciban un financiamiento público que les permita cumplir mejor sus funciones, sin los riesgos que el solo financiamiento privado implica.

La necesidad de garantizar las mejores condiciones para la realización de un proceso democrático en el que los partidos políticos juegan un esencial papel, ha dado lugar a la tendencia de que el Estado acuda a facilitarles los fondos económicos para financiar su actividad electoral, como un complemento a los ingresos, que obtienen por otros conceptos, entre los cuales destacan las aportaciones de sus miembros, los donativos que reciban, préstamos, etc. Este tipo de financiamiento, propio de países democráticos, habrá de irse imponiendo poco a poco, debido a los propósitos que persigue de evitar la “desigualdad financiera” que existe entre los diversos partidos que participan en las contiendas electorales, donde se pueden observar algunos con mayor organización y enorme número de afiliados, junto a otros medianamente estructurados con escaso número de miembros, que sin embargo, concurren a las elecciones con menores posibilidades de éxito.

Las actuales campañas electorales, tanto las de carácter nacional, como las locales y distritales tienen un alto costo para todos los candidatos y partidos, que al no poder cubrirlo, se ven forzados a participar en condiciones muy limitadas y desiguales con respecto a partidos con grandes maquinarias electorales y mayor potencialidad económica. Dejarlos a su suerte para que obtengan los fondos necesarios, recurriendo a patrocinadores y subsidios privados solamente, otorgados con obscuras intenciones políticas, la mayor de las veces, sería convertirlos en instrumentos de poderosos intereses económicos y trastocar los principios democráticos por los principios oligárquicos que acabarían imponiéndose. De ahí que resulte de importancia capital las vías de obtención de fondos que los partidos puedan seguir y la manera en que obtengan los subsidios, las cuales puedan influir considerablemente en la aceptación de sus programas y plataformas políticas y consiguientemente en el triunfo electoral.

En las últimas décadas, diversos países han experimentado en sus sistemas partidistas, los efectos negativos de la falta de equidad financiera de sus partidos. La Ciencia Política comparada nos proporciona datos interesantes sobre el particular, entre los que destacamos la privilegiada situación económica que el Partido Republicano ha tenido sobre el Partido Demócrata en los Estados Unidos de Norteamérica, pues en algunas elecciones llegó a disponer del doble de los fondos que tuvo este último, con lo cual se hizo más fácil su triunfo electoral. En Alemania Occidental también se observó en el pasado reciente, la ventaja financiera que el Partido Demócrata Cristiano obtenía sobre el Partido Demócrata Socialista como consecuencia del impuesto que su industria estableció por medio de la “asociación de promotores”, para que las empresas particulares, tomando como base su lista de pagos, distribuyeran lo obtenido entre los partidos, resultando más beneficiados los demócratas cristianos. Canadá no ha sido un país ajeno a este tipo de financiamientos, pues ha llegado a tener en épocas pasadas, la participación de sus principales empresas en el patrocinio de la actividad política de sus partidos, con evidentes ventajas para el partido en el poder.

Este tratamiento inequitativo a los partidos políticos en estos países, propiciaba el control que los ricos industriales ejercían sobre ellos para proteger sus poderosos intereses, contrariando el espíritu democrático de sus propias naciones. Ha sido este tipo de financiamiento privado el que más se ha venido utilizando por todos los sistemas de partidos, por lo que es el más antiguo de los financiamientos que han existido, tal como lo mencionamos anteriormente, a propósito de los llamados “Partidos de Notables”.

Las patologías a las que condujo este financiamiento, provocó un movimiento en varios países para lograr leyes que autorizaran la fiscalización financiera a los partidos y permitieran la obtención de fondos que fueran deducibles. Surgió así en Alemania un sistema de financiación pública de los partidos que llevó a los gobiernos federal, estatal y municipal a repartir en el año de 1964 alrededor de los 50 millones de marcos, con lo cual se impulsó un nuevo modelo sobre el particular que habría de influir y estimular diversos replanteamientos en otros países. Gran Bretaña no pareció dispuesta a modificar substancialmente su sistema de financiación política en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pues consideró más conveniente limitar rigurosamente sus gastos electorales para evitar abusos por parte de los poseedores de la riqueza. Los candidatos de los partidos disminuyeron considerablemente sus erogaciones en los distritos electorales durante la época de campañas, lo que pareció complacer a los interesados en este tema, si bien sólo temporalmente, pues la práctica evidenció que el control sobre estos gastos resultaba muy relativo, por las dificultades para su adecuada fiscalización.

Como consecuencia de lo anterior, los estudios sobre financiación de la actividad política de los partidos se ha venido intensificando, en algunos países más que en otros, a partir de las experiencias y los datos que se van obteniendo. A la fecha se cuenta ya con mayores conocimientos en el campo de los procesos electorales, en aspectos relacionados con los grupos de poder y su influencia en los votantes, la importancia del voto dentro de un régimen democrático para el control del poder, los inconvenientes de dejar a los partidos sujetos al apoyo económico de personas o corporaciones que los convierten en instrumentos de sus ambiciones. También se profundizó más en los efectos de los donativos hechos a los partidos, la forma de regularlos legalmente, las prácticas electorales negativas que daban lugar al soborno y la corrupción, todo lo cual condujo a una nueva orientación del financiamiento a los partidos políticos, al otorgársele al Estado la obligación de acudir en su auxilio económico, con las diversas modalidades que cada país le fue dando a este problema.

V. Formas de financiamiento de los partidos

En el estado actual de la investigación del tema en estudio, podemos establecer que son tres las formas de financiamiento de los partidos, los cuales presentan características y efectos diversos que inciden señaladamente en el sistema político de un país, como veremos a continuación:

1. financiamiento privado;
2. financiamiento público;
3. financiamiento mixto.

A. Financiamiento privado

Esta forma de financiamiento proviene de los miembros del propio partido y de los particulares, generalmente de los grupos empresariales y de los detentadores del poder económico, quienes por sutiles y discretas vías de financiamiento se aprovechan de las organizaciones partidistas para hacer valer sus tendencias hegemónicas políticas en la sociedad global en que actúan. Las variantes existentes en esta forma son muchas, destacando desde luego las siguientes, de acuerdo al análisis elaborado por el Prof. Ramón GARCÍA COTARELO al cual seguiremos en sus principales enfoques:

1. Financiamiento con cuotas de afiliados

Esta es la forma más común en que un partido obtiene recursos para la actividad que realiza si bien es insuficiente su cobertura total, teniendo más un significado simbólico de reafirmación partidista que

el de una fuente de aprovisionamiento económico adecuado en la mayoría de los partidos políticos.

Se ha dicho con fundamento, que en los partidos modernos el grado de participación y compromiso por ellos exigido es muy bajo, razón por la que ha sostenido GARCÍA COTARELO “parece que el pago de la cuota revista mayor importancia porque a veces es el único vínculo que une a la persona con el partido”. No obstante, se observa que el cumplimiento del pago de cuotas no es una constante en los afiliados, lo que hace que los partidos actúen con una gran tolerancia para hacerlas efectivas, manifestando reducido interés por aplicar sus estatutos a quienes no lo hacen, pues en caso contrario, correrían el riesgo de ver mermada considerablemente su membresía.

Muchas son las causas que han hecho que este tipo de financiamiento no alcance a sostener eficazmente todos los gastos que implica una actividad permanente de los partidos y mucho menos a cubrir los enormes gastos que una moderna campaña electoral representa. El autor citado piensa que la contraprestación que el partido brinda por las cuotas de sus afiliados es muy relativa, casi nula en términos personales, no así colectivos, que de cualquier manera éstos podrían obtener actuando como simples votantes; también sostiene que los actuales partidos más que interesarse en tener numerosos afiliados, prefieren tener grandes cantidades de votantes, pues el compromiso con éstos es menor que con los primeros, a los que tienen que otorgar ventajas y prebendas de diverso tipo; finalmente por no ser objeto de una propaganda contraria a sus apariencias de fortaleza como organización política, los partidos se ven forzados a aceptar que sus afiliados no paguen sus contribuciones, lo que para ellos es un mal menor que el de sufrir los efectos negativos de una propaganda que aludiera a su pobre membresía por sanción o expulsión de sus miembros.

Los partidos obreros fueron los primeros que utilizaron este tipo de financiamiento, pues en sus luchas contra la burguesía carecieron de otras formas de ingresos como donativos o subsidios, siendo posteriormente adoptado por partidos de diferente conformación social y económica.

El tipo de cuota que es fijada a los afiliados atiende fundamentalmente a dos criterios; el de establecer una misma cantidad para todos los miembros y el de hacerlo de acuerdo a los ingresos que cada uno de los afiliados recibe, es decir, en forma proporcional a su remuneración. Cualquiera que sea el criterio que los partidos apliquen, existirán ventajas e inconvenientes que finalmente repercutirán en sus ingresos mismos.

2. Financiamiento con donativos

Esta forma de financiamiento tiene muy remotos antecedentes, pues está unida al surgimiento mismo de los partidos propios del

liberalismo, los cuales eran sostenidos por miembros o simpatizantes adinerados que utilizaban a estas organizaciones como instrumentos de su poder. Los donativos como su nombre lo indica, son regalos o dádivas que se caracterizan por ser voluntarios. Hechos por personas físicas o morales de origen privado, con el propósito de apoyar las actividades políticas y electorales de los partidos, para hacerles posible su acceso al poder. En virtud de haber dado lugar a prácticas corruptas y deshonestas han sido sujetos a severas limitaciones en muchos países, pues si bien es cierto que encierran algunas ventajas, también lo es que dan lugar a serios inconvenientes, como son el de la pérdida de independencia de los partidos y su subordinación programática e ideológica a los intereses de los donantes, que generalmente prefieren permanecer en el anonimato, para desde ahí influir de distintas maneras en la selección de candidatos, en la orientación política de la organización financiada o la obtención de privilegios gubernamentales.

Este tipo de donativos pueden ser hechos por personas o empresas del interior, que suelen actuar como grupos de presión, así como por donantes extranjeros que por medio de subvenciones o subsidios persiguen el propósito de influir por conducto de los partidos en la orientación política del país en el que intervienen, para satisfacer sus intereses nacionales.

Los donativos no gozan de mucha simpatía en los niveles gubernamentales, pero como no pueden prohibirse totalmente por ser contrarios al derecho que tienen los partidos para financiar sus actividades libremente, se pretende convencer a estos de lo inconveniente de su empleo, utilizándose medidas fiscales para su control, como lo ha hecho Alemania Federal al permitir que los donativos que se hagan sean deducibles de la declaración de los impuestos sobre la renta de quienes los hacen.

3. Financiamientos con préstamos y créditos

Los partidos políticos pueden acudir a la banca para la obtención de préstamos y créditos, al igual que cualquier empresa, siempre y cuando garanticen con su patrimonio como organismo o con el personal de sus dirigentes el dinero que reciban como financiamiento para sus actividades. Desde luego que esta práctica no es muy socorrida por los mismos partidos, en virtud de los altos intereses que se tienen que pagar por tales préstamos, los cuales tienen dificultades para liquidar a su vencimiento, por no ser destinados a acciones económicamente productivas.

Aquí también estamos en presencia del desigual trato que se les da a los partidos, pues la banca no siempre está dispuesta a conceder préstamos y créditos a organizaciones políticas con las que no simpatizan ni ideológica ni programáticamente. Sin embargo, esta forma de financiamiento puede ser empleada por los propios partidos como

complementario para épocas de intensa actividad electoral, con las variantes que cada país considere adecuado imponerle.

4. Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de actividades

Esta forma excepcional de allegarse fondos deriva de la participación de los partidos en las actividades empresariales con el fin de contar con un patrimonio propio, pudiendo manejar directamente los negocios o por medio de administradores. Las empresas más comunes en este aspecto son las editoriales y las dedicadas a la prensa periódica, si bien más que finalidades económicas tienen un propósito de divulgación y propaganda de ideologías y programas. No obstante, se puede dar el caso de partidos que tengan empresas de comercio, diversión o industrias, lo cual en última instancia dependerá de su consolidación como organización política.

Por otra parte, es una práctica común en muchos partidos la realización de fiestas, actos artísticos, reuniones en cenas o comidas con cuotas altas, rifas, etc., realizadas con el fin de obtener fondos y hacer propaganda electoral. En este aspecto, mucho depende de los candidatos y dirigentes de los partidos el dar rienda suelta a la imaginación para crear novedosas formas de obtener ingresos, las cuales pueden ir desde la venta de objetos hasta colectas hechas periódicamente.

B. Financiamiento público

Este tipo de financiamiento a los partidos políticos es el que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquéllos que los representan en el gobierno. Persigue el propósito de asegurar, aunque sea en forma mínima, los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoya fundamentalmente esta forma de financiamiento público.

La justificación del financiamiento estatal a los partidos, es una consecuencia del largo proceso jurídico que tuvieron que recorrer estas asociaciones para lograr su constitucionalización, después de haber tenido una existencia al margen de los textos jurídicos fundamentales, o en el mejor de los casos un reconocimiento tácito en ellos. Al lograr su incorporación en diversas constituciones de muchos países, pasaron a ser considerados como instrumentos fundamentales para la participación política, o como entidades de interés público, tal como lo consagran el artículo 6º de la Constitución Española y el artículo 41 de la Constitución Mexicana, respectivamente, por citar tan sólo algunas constituciones. No es de extrañar entonces, que dado el alto rango

que tienen reconocidos en los máximos ordenamientos jurídicos, se haya ideado el financiamiento estatal a los partidos, como una forma de corregir o subsanar las deficiencias del financiamiento privado y de protegerlos en cierta medida de los riesgos distorsionadores de los principios democráticos que este tipo de financiamiento conlleva.

El financiamiento estatal o público puede revestir dos formas: la indirecta y la directa.

1. Financiamiento público indirecto

Esta forma de financiamiento consiste en los diversos apoyos que reciben los partidos de la maquinaria estatal para realizar actividades que ellos deberían de pagar y que no implican una colaboración fiscal directa. Generalmente se otorgan tanto en etapas electorales, como en etapas no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

GARCÍA COTARELO considera que una especie de financiamiento indirecto a los partidos se presenta en la retribución que se da a quienes desempeñan cargos de elección, siempre y cuando el propio partido les retenga una cantidad para el sostenimiento de sus actividades. Es aportación, generalmente forzosa, a la que se ha denominado “Impuesto del partido”, se basa en el argumento de que si las personas que ocupan cargos públicos reciben un pago, el partido que los postula debe obtener parte proporcional para cubrir su presupuesto. Otra forma de este financiamiento indirecto es el que se realiza en Estados Unidos, consistiendo en la facultad que tiene el llamado “boss” de la organización local partidista para decidir quiénes serán las personas que cubren los cargos públicos de elección, previo acuerdo con los posibles candidatos para que reciba parte de los beneficios económicos la organización.

El financiamiento indirecto que el Estado otorga a los partidos en el período electoral, consiste en proporcionar apoyos materiales y diversas prestaciones que no significan un apoyo económico directo, entre los que mencionamos los siguientes por ser los más comunes:

a) Préstamo de locales y espacios públicos

Esta prestación tiene considerable importancia, más por lo que significa para los partidos por no tener que desembolsar fuertes cantidades de dinero, que por lo que deja de percibir por concepto de rentas el Estado. En la actualidad los pagos por alquiler de locales privados para la celebración de reuniones y congresos suelen ser muy elevados, por lo que los partidos prefieren solicitar locales cerrados del Estado o lugares públicos abiertos como estadios, parques, plazas, deportivos, etc., para realizar sus actividades, lo que se traduce en un apoyo económico importante.

b) Cesión de espacios públicos para exhibición y propaganda

Esta prestación también tiene una utilidad muy grande para los partidos, pues al contar con espacios visibles y bien situados para su propaganda electoral no tienen que efectuar los fuertes gastos que compañías privadas les cobran por estos conceptos, pues los costos de publicidad política alcanzan cifras muy altas. Por regla general, los espacios destinados para estos fines, tienden a respetar el principio de igualdad, dándoseles el mismo tratamiento a todos los partidos, con lo que se evita que los más grandes y poderosos acaparen los espacios públicos para su propaganda.

c) Franquicias para el uso de las comunicaciones

Lo partidos se benefician grandemente con estas prestaciones, pues si tuvieran que pagar los servicios del correo o telégrafo, que tanto necesitan para estar en contacto con sus afiliados y simpatizantes en todo el país, tendrían que erogar fuertes sumas de dinero. En períodos electorales las franquicias de correo o telegráficas son de gran importancia, en virtud de la enorme cantidad de cartas, periódicos y en general propaganda que hay que hacer llegar a los electores oportunamente.

d) Acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación social

Resulta obvia la gran importancia de esta prestación que otorga espacios gratuitos en la radio y la televisión para la difusión del programa y la doctrina de candidatos y partidos. Este financiamiento público indirecto es proporcionado por lo regular con mayor facilidad en los Estados donde algunos de estos medios son de su propiedad, independientemente de que los que pertenezcan a empresas privadas sean obligados también a brindar determinados tiempos a los partidos para fines electorales.

Nadie duda de la gran eficacia y penetración que la televisión y la radio tienen en la sociedad contemporánea, lo que las ha convertido en medios idóneos para la comunicación política y social. Su gran cobertura nacional y el impacto que logra en la ciudadanía provoca el interés de los partidos por tener acceso a estos medios, que sin la ayuda del Estado, tendrían graves dificultades económicas para poder pagar los elevadísimos costos que tienen.

Por medio de la televisión los partidos y candidatos pueden exponer durante la campaña electoral los puntos de vista sobre la mejor forma de enfrentarse a los problemas de un país, los aspectos más sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos que los animan y criticar la posición sostenida por sus adversarios en las

elecciones, así como las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales en asuntos específicos. También puede ser un vehículo extraordinario para la confrontación de candidatos, los cuales pueden presentarse simultáneamente para debatir ante los numerosos televidentes sus ideas y las de su partido, dejándoles a ellos la palabra decisiva que expresarán oportunamente en las urnas electorales.

e) Exenciones fiscales a los partidos

Se da esta forma de financiamiento público indirecto a la exoneración que hace el Estado a los partidos políticos para que dejen de cubrir sus obligaciones tributarias a que se encontrarían sujetos como personas morales. No es una práctica que cuente con muchas simpatías por ser atentatorio del principio de igualdad que debe regir en materia impositiva y porque además suele ser criticado y mal visto por la ciudadanía este tipo de apoyos financieros. También se puede conceder a los afiliados a un partido este tipo de exención, cuando se aportan cuotas o donativos al partido y el Estado las deduce del pago de sus impuestos, lo que ha conducido a serias críticas y al establecimiento de límites a las cantidades que pueden ser eximidas. En este caso, el principio de igualdad también resulta quebrantado. Al concedérsele un trato fiscal privilegiado a los partidos, pues organizaciones sociales, culturales, deportivas o de otro género pasarán a ser consideradas como de segundo nivel. Por estos argumentos y muchos más que suelen darse, numerosos países prefieren prescindir de estos incentivos indirectos.

2. Financiamiento público directo

Esta forma de financiamiento consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos directamente con cargo a su presupuesto general. Surgió como consecuencia de los altos costos que las campañas electorales sufrieron a partir de la década de los años cincuenta, debido entre otras razones al empleo de los medios de comunicación social modernos en la propaganda y publicidad de los candidatos y partidos, lo cual provocaba una situación de desigualdad, pues es obvio que los partidos más fuertes, disponían de mayores recursos y por consiguiente tenían la posibilidad de proyectar más intensamente su imagen, programas y plataformas ideológicas, en contraste con los que no disponían de fuertes cantidades para su difusión.

Ante este panorama, algunos países como Inglaterra reaccionaron estableciendo —como ya lo expresamos anteriormente— fuertes limitaciones a los gastos electorales. En cambio, otros como Alemania Federal, consideraron más justo y democrático crear formas de financiamiento público, primero en forma indirecta y más adelante directamente, al regular el subsidio para gastos electorales en 1967. Fue esta

segunda solución la que más llamó la atención de los preocupados por el problema, extendiéndose paulatinamente a diversos países, los cuales le imprimieron varias modificaciones de acuerdo a su circunstancialidad política y económica.

De acuerdo con las modalidades que el Estado imprime al financiamiento público directo, éste puede revestir varias formas, pudiendo mencionarse las siguientes, según el análisis comparado realizado por el venezolano Eduardo VIO GROSSI (*Análisis Comparado de los Sistemas de Financiamiento de los Partidos Políticos*, Edic. conjuntas Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Instituto de Estudios Políticos, Caracas 1981).

En primer término se encuentra el financiamiento directo a todos los partidos que participan en un proceso electoral, otorgado independientemente de su votación o de las curules o bancas obtenidas en una Asamblea Legislativa. Este criterio fue sostenido, en los años sesenta tanto por el Tribunal Federal de Alemania como por la Corte Constitucional de Israel, para que fueran reembolsados los gastos electorales a todos los partidos que concurrieran a las elecciones legalmente; en Brasil, también se llegó a establecer que todos los partidos tenían derecho a este reembolso, tomando como base el monto total de los fondos públicos destinados a este fin.

Una segunda modalidad del financiamiento público estatal, es aquella que se siguió en algunos países, para reembolsar los gastos electorales sólo a los partidos que hubieran obtenido un determinado porcentaje de los votos válidamente emitidos. En Alemania Federal se fijó el 0,5% en el artículo 18 de la Ley de 1967; en Francia se estableció el 5%, según el artículo L.167 inciso 2º del Código Electoral; en Costa Rica y Ecuador consignaron el 10% en los artículos 96 de la Ley de 1956 y 59 de la Ley de Partidos Políticos, respectivamente. El más alto porcentaje fue fijado en Quebec, ya que alcanzó el 20% de los votos. En México el nuevo Código Federal Electoral estableció un tope mínimo para que los partidos puedan tener derecho al financiamiento público, el cual fijó en la fracción VI del artículo 61 en el 1,5% de la votación nacional, que al no ser alcanzado producirá también efectos para la conservación del registro, independientemente de que sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa.

Como una tercera posibilidad para que opere este financiamiento, tenemos aquellas legislaciones que establecen diversos requisitos para que pueda hacerse efectivo el reembolso de los gastos realizados por los partidos durante el proceso electoral. El caso de Italia constituye un buen ejemplo de esa modalidad al establecer en su Ley Electoral de 1974 tres condiciones para que los partidos pudieran gozar de este privilegio económico: a) presentar listas de candidatos en más de las dos terceras partes de las circunscripciones; b) obtener por lo menos un cociente de una circunscripción y, c) obtener al menos 300.000 votos válidos o un porcentaje no inferior al 2% de los votos válidamente emitidos.

Interesante resulta también referirnos al problema de la cantidad de dinero que puede disponer el Estado para ser reembolsada y distribuida entre los partidos políticos, pues es obvio que en este aspecto los países han resuelto el asunto de diversas maneras. El investigador Vio GROSSI, observa que los caminos seguidos son los siguientes:

a) Francia limitó el financiamiento directo a los partidos durante la campaña electoral, tomando como base los precios de los medios publicitarios fundamentales como son el papel, impresión de los boletines de votos, afiches y circulares, reembolsando solamente estos gastos.

b) La República Federal de Alemania resolvió el tope del financiamiento público directo fijando una suma total para ser repartida a todos los partidos, tomando como base 2,50 marcos por elector, lo que la hacía variable en cada elección, estableciendo el criterio de la proporcionalidad de los votos para su reparto. Costa Rica, siguiendo esta orientación instauró un límite que es variable para la cantidad total a repartir, señalando que el porcentaje del 2% del promedio de los presupuestos nacionales de los tres últimos años anteriores a la elección, distribuyéndose el monto de acuerdo a los sufragios obtenidos a cada partido. Ecuador en forma semejante, fijó el 0,5 por mil de los egresos fiscales regulares del presupuesto estatal como monto global, repartidos igualmente en atención al número de votos recibidos por cada partido.

c) Una modalidad diferente es la que se siguió en Italia, al disponer la legislación respectiva que la suma total fija se repartiera en la siguiente forma: un porcentaje del 15% se reparte por igual entre todos los partidos y el 85% restante de acuerdo a la proporción de los votos que haya recibido cada partido en las elecciones para integrar la Cámara de Diputados.

d) Por último, el sistema de financiamiento estatal directo seguido en los Estados Unidos de Norteamérica es más complejo, porque la fijación de la suma global a repartirse a los candidatos o comités está en relación a la cantidad obtenida por concepto de las contribuciones privadas.

En términos generales, este tipo de financiamiento público directo, parte de la base de las dificultades que tienen los partidos para cubrir las elevadas sumas de dinero que actualmente cuesta una campaña electoral, constituyendo por lo tanto un criterio importante para la fijación de los montos a repartirse. Sin embargo, es de hacerse notar que algunas legislaciones en nuestros días, ya no sólo contemplan esta colaboración ocasional que el Estado brinda a los partidos, circunscrita tradicionalmente a épocas de elecciones, sino que la ha convertido en periódica y permanente. Así, en Italia la Ley Piccoli hace una distinción entre la subvención anual que se entrega a los partidos para el trabajo ordinario que realizan y la ocasional que se les da para gastos de la campaña electoral. La Ley de Partidos Políticos actual en España, alude a esta

ayuda permanente, al establecer que los partidos recibirán anualmente una cantidad fija de acuerdo con los escaños y con los votos obtenidos en cada una de las dos Cámaras, tratando de limitar los gastos electorales, llegando a determinar en el proyecto de la Ley Orgánica del Régimen Electoral sesenta pesetas por voto por cada candidatura en el Congreso.

En el caso de Alemania, el legislador prefirió no especificar una cantidad anual para ser entregada a los partidos, estableciendo en cambio, un sistema, por medio del cual se les adelantan cuotas públicas, las que serán cargadas a las elecciones legislativas siguientes, fijando un tope del 60% que no pueden sobrepasar de la cantidad que les tocará atendiendo a la elección anterior.

En muchos países se va imponiendo este tipo de subsidios anuales a los partidos, los que son complementarios de los que se otorgan para los gastos electorales, de acuerdo con modalidades diferentes, entre las que destaca la que toma en cuenta el número de años que tiene una legislatura, el número de escaños obtenidos y la cantidad de votos recibidos. El propósito que se persigue con estos financiamientos es el de estimular la actividad partidista y el de consolidar y fortalecer los sistemas de partidos que caracterizan a cada país.

Las finalidades anteriores se han visto logradas en la primera aplicación del Código Federal Electoral de México, vigente desde el 12 de febrero de 1987, el cual sigue la modalidad y orientación señalada en el párrafo anterior, pues en las recientes elecciones realizadas el 6 de julio del año en curso, para renovar los poderes ejecutivo y legislativo federales, así como para integrar la nueva Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el régimen de partidos mexicano se fortaleció dentro de un proceso electoral más competitivo, en el que las organizaciones políticas de oposición, tradicionalmente débiles, al contar con mayores recursos económicos provenientes del Estado, mediante los financiamientos públicos directos e indirectos, pudieron aumentar su fuerza electoral en el país y su presencia en el ámbito del poder legislativo.

C. Financiamiento mixto

Este tercer tipo de financiamiento es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del financiamiento público, en virtud de que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va siendo la de integrarlos para lograr una complementación de ambos financiamientos a fin de que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones. Ninguno de los dos sistemas de financiamiento puede por sí solo, cumplir eficazmente con el cometido de que los partidos políticos puedan enfrentarse a los cada vez más elevados costos que representa tanto su subsistencia misma, como el pago de las campañas electorales en las que participan. Muchas son las

ventajas y las desventajas que la doctrina les ha venido señalando a cada uno de ellos, lo que está conduciendo a los países a soluciones eclécticas en las que se tratan de evitar los males a los que puede conducir la implantación exclusiva de una de estas formas de financiamiento.

Por otra parte, no parece fácil encontrar la fórmula adecuada que permita controlar y vigilar un sistema de financiamiento privado, cuyas patologías puedan conducir a que los principios democráticos que inspiran a una nación, sean suplantados por los "Principios oligárquicos" por la acción de los hombres y grupos detentadores del poder económico, que al ser los que proporcionan el dinero para la actividad política de los partidos, acaban imponiendo sus interesadas condiciones, cambiando las orientaciones políticas de un gobierno o designando a los candidatos en los procesos electorales. Con razón decía al respecto el politólogo norteamericano V. O. KEY, Jr., que "el que paga al gaitero manda lo que va a tocar". Es en este aspecto, donde el financiamiento público a los partidos puede contrarrestar estos males, nivelando las fuerzas políticas participantes, que por su especial situación en la lucha electoral, tendrían menos oportunidades de ser apoyadas por los detentadores de la riqueza. Hay pues un principio de justicia en esta subvención, que como ya dijimos, debe ser vista como complementaria de la privada, dentro del sistema mixto al que muchas naciones parecen orientarse hoy en día.

Vocablos de referencia:

V. Partidos políticos

Participación política

•BIBLIOGRAFIA: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Ediciones Aguilar S.A., Madrid 1974. VIO GROSSI EDUARDO, JUAN CARLOS REY Y OTROS AUTORES. *El financiamiento de los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela*. Instituto de Estudios Políticos. Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1981. GARCIA COTARELO RAMÓN. *Los Partidos Políticos*. Editorial Sistema, Madrid 1985. V. O. KEY JR. *Política, Partido y Grupos de Presión*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1962. BERLIN VALENZUELA FRANCISCO. *Derecho Electoral*. Editorial Porrúa, S.A. México 1980; *Teoría y Praxis Política Electoral*. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.

Francisco BERLÍN VALENZUELA

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introducción

No se puede negar el hecho de que los partidos políticos y los candidatos que participan en las luchas electorales competitivas necesitan recursos económicos además de los bienes materiales y servicios profesionales que obtienen en forma gratuita de sus partidarios. En la sociedad industrial moderna, los competidores electorales sólo pueden encontrar en el mercado y a determinado precio los recursos necesarios para desplegar sus actividades: propaganda, transporte, comunicaciones, alquiler de oficinas, personal administrativo y profesional, especialistas en medios de comunicación, investigadores y estrategias de campaña. El único medio por el que los partidos pueden obtener dichos servicios es el dinero. Esta necesidad de fondos puede llevar a los políticos a prestar mayor atención a las demandas de sus más fuertes donantes en el proceso de toma de decisiones. Las grandes diferencias en las donaciones recibidas por partidos y candidatos reflejan las desigualdades sociales y económicas y atentan contra el principio democrático de “un hombre un voto”.

Los escándalos y los altos costos de las campañas electorales son cuestiones que se han combinado con la necesidad de una mayor probidad y equidad para promover la reestructuración del financiamiento de los partidos y la reglamentación de los gastos electorales, movimiento que ha cobrado fuerza en muchos países democráticos en los últimos años.

Examinar el tema del financiamiento de los partidos políticos, hasta donde las posibilidades lo permitan, obliga a tomar en cuenta como mínimo los siguientes puntos: los propósitos y necesidades que los fondos deben cubrir; las fuentes y los medios utilizados para recolectar y proveer el dinero que se requiere, las regulaciones y reformas adoptadas en algunos países para superar las dificultades que surgen de los patrones tradicionales del financiamiento de las campañas; el impacto de estas medidas y la cuestión de la democracia y el financiamiento de los partidos.

I. La necesidad de fondos

Los partidos políticos competitivos requieren fondos para tres propósitos en particular:

- A. para participar en contiendas electorales;
- B. para mantener sus organizaciones en períodos no electorales; y
- C. para desarrollar actividades de investigación y otro tipo de asistencia a los representantes electos del partido.

A. Participación en contiendas electorales. Los gastos electorales constituyen el objetivo y punto principales de financiamiento de los partidos en el mundo democrático. Sin embargo, se debe tomar en consideración que los estilos de campaña han evolucionado de manera importante y el presente siglo ha presenciado cambios en los objetivos de los gastos. En el período inicial, los gastos electorales se concentraban en la organización y movilización de los votantes, grandes sumas de dinero se empleaban para que los votantes acudieran a los centros de votación.

La ampliación del sufragio, el crecimiento de la población y el aumento de la escolaridad al generalizarse la educación pública, el empleo de la computación en la prensa y los periódicos baratos condujeron a una mayor dependencia de los medios de comunicación escritos, de ahí que los gastos en publicidad y en comunicación se hicieran más prominentes. Con el surgimiento de la transmisión radial en la década de los 30, la televisión en los 50 y la creciente sofisticación de las técnicas de encuestamiento y muestreo, se dio un creciente énfasis en el período inmediatamente anterior a la celebración de los comicios. Los partidos se preocupan más por la proyección de la imagen del o de los candidatos lo que requiere una creciente proporción o parte importante de los recursos financieros.

B. Mantenimiento de las organizaciones en períodos no electorales. Los fondos para mantener las organizaciones partidistas en períodos inter-electorales tienen que ver con las diferencias entre la orientación electoral de los partidos, siendo que hay algunos que enfatizan más la organización partidista fuera del parlamento; en este sentido hay países en donde las leyes electorales limitan con rigor las sumas que un partido puede gastar durante el período formal de campaña, en estos casos se enfatiza entonces los gastos en las organizaciones centrales y locales fuertes. A nivel local los partidos tratan de mantener un cuerpo de asalariados así como en la organización nacional.

C. Fondos para actividades de investigación y apoyo. Los servicios de investigación y consulta se encuentran en tercer lugar porque los partidos tratan de conseguir este tipo de servicios en forma gratuita o esperan las ofertas de individuos interesados o de institutos de investigación del mismo color político en su país o en el extranjero.

II. Fuentes y métodos para reunir recursos

A. Partidos de clase media

Los sistemas modernos de financiamiento partidista y electoral están estrechamente ligados a la estructura de la sociedad industrial, al sistema de partidos y a los métodos actuales de campaña. La sociedad industrial posee tres grandes sectores burocráticos con sus respectivas élites a través de los cuales los partidos de clase media reciben conside-

rable influencia. Ellos son: la red financiera e industrial organizada y la élite empresarial gerencial, que afectan seriamente el comportamiento de los partidos que dependen de su apoyo y de las políticas que surgen de los gobiernos que ellos encabezan; la burocracia laboral y la élite sindical con sus propios ligámenes internacionales; y, en tercer lugar, el Estado burocrático moderno con sus recursos financieros y control sobre el acceso a las facilidades que son esenciales para el éxito de los partidos.

1. Transmisores y patrocinadores. La creación de organizaciones de promotores y transmisores está ligada a los grupos industriales de la cúpula en el poder y a sus distintas organizaciones.

Sirviendo como canalizadores de los fondos recolectados por grupos de interés particulares, las organizaciones de promotores y patrocinadores dirigen sus acciones hacia los contribuyentes en defensa de los intereses de los grupos que promueven. Por esta razón, los mismos partidos y facciones algunas veces reciben con escepticismo las actividades de estos patrocinadores, dando lugar a demandas y exigencias para que se hagan leyes que obliguen a la publicación de dichas donaciones.

Este tipo de organizaciones ha sido motivo para que en algunos países se establezcan sistemas de subsidios públicos para poner coto a muchos vicios que el sistema de patrocinadores y transmisores originó.

En Costa Rica, por ejemplo, el Partido Unidad Social Cristiana tiene integrada a su estructura la "Organización de promotores social cristianos" que entre otras funciones cumplen la de promotores de apoyo financiero para el partido.

2. Organizaciones de acción paralela. A la par de los canales de asistencia financiera directa a los partidos se ha creado una gama de organizaciones que llevan a cabo esfuerzos de campaña diseñados para ayudar a un partido o a un grupo de partidos. Al enfatizar o al oponerse a las políticas identificadas con un partido u otro, estos grupos buscan influenciar el resultado de las elecciones. Los medios de comunicación masiva les han proporcionado a estos grupos un área de actividad particularmente fértil. Además, en una época de creciente regulación sobre las elecciones y en la cual se ha dado énfasis a los derechos humanos, estos grupos han podido escapar a algunos de los muy rígidos controles que se le han impuesto a las contribuciones y a los gastos electorales. Como parte de este fenómeno pueden señalarse los grupos a favor o en contra del aborto, a favor o en contra de la pena de muerte, grupos en contra de las armas, los movimientos ecologistas, etcétera.

B. Partidos de trabajadores y partidos socialistas

Este tipo de partidos han tendido más a crear organizaciones de membresía de contribuyentes regulares, de manera que los fondos son

canalizados hacia arriba desde los niveles inferiores. Este patrón ha sido seguido por los partidos comunistas y socialistas en el Canadá, Noruega, Finlandia, Francia e Italia. Así muchos de estos partidos desarrollaron la noción de miembros directos y afiliados, recolectando fondos de los sindicatos y cooperativas a los que estos miembros pertenecen. Se debe mencionar también, que además de las cuotas de los miembros y afiliados que se reúnen y que son pagadas por los sindicatos a sus partidos frateros, tienen importantes recursos financieros en fondos educacionales especiales que pueden ser utilizados para apoyar a sus aliados políticos para no mencionar el talento y los recursos humanos profesionales y organizativos, tanto voluntarios como remunerados que los sindicatos ponen a la disposición de los partidos durante las campañas, ya sea directamente o a través de campañas de empadronamiento o para promover los votos.

1. Empresas comerciales de los partidos. Muchos partidos políticos, especialmente en Israel y la Europa continental están activamente involucrados en empresas comerciales. Estas incluyen desde periódicos del partido, agencias de viajes, compañías de importación y exportación, bancos, firmas de consultores y hasta loterías. Algunas de estas empresas que además sirven de apoyo financiero directo a la causa de los partidos como es el caso de los periódicos, se han establecido con el fin de atraer contribuciones netas o líquidas a los recursos de sus partidos; las ganancias y los excedentes pueden ser utilizados para reaprovisionar las arcas del partido y su personal es una reserva de recursos humanos disponibles para propósitos de campaña electoral cuando sean necesarios.

La existencia de este tipo de empresas parapolíticas en Israel es probablemente la más variada. La mayoría de los partidos israelíes comenzaron como movimientos de asentamientos y por necesidad se vieron obligados a involucrarse en casi todas las facetas de la vida social y económica aun antes de la proclamación del Estado. Los partidos publican periódicos diarios, son propietarios de sus compañías de publicaciones, tienen sus propios movimientos de recreación y equipos deportivos, poseen bancos, proyectos de vivienda, controlan los principales fondos de enfermedad incluyendo hospitales; el sector cooperativo y de colectivos agrarios incluyendo los famosos *kibbutzim*, está bajo el control de los partidos; en efecto, la mayoría de los *kibbutzim*, deben asignar hasta el 20% de sus recursos humanos a las actividades políticas del partido.

En el continente europeo los ejemplos que más llaman la atención son las redes de empresas comerciales controladas por los partidos comunistas de Italia y Francia. Además, de actividades recreativas, los comunistas italianos manejan cadenas de tiendas, fábricas de ropa, agencias de viajes. El Partido Comunista francés, según André Campana (ANDRÉ CAMPANA, *L'argent secret: le financement des partis politiques*, Arthaud, Paris, 1976, pp. 152-60) posee no menos de 310 empre-

sas: 130 en el sector comercial y financiero; 28 compañías de bienes raíces; 114 compañías de publicaciones de ventas de libros y de publicidad y 38 cooperativas y compañías de ayuda mutua.

III. Fuentes extranjeras de fondos

Ningún aspecto del financiamiento de las campañas ha producido más controversia que la cuestión del apoyo clandestino a los partidos políticos por parte de fuentes extranjeras. Vistos generalmente como un atentado a la integridad del sistema político receptor, tales fondos y su proveniencia generalmente han sido encubiertos por los interesados. Sin embargo, partidos de algunos países han aceptado haber recibido fondos de empresas, sindicatos, organizaciones partidistas y agencias gubernamentales extranjeras. En el área de los negocios, los donantes más activos son las oficinas centrales de las subsidiarias nacionales de las corporaciones multinacionales. Tampoco han estado renuentes los gobiernos foráneos a interferir en el proceso electoral democrático de determinados países cuando perciben o cuando han percibido amenazas a sus intereses militares, económicos o políticos.

IV. Fuentes públicas tradicionales y patronazgo

Tradicionalmente los partidos políticos han utilizado algunos medios para proveerse de fondos de las arcas públicas con el propósito de reaprovisionar sus presupuestos de campaña. Dos de estos, la **barrera** y la **evaluación**, están relacionados con los sistemas tradicionales de patronazgo político.

Antes de la introducción de los sistemas de servicio civil y de la adopción del principio del mérito como sistema de evaluación, los funcionarios públicos eran evaluados según las contribuciones que dieran al partido y a la campaña.

Dentro de esta categoría están las contribuciones de los militantes con muchas posibilidades de ser elegidos. Generalmente los miembros elegidos sí contribuyen en algo a las campañas de sus partidos. Los partidos de izquierda, sin embargo, casi siempre exigen de sus representantes que contribuyan con un porcentaje fijo de su salario al partido. El Partido Social Demócrata alemán exige que sus diputados contribuyan hasta con el 20% de su salario; los partidos comunistas de Francia e Italia han ido más allá obligando a los miembros de sus fracciones parlamentarias a que devuelvan todos los ingresos al partido y entonces deberán en su lugar recibir el equivalente del salario de un obrero metalúrgico entrenado.

Estos sistemas también provocaron en el pasado muchos escándalos. Como reacción a ello fueron legisladas muchas de las reformas que tendían a poner fin a tales métodos de recaudación de fondos para los partidos y sus campañas electorales.

V. Regulación y reforma del financiamiento de las campañas

Los escándalos, un interés por la equidad y los crecientes costos de las campañas han dado lugar al actual movimiento en favor de la regulación del financiamiento político y de los subsidios a los partidos y a los costos de campaña. Se han introducido controles para limpiar el proceso político, para controlar los crecientes gastos, para reducir la competencia injusta y para aminorar cualquier influencia indebida de los contribuyentes sobre los partidos. El propósito de las subvenciones es proveer una fuente alternativa de fondos o recursos para reducir la dependencia de los partidos y los candidatos de los fondos de dudoso origen y para permitir que los participantes pobres pero serios puedan participar en la competencia electoral.

Se han realizado esfuerzos en un número de países cada vez más creciente para controlar los gastos electorales a través de leyes que requieren la presentación de informes; auditorías y la publicación de las finanzas del partido y los candidatos; que establezcan límites a sus gastos, que limiten las contribuciones superiores a determinadas cantidades o que prohíban regalos de origen particular. Los ingresos y los gastos también se podrían ver afectados por estatutos que restringen ciertas actividades de campaña; los impuestos y leyes contra prácticas corruptas podrían fomentar o desalentar las contribuciones. Aunque los medios de control predominantes están estatuidos por ley también se han usado acuerdos voluntarios interpartidistas.

A. Informes y su divulgación

La presentación de informes financieros a los funcionarios o entes contralores públicos es vista generalmente como una necesidad administrativa para establecer los límites de los gastos y los límites a las contribuciones por parte de individuos y grupos designados y la adjudicación de subsidios públicos. Muchos países además exigen "la publicación" que es usualmente la revelación sistemática de los detalles de las finanzas del partido o de los candidatos, que se ponen a la disposición del público incluyendo de los periodistas y los rivales políticos.

La Ley Electoral del Canadá requiere que todos los candidatos y partidos registrados presenten informes de auditoría después de cada campaña (y anualmente en el caso de los partidos) ante los funcionarios de las jurisdicciones electorales y a los principales funcionarios electorales detallando sus gastos e identificando todas las contribuciones superiores a los \$100 por nombre, cantidad y clase de donante. Otras jurisdicciones que proveen donaciones de mantenimiento, deducciones de impuestos o subsidios electorales regulares también requieren informes anuales por parte de los partidos y grupos que se benefician de tal ayuda; estos países incluyen a Austria, Finlandia, Alemania Federal, Israel e Italia.

B. Limitaciones a las contribuciones

La preocupación constante por la pureza del proceso electoral más que por los costos, ha sido el principal motivo para la imposición de restricciones sobre las fuentes o recursos de los ingresos de los partidos y de los candidatos. Los límites al monto de las contribuciones han sido introducidos en un esfuerzo por ampliar la base del apoyo financiero y reducir la dependencia de individuos o grupos ricos. Los límites a las contribuciones son más bien raros, más comunes son las restricciones que se le imponen a las fuentes particulares tales como las contribuciones de los funcionarios civiles incluyendo la prohibición de las donaciones de las corporaciones. Este tipo de restricciones, sin embargo, pueden ser fácilmente evadidas a través del uso de organizaciones de fachada según el caso. Tales restricciones también promueven la creación de organizaciones de acción paralela y campañas de educación de los votantes, registro de ciudadanos y campañas para promover el voto dirigidas a apoyar a determinados candidatos o partidos.

C. Límites a los gastos

Los límites a los gastos generalmente han sido adoptados como un intento por mantener los costos a bajos niveles. Los más comunes son las disposiciones legales que fijan cantidades máximas que los partidos y candidatos pueden gastar en determinado período. Además, ciertos límites sectoriales pueden ser impuestos a través de restricciones a determinadas actividades. Los últimos se diferencian de las prohibiciones cuyo objetivo es eliminar ciertas prácticas electorales ilegales, cual es el objeto de la legislación en contra de las prácticas corruptas.

Entre los más importantes límites a los gastos se encuentran las restricciones que se le han impuesto al uso de los medios de transmisión y publicidad en un número amplio de países.

D. Cumplimiento

La eficacia de las medidas de control delineadas en los comentarios anteriores, depende en última instancia de las actitudes de los que ejercen la ley independientemente de cuáles pueden ser las sanciones formales.

La experiencia de algunos países revela que aparte de las grandes violaciones que incluyen el fraude y el soborno —los escándalos a nivel nacional como el asunto Watergate en los Estados Unidos—, las infracciones a las leyes de gastos electorales generan poco interés. La superficialidad y la falta de realismo de algunas de las medidas o leyes deben de haber contribuido a este cinismo generalizado o apatía ante los problemas derivados del financiamiento de los partidos políticos.

VI. El financiamiento público

Este tipo de financiamiento se puede clasificar en tres tipos: 1) subvenciones directas, 2) donaciones o servicios específicos y, 3) subsidios indirectos. A menudo los tres tipos aparecen en combinación.

1. Subvenciones directas. En la mayoría de los casos esta ayuda va directamente a los partidos, excepto en los casos en que las elecciones se centran en los candidatos locales o en las elecciones directas para elegir presidente. Algunos países basan el subsidio en el número de curules que ganan los partidos para la correspondiente legislatura. En los Estados Unidos, el gobierno federal no subsidia las campañas para el Congreso, pero sí contribuye para sufragar el costo de las primarias presidenciales y de las elecciones presidenciales. En Costa Rica, la Constitución Política en su artículo 96 establece que el aporte del Estado a los gastos de los partidos no podrá ser superior al 2% del promedio de los presupuestos ordinarios de la República de los tres años anteriores al que se celebre la elección.

2. Donaciones o servicios específicos. En contraste con las subvenciones generales directas, se hacen las específicas en un intento de cubrir las necesidades y costos particulares tales como las transmisiones, correo y telecomunicaciones, carteleras, papel (incluyendo la impresión de papeleta), salones de reuniones, oficinas de prensa e información, designaciones, grupos femeninos y grupos juveniles, institutos de los partidos para la capacitación política y la investigación, empadronamiento de los votantes, lo cual a menudo es pagado en su totalidad por el Estado. En las jurisdicciones en las que las transmisiones son un servicio público o un monopolio controlado por el Estado, a los partidos y candidatos se les concede tiempo de transmisión equitativo o proporcional.

Las fundaciones alemanas, que fueron establecidas para perpetuar la memoria de líderes notables de ese país, prestan servicios a las escuelas de los partidos y a los institutos de entrenamiento, preparan material ideológico y llevan a cabo estudios, encuestas y otras investigaciones. Las fundaciones reciben cierto apoyo monetario por parte de individuos, sindicatos, cooperativas y empresas controladas por el partido del que son adeptas. Sin embargo, la gran mayoría de los fondos provienen del presupuesto del Centro Federal para la Educación Política, del Ministerio de Asuntos Internos, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio para la Cooperación Económica.

A nivel internacional, las fundaciones trabajan estrechamente con las internacionales de sus partidos afines y tratan de estimular la formación y desarrollo de contrapartes. Las fundaciones Ebert y Adenauer mantienen una red de oficinas en el sur de Europa, así como en puntos claves de América del Norte y América Latina.

VII. El impacto de los controles y subsidios

Los controles y las subvenciones públicas han sido promulgadas como respuestas a la crítica pública de las prácticas financieras de los partidos y los candidatos y como reacción a las presiones realizadas por quienes desean reducir los costos de campaña y promueven la honestidad y los principios de equidad e igualdad de oportunidades. Las medidas han sido justificadas sosteniendo que la corrupción mina la estabilidad, la integridad y la legitimidad de los regímenes democráticos; que el acceso desigual a los fondos de campaña y la dependencia de fuentes clandestinas o intereses especiales, constituyen una amenaza a los valores democráticos y que los altos costos deben ser frenados o subsidiados ya que éstos impiden una verdadera participación en el proceso electoral.

La variedad y complejidad de los procedimientos requeridos para cumplir con los controles ha ampliado el rol de los funcionarios de partido remunerados. En general, los controles y subsidios fortalecen las organizaciones centrales de los partidos y refuerzan la posición de los grupos dominantes dentro del liderazgo contra las fracciones minoritarias y sus líderes. Este aspecto debe analizarse con mucho cuidado pues puede contribuir a la rigidez en el sistema de partidos y reducir la apertura a grupos sociales emergentes, lo cual puede contribuir a que las virtudes del proceso electoral resulten lesionadas y a que la democracia interna de los partidos políticos sea un hito cada vez más difícil de alcanzar.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral Financiamiento de elecciones Partidos políticos

•BIBLIOGRAFIA: CAMPANA, ANDRÉ. *L'argent secret: le financement des partis politiques*. Paris: Arthaud, 1976. EULAU, HEINZ AND LEWIS-BECK, MICHAEL. *Economic Conditions and Electoral Outcomes: The United States and Western Europe*. Agathon Press, Inc.: New York, 1985. HEARD, ALEXANDER. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill: University of North Caroline Press, 1960. PALTIEL, KHAYAM Z. *Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms*. REY, JUAN CARLOS et al. *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*. Instituto de Estudios Políticos. Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezolana; Caracas, 1981.

Cecilia CORTÉS

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Esenciales en las democracias modernas, “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”, como lo señala la Constitución Española de 1978. El financiamiento de los partidos políticos adquiere, por lo anterior, una importancia decisiva para la democracia. La necesidad de crear una estructura para capacitar ideológica y políticamente a sus dirigentes, de establecer una comunicación con los electores, para persuadirlos por la propaganda de la bondad de sus ideas y programas y obtener su apoyo en las contiendas electorales, obliga a los partidos políticos a dotarse de los recursos económicos suficientes para afrontar los gastos, muchas veces excesivos, que demandan esas actividades.

Por esa razón, los países con constituciones modernas, han adoptado la decisión de conferirle rango constitucional a los partidos políticos y han dictado legislación complementaria que asegure un funcionamiento y estructura democráticos, así como recursos públicos, complementarios de los privados, que garanticen procesos electorales en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades.

Para su estudio, el financiamiento se examinará desde una perspectiva que enfoque el origen de los recursos, privados, públicos e internacionales, y el control del Estado respecto de esas contribuciones.

1. El financiamiento privado

Con regulaciones y límites apropiados, el financiamiento privado de los partidos políticos resulta legítimo y conveniente. Sin embargo, en América Latina, particularmente donde el grado de conciencia político-electoral no se ha desarrollado suficientemente, depender exclusivamente del financiamiento privado, puede resultar peligroso. Por esa razón se hace necesario establecer mecanismos jurídicos que impidan contribuciones con altas sumas de dinero de personas físicas o jurídicas que condicionan su ayuda, o normas que obligan a los contribuyentes a indicar la procedencia de esas ayudas para evitar dineros mal habidos en los partidos políticos. *Motu proprio*, los partidos políticos deben desarrollar un conjunto de acciones para fortalecer las contribuciones democráticas.

A título de ejemplo, conviene citar, aunque los datos no son muy recientes, el financiamiento de los partidos nórdicos: “Aparte de las ayudas directas, los ingresos vienen normalmene de dos fuentes diferentes, las cotizaciones de los miembros y las contribuciones voluntarias de varias clases: para los partidos socialistas normalmente la ayuda sindical, y para los partidos burgueses la de diversas organizaciones que representan la empresa privada” (S. HENIG Y J. PINDER, *Los Partidos Políticos Europeos*, Ediciones Pegaso, Edersa, 1976, Madrid, pág. 388).

Es difícil enumerar los posibles recursos privados porque, en general, los datos sobre el financiamiento de los partidos políticos se desconocen, o se guardan secreto, cuando se sabe, en torno a las fuentes de ingresos. Sin embargo, una de las características de la democracia es su transparencia y por ser los partidos políticos el canal de acceso al poder, el conjunto de recursos debe ser conocido y, si fuere necesario, adecuadamente regulado, en sus distintos renglones.

El análisis de cada una de las posibles fuentes de financiación permitirá determinar su origen democrático y su grado de conveniencia o desventaja. En primer término, cabe afirmar que las cuotas de los miembros de la agrupación constituyen una forma de contribuir bastante democrática, sin embargo, aun en ese caso, podría caerse en dos extremos inconvenientes: establecer cuotas fijas, con lo cual, si la suma es significativa, representaría un sacrificio para quienes carecen de medios y, en cambio, para quienes tienen muchos recursos no significaría una participación de importancia. Referirlo al salario, por ejemplo, como hacen algunos partidos comunistas, podría ser más justo, aunque ello tendría el inconveniente de ser clasista, es decir, aplicarse únicamente a los asalariados. Para no dejar por fuera a empresarios y profesionales podría establecerse un sistema distinto, complementario de lo anterior, que consiste en fijar tablas respecto a los ingresos. Sin embargo, la mejor solución, que impide un reglamentismo exagerado y, por ello, inconveniente, ha de encontrarse en la adopción de un principio liberal para que sean los propios partidos los que establezcan sus reglas; pero eso sí, crear mecanismos de control, por parte del órgano electoral que no permita aportaciones desmesuradas que distorsionen el sentido democrático de la participación popular financiera de los miembros de un partido político.

Este tipo de recursos financieros se complementa en otros países con actividades, altamente participativas, como ferias, rifas, etc. por medio de las cuales los partidos políticos hacen frente a sus gastos nacionales o locales.

Otra fuente de recursos económicos se consigue mediante rebajas de parte del salario de los diputados, o de la totalidad en favor del partido y éste le asigna un sueldo a sus parlamentarios. No parece viable este sistema, por la fuente de conflictos que puede generar y, sobre todo, resulta aplicable únicamente a partidos de gran disciplina.

La tercera fuente de recursos, producto de las ganancias que obtenga la prensa del partido, en los casos en que se tenga un medio de comunicación colectiva en propiedad o en concesión, resulta altamente conveniente no sólo porque la prensa constituye un vehículo de comunicación con los electores, por medio del cual se hacen planteamientos ideológicos y políticos, sino por cuanto ese financiamiento resulta democrático al provenir de los propios partidarios que adquieren el medio de comunicación.

Una cuarta fuente, constituida por contribuciones especiales, ha de ser objeto de una regulación y controles fácilmente cuantificables. Como se afirmó, no resulta democrático permitir sumas demasiado altas porque desequilibran el poder de influencia de sectores, personas físicas o jurídicas o de grupos, con la salvedad, eso sí, de grupos que representan a una gran cantidad de electores, en cuyo caso, la contribución por persona física sería aceptable. Precisa, desde este punto de vista, una regulación adecuada: sin impedir totalmente ese género de ayudas o contribuciones, establecer una proporción con respecto a las cuotas individuales, que permitan un adecuado equilibrio, aun en los partidos pluriclasistas.

No parece recomendable, por desnaturalizar su actividad, esencialmente política, promover el desarrollo de empresas comerciales e industriales de los partidos políticos, como ha ocurrido en Italia, con relativo éxito.

2. El financiamiento estatal

La contribución estatal para los partidos políticos plantea problemas muy importantes, relativos a la naturaleza jurídica de éstos, al grado de intervención del Estado, al monto de la ayuda, a los criterios para otorgarla, así como a los controles y límites de esos recursos.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos es en la actualidad objeto de discusión: desde posiciones que los consideran como simples asociaciones privadas, pasando por quienes estiman que se trata de "órganos auxiliares del Estado", hasta tesis que los definen como "entes públicos no estatales", como instituciones de Derecho Público. Dentro de esta corriente última cabe citar lo señalado por JIMÉNEZ DE PARGA: "Los partidos políticos como instituciones de derecho público, se organizan y funcionan como instrumentos para el ejercicio de derechos constitucionales a través de los cuales se defienden y se cumplen intereses generales de indudable jerarquía: concurrencia a la estructuración o transformación del gobierno, intervención en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; participación en la integración de los organismos electorales e influencia en la opinión pública y en quienes ejercen el poder" (JIMÉNEZ DE PARGA, M. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Madrid, Ed. Tecnos, Tomo I, 1959, p. 223).

Sin duda, los partidos políticos pueden asimilarse a una nueva categoría de entes públicos no estatales, por algunas diferencias con los tradicionales órganos que se consideran como tales, como podría ser su pertenencia voluntaria, no obligatoria, como ocurre en este tipo de órganos públicos. Sin embargo, presenta muchas de sus características: lo integran personas o grupos con intereses comunes, aunque lo que interesa es el grupo que concurre a formar la voluntad interna del ente. En países como Costa Rica, para participar en las elecciones necesariamente se debe pertenecer a un partido político.

Cabe afirmar, que el carácter público, cada vez más marcado de los partidos políticos, justifique en gran medida el financiamiento estatal.

En segundo término, se plantea el problema relativo al criterio para otorgar esa ayuda. Se utiliza, en algunos casos, un porcentaje mínimo de votos obtenidos en las elecciones anteriores. Dos críticas suelen hacerse a ese sistema: por una parte, el apoyo popular de un partido político aumenta o disminuye con relación a la anterior elección y, en consecuencia, la contribución no corresponde exactamente al respaldo de los electores; y por otra parte, un partido político nuevo no tiene derecho a recibir la contribución, lo que tiende más bien a fortalecer los partidos existentes y pone en desventaja a nuevas opciones electorales.

Un tercer problema que se plantea se refiere al porcentaje mínimo para obtener ayuda estatal. De adoptarse un porcentaje muy alto (10% por ejemplo), se impediría el acceso a la ayuda estatal a los partidos minoritarios. En Costa Rica se adoptó el porcentaje de un cinco por ciento por considerar que responde a la realidad y garantiza la participación de las minorías, con cierto grado de representatividad (JIMÉNEZ GONZÁLEZ, RICARDO, BOLAÑOS ARAYA, FAUSTO ALEJANDRO, *Los Derechos Político-electorales en la Doctrina y la Jurisprudencia Nacional*, tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1987, p. 272).

El monto global de la ayuda interesa fundamentalmente porque de ella va a depender buena parte de las actividades y, básicamente, la propaganda electoral de los partidos políticos. En Costa Rica, la Constitución Política establece, en su artículo 96, inciso a) que el Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la cual no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquél en que se celebre la elección.

La forma o modo de distribuir la contribución estatal varía según los sistemas. Por ejemplo, la Constitución de Costa Rica establece: "La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos, en favor de sus respectivas papeletas"; en cambio en España, en la ley de partidos, se indica en el artículo 6, lo siguiente: "La Administración del Estado financiará las actividades de los partidos políticos con arreglo a las siguientes normas: "a) Cada partido percibirá anualmente una cantidad fija por cada escaño obtenido en cada una de las dos Cámaras y, asimismo, una cantidad fija por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de las Cámaras..." En un caso, como el costarricense sólo interesan los votos obtenidos, mientras que en el sistema español se toma en cuenta el número de escaños obtenidos en las Cámaras y los votos obtenidos por cada candidatura a las Cortes. Otro aspecto distinto, se refiere a que la

distribución en Costa Rica se hace en proporción estricta al número de votos obtenidos por el partido, mientras que en España la cantidad es fija por puestos y por votos. Finalmente, el sistema español establece la ayuda anualmente, mientras que en Costa Rica se da cada cuatro años, con motivo de las elecciones.

3. El financiamiento externo de los partidos políticos

Las Constituciones Políticas, en general, no reconocen a los extranjeros derechos políticos. Sin embargo, no se puede ignorar que los extranjeros participan en la política con aportaciones económicas para los partidos, como también lo hacen organizaciones internacionales, gobiernos y, eventualmente, agencias gubernamentales.

Las legislaciones sobre partidos políticos deben regular esos extremos. Sin embargo, a pesar de la antijuridicidad de esa participación por mandato constitucional, se tolera. Una prohibición total y absoluta desarmoniza con los procesos internacionales de las actividades políticas, económicas y sociales, por ello cabe inclinarse por una regulación adecuada, con límites y controles. Habría que regular las contribuciones económicas directas, a los principales líderes políticos de los partidos y permitir, con controles, la participación de expertos en encuestas o análisis de opinión. Ciertamente tampoco se puede impedir que los líderes políticos de partidos afines intercambien experiencias, en seminarios y cursos de capacitación.

Por otra parte, tolerar la financiación abierta trasgrede no sólo principios jurídicos, sino intereses nacionales que deben ser objeto de protección, y que se decidirían indirectamente por fuerzas externas. Como complemento a la legislación propuesta, hace falta un convenio internacional para establecer el contenido y alcance y límites de esa categoría de contribuciones.

4. El control del financiamiento de los partidos políticos

El control del financiamiento de los partidos políticos cobra importancia, en la medida en que los Estados tiendan a garantizar la igualdad de oportunidades a todas las fuerzas políticas, en los procesos electorales.

Se ha insistido en la necesidad del control del financiamiento privado que condiciona a los partidos políticos y que crea desequilibrios antidemocráticos dentro y fuera de ellos, así como también se ha puesto énfasis en el peligro para la democracia de contribuciones ilícitas y peligrosas tanto internas como externas.

La participación del Estado, por medio del órgano electoral, con auditorías, día a día debe aumentar, con el fin de evitar nuevas distorsiones en los procesos políticos, una vez superados los fraudes y la corrupción electorales. Además, los partidos políticos han de crear

instancias internas para evaluar determinado tipo de ayudas para las campañas electorales.

Conclusión

La libertad política, la igualdad de oportunidades, y el pluralismo sólo se puede garantizar, si en una democracia donde los partidos políticos cuenten con recursos diversos que les aseguren en caso de acceder al poder, el desarrollo de un programa político e ideológico que obedezca a los designios de las mayorías del electorado que le dieron su apoyo, su confianza y su voto.

Hugo Alfonso MUÑOZ Q.

FISCAL ELECTORAL

Hay ordenamientos jurídicos electorales que establecen una administración y una jurisdicción autónomas o independientes, desligando la materia electoral de toda dependencia con respecto a los Organos Ejecutivo y Judicial. Así ocurre en Panamá y en Costa Rica, por ejemplo, países cuyas Constituciones crean un organismo electoral máximo, que tiene competencia privativa y excluyente en todo lo que concierne a lo electoral.

El artículo 99 de la Constitución de Costa Rica preceptúa que “la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido”.

Y la Constitución panameña, desde 1956, crea un “tribunal autónomo, que interpretará y aplicará privativamente la Ley electoral” (artículo 136), y al que corresponde, constitucionalmente también, “sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio de conformidad con la Ley” (artículo 130).

Otros países establecen una entidad electoral, de competencia especializada en la materia, pero remiten la función jurisdiccional electoral al Organo Judicial; es decir, que mantienen el fuero de la justicia ordinaria, ya contencioso-administrativa, ya simplemente jurisdiccional, sancionadora de las faltas y delitos electorales. Tal es el caso de España, en donde las infracciones ocurridas en lo electoral “constitutivas de delitos”, competen a la justicia penal ordinaria (ver artículos 138 y 151 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de 1985, por ejemplo, el último de los cuales remite en materia de procedimien-

tos por delitos electorales a la Ley de Enjuiciamiento Criminal) y lo contencioso electoral corresponde al Juez Contencioso-administrativo (artículos 19 y 49 de la mencionada Ley Electoral), con intervención del Ministerio Fiscal (artículo 111).

En los ordenamientos jurídicos que crean una instancia autónoma para la jurisdicción electoral, de competencia excluyente y privativa, es común que ante el máximo tribunal actúe un Fiscal Electoral, que representa al Ministerio Público (en algunas legislaciones denominado Ministerio Fiscal), funcionario al que se atribuyen importantes y, a veces, numerosas funciones.

La actividad de las autoridades electorales meramente administrativas da ocasión para que los partidos políticos, los candidatos o los ciudadanos puedan impugnar los actos respectivos. Una o muchas inscripciones de adherentes en los registros oficiales de un partido; la convocatoria a elecciones; la aceptación de candidaturas y tantos otros actos de mayor o menor relevancia, pueden adolecer de vicios legales, y ante la impugnación que presente alguna persona natural o jurídica legitimada para ello, es frecuente que intervenga el Fiscal Electoral, como representante del Ministerio Público. Y sucede también que ciertas Leyes le asignan a ese funcionario la obligación de promover de oficio las impugnaciones respectivas.

Cuando se trata de actos electorales trascendentes, como la proclamación de personas electas para los cargos de Presidente de la República o miembro del Parlamento, entonces la intervención oficiosa u obligada del Fiscal Electoral, en los juicios que contra esas proclamaciones se instauren, alcanza un nivel realmente fundamental. Y lo mismo puede decirse de la sanción de delitos o faltas electorales que traspasan lo ordinario.

En suma, la actuación del Fiscal Electoral está presidida por las exigencias de la representación pública y de la defensa de la legalidad.

El cometido y la responsabilidad del Fiscal Electoral vienen a ser, por ello, de superlativa importancia, en la materia de que se trata. Y las mismas leyes que crean tal cargo, deberían rodearlo de todos los elementos (burocráticos y económicos) indispensables para cumplir sus amplias y destacadas atribuciones. Por lo mismo, ciertas leyes exigen al Fiscal una idoneidad idéntica a la de los magistrados del Tribunal Electoral, o de la Corte Suprema de Justicia, dadas la naturaleza jurídica y la jerarquía institucional de sus altas funciones. Asimismo, debería garantizarse su independencia, por un método adecuado de nombramiento.

No son muchas las legislaciones que han creado el cargo de Fiscal Electoral, como representante del Ministerio Público, en la materia relativa a las elecciones populares.

En algunas leyes electorales latinoamericanas, se emplea la expresión "Fiscal Electoral", con una acepción muy distinta a la antes explicada. Se trata del delegado o fiscal electoral que los partidos designan,

para que los represente a éstos en diversos actos del proceso electoral. En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala (Decreto N° 1-85, de 3 de diciembre de 1985), entre los derechos reconocidos a los partidos, se encuentra el de “fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de los Fiscales que designen de conformidad con la Ley” (artículo 20, literal b). Y también los Comités Cívicos Electorales, que según dicha Ley están legitimados para postular candidatos en elecciones municipales, gozan del mismo derecho de designar fiscales, con el propósito indicado (artículo 102).

Vocablos de referencia:

- V. Contencioso electoral
 - Fiscalización de las elecciones
 - Proceso electoral

Comité Editorial

FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES

- I. **Noción.** En un sentido general la palabra fiscalizar significa controlar, vigilar, supervisar. Aplicada al proceso electoral, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios establecidos y aceptados por la ley con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

Los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de partidos políticos, candidatos y ciudadanos y, en suma, a la legitimidad del proceso democrático representativo.

- II. **¿Quiénes fiscalizan?** La fiscalización de los electores, que apunta a la defensa de la pureza del sufragio, es una función ampliamente distribuida entre las autoridades y que, en sana lógica democrática, es compartida por los ciudadanos particularmente considerados, la opinión pública y los partidos políticos.

La labor fiscalizadora de todos estos agentes, que puede ser tanto preventiva como represiva, según las distintas competencias fijadas por la ley, comprende la integridad del proceso electoral y, por tanto, tiene lugar antes, durante y después de las elecciones.

III. ¿Cómo se fiscaliza? Tan sólo por vía de ilustración veamos distintos medios por los cuales se ejerce la fiscalización de las elecciones:

1. A los organismos electorales compete cerciorarse de la fidelidad del censo electoral, ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral, efectuar los escrutinios, resolver las reclamaciones que se presenten durante los escrutinios, sanear las irregularidades y enmendar los errores que se presenten durante los mismos.
2. Al gobierno corresponde velar por el orden público durante los comicios, brindar protección y apoyo a la organización electoral, dar plenas garantías a todos los partidos y candidatos, sancionar administrativamente a quienes incurran en violación de prohibiciones legales o en incumplimiento de sus deberes con ocasión de las elecciones, denunciar oportunamente a las autoridades jurisdiccionales los delitos electorales de que tenga conocimiento.
3. En la rama jurisdiccional del poder público encontramos dos medios fundamentales de fiscalización electoral. Uno está en cabeza de los jueces penales, a quienes corresponde sancionar los delitos contra los derechos de sufragio, opinión y asociación con fines políticos. Otro es el contencioso electoral, que posibilita impugnar judicialmente cualquier elección, por violación de las leyes electorales.
4. Los partidos políticos acreditan delegados suyos ante las autoridades electorales para colaborar en la vigilancia de las votaciones y los escrutinios. Sus apoderados están facultados para presentar reclamaciones durante el proceso electoral y contribuir con ello a enmendar errores y nulidades que pudieran presentarse.
5. Con los partidos políticos se articulan otros mecanismos que contribuyen a canalizar la opinión pública, tales como los medios de comunicación de masas y, claro está, los ciudadanos rasos. La cooperación ciudadana es invaluable en la fiscalización de las elecciones. La denuncia ante las autoridades competentes de los delitos electorales que llegaren a su conocimiento y la oportuna advertencia sobre fallas administrativas relativas al proceso electoral es la mejor expresión del espíritu cívico con ocasión de los comicios.

Vocablos de referencia:**V. Fiscal electoral**

•BIBLIOGRAFIA: HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO: *Derecho Electoral. Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988. VARIOS AUTORES: *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*. Madrid, Fundación Friedrich Ebert, 1987.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

FÓRMULA ELECTORAL

I. La terminología electoral, muchas veces imprecisa y plurivalente, puede producir una confusión de conceptos que es necesario aclarar de principio. Concretamente, en el caso de “Fórmula electoral” es imprescindible partir de una premisa: la necesidad de diferenciar su concepto de otros términos que puedan resultar afines o similares. Así, para definir la fórmula electoral, hay que distinguirla de “ordenamiento electoral” y de “sistema electoral”, vocablos que en algunas ocasiones se han pretendido asimilar cuando, en realidad, son conceptos muy diferentes.

El ordenamiento electoral comprende el conjunto de disposiciones jurídicas vigentes que conforman la normativa electoral de un Estado determinado; por su parte, el sistema electoral es el procedimiento a través del cual las preferencias electorales de los votantes se convierten en votos y éstos, a su vez, se traducen en mayorías y minorías de gobierno de los partidos políticos que concurren a las elecciones y, por último, la fórmula electoral es, precisamente, el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación (D. W. RAE, *The Political consequences of electoral laws*, Londres, 1971).

Así, concretando nuestra atención en el concepto de fórmula electoral, vamos a examinar dos términos íntimamente relacionados con él como son el **cuerpo electoral** y el **derecho de voto**, con independencia de que en esta obra se traten con mayor profundidad y extensión.

El cuerpo electoral está constituido por todos aquellos ciudadanos a los que la Ley otorga la mayoría de edad y se encuentran inscritos, como votantes, en los correspondientes censos o listas electorales. Ahora bien, el derecho de voto o de sufragio activo, como también se le conoce, puede suspenderse por incapacidad civil, como consecuencia de una sentencia judicial firme o por indignidad moral en los supuestos

que específicamente establezcan las leyes. No obstante, estos supuestos tienen un carácter excepcional y restrictivo, pues los principios de la democracia representativa hacen que el cuerpo electoral se extienda al máximo, de forma que aquellas personas que cumplan con los requisitos objetivos previstos en el ordenamiento jurídico puedan ejercerlo libremente.

Por su parte, en relación con el derecho de voto, únicamente señalaremos, pues en lo demás nos remitimos a la voz correspondiente en este diccionario, que este derecho se configura, para ser auténticamente democrático, como un derecho **personal** y en consecuencia no delegable, **igual**, es decir todos los votos tienen el mismo valor, **libre** lo que determina el consentimiento voluntario del elector y **secreto**, en el sentido de que se garantiza la libertad de voto y la no publicidad de la expresión electoral del votante.

II. Si bien son muchas las clasificaciones, categorías y tipologías que se han hecho sobre las fórmulas electorales, hay un acuerdo general entre sociólogos, politicólogos y expertos en el complejo campo electoral de distinguir tres tipos de fórmulas electorales: primero, la fórmula de mayoría absoluta establecida en función del reparto de escaños, segundo, la fórmula de mayoría relativa, asimismo, en función del reparto de escaños o puestos electivos a cubrir y, tercero, la fórmula de atribución de escaños sobre la base de una determinada proporcionalidad en función de los votos obtenidos por cada candidatura. Sin embargo, más sintéticamente podríamos referirnos a estas tres fórmulas como fórmula de mayoría, fórmula pluralista y fórmula proporcional.

A. Fórmula de mayoría. Esta fórmula, empleada en la práctica en supuestos muy concretos, como luego tendremos ocasión de ver, no debe confundirse con otros términos como son la fórmula mayoritaria que aquí hemos denominado pluralista y que analizaremos en el siguiente punto.

De una manera simple, podemos decir que la fórmula de mayoría pretende la elección de un único candidato, con exclusión de los demás, pero a su vez que este candidato obtenga el mayor número posible de votos en relación con sus rivales electorales; se consigue, en consecuencia, que el elegido tenga una cantidad muy elevada de sufragios a fin de afianzar su legitimidad democrática.

Dos son los ejemplos típicos de la fórmula de mayoría: la elección del Presidente de la República francesa y la elección de los miembros de la Cámara de Representantes de Australia.

En relación con el primer caso, la fórmula electoral que se emplea es el sistema mayoritario a dos vueltas; si ningún candidato obtiene en la primera vuelta electoral la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, se procede a una segunda, llamada *ballotage*, a la que solamente podrán concurrir los candidatos que hubieran obtenido, en la primera vuelta, un porcentaje mínimo de votos, calculado con base en

el número total de electores. Obviamente, la competencia, en la segunda vuelta, se centra en dos candidatos, los mayoritariamente votados en la primera, con lo cual el candidato electo consigue o puede conseguir la mayoría absoluta de los sufragios.

Por su parte, el procedimiento electoral australiano corrige técnicamente la fórmula electoral de mayoría clásica. En cada circunscripción electoral cada candidato, para ser elegido, necesita obtener la mayoría absoluta de los votos emitidos. Ahora bien, para conseguir tan elevado porcentaje, el mecanismo técnico utilizado no es, como en el caso francés, una segunda vuelta, sino lo que se conoce como **voto alternativo** o **voto preferencial**. Cada elector debe indicar, en su papeleta electoral, bajo pena de nulidad de su voto, el orden de preferencia de varios candidatos que se presentan en su circunscripción. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos con la primera preferencia, el candidato con el menor número de primeras preferencias cede sus segundas preferencias a los demás candidatos en liza. Si ninguno de los candidatos obtiene, mediante este sistema, la mayoría absoluta, se distribuyen entre los candidatos de la segunda preferencia. En circunscripciones electorales donde se presentan entre tres y seis candidatos, basta con dos o tres atribuciones para obtener la mayoría absoluta de un elegible.

Hay que subrayar que en la brevísima descripción que hemos realizado, el sistema de mayoría sólo se hace posible si las circunscripciones electorales son uninominales, es decir, en las que únicamente se elige un solo candidato. La exigencia de mayoría absoluta de los votos impone, necesariamente, la creación de circunscripciones uninominales.

La fórmula de mayoría en su forma pura no es un sistema que se utilice profusamente, por el contrario, es raro encontrarlo sino se introducen mecanismos correctores como es el caso francés, mediante la segunda vuelta o mediante el voto preferencial en el supuesto de la Cámara de Representantes de Australia.

No obstante, si el inconveniente de esta fórmula es dejar sin representación a las minorías, pues los votos se concentran mucho más en un número muy reducido de candidatos, con la consiguiente pérdida de pluralismo político y representación de las distintas fuerzas y partidos políticos, tiene ventajas, pues los candidatos electos están investidos de una mayor legitimidad, ya que han obtenido un mayoritario respaldo de los electores; además, en los casos en que esta fórmula se aplique para la elección no ya de órganos electivos unipersonales, como es el caso del Presidente de la República francesa, sino para cámaras o asambleas representativas que deben constituir y apoyar a un gobierno, caso de los regímenes parlamentarios, cuenta con la ventaja de constituir mayorías más amplias y, en consecuencia, más estables.

B. Fórmula pluralista. La fórmula pluralista pretende, no ya la obtención de mayorías absolutas como en el anterior, sino de mayorías

relativas o simples. En circunscripciones uninominales, el porcentaje para obtener la elección aumenta o disminuye en función del número de partidos o candidatos en liza. Cuanto mayor sea el número de éstos, más bajo será el porcentaje exigido para resultar electo, al contrario, cuanto más reducido sea el número de candidatos que se presenten, mayor será el porcentaje. En esta fórmula pues, existe una norma que la doctrina ha calificado de "bipolar", que enfrenta los porcentajes para obtener escaño con el número de partidos que presentan candidatos.

Vemos así, la influencia que el sistema de partidos (bipartidismo o multipartidismo) puede desempeñar en la fórmula electoral e inversamente cómo ésta última puede configurar el mapa político de un país estableciendo un régimen con varios partidos o con dos grandes fuerzas políticas.

La fórmula pluralista es la utilizada en Gran Bretaña y en países que han recibido su influencia jurídica como Canadá y Nueva Zelanda. Es pues un sistema típicamente anglosajón, cuya característica fundamental se encuentra en la dimensión de las circunscripciones electorales que, en cualquier caso, tienen naturaleza uninominal.

C. Fórmula proporcional. La fórmula proporcional se fundamenta en el principio según el cual los escaños o puestos electivos a cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de votos obtenidos por cada candidatura y que, evidentemente, tendrá un carácter variable: a mayor número de votantes, mayor número de puestos a cubrir y a menor número de electores, menos puestos electivos.

Pero si bien ésta es la regla general, el método de distribución de escaños admite distintas variantes que cuentan con su propio origen, sus características específicas y sus consecuencias determinadas. No obstante, todas las fórmulas de representación proporcional se basan en el procedimiento de cociente electoral, es decir, parten del supuesto de que a un número determinado de votos (cociente electoral) le corresponde un escaño. Para hallar este cociente electoral se toma como dividendo el número de votos válidamente emitidos en cada circunscripción electoral, mientras que el divisor es variable, éste puede ser igual al número de escaños con que cuenta cada circunscripción, fórmula proporcional conocida con el nombre de HARE, como tendremos ocasión de ver, o puede ser igual al número de escaños por circunscripción aumentándolo en una serie de números naturales consecutivos o no (fórmula D'HONDT o fórmula SAINTE-LAGUË, por ejemplo).

Sistematizando las distintas variantes que pueden adoptar las fórmulas proporcionales, éstas podrían resumirse en las cuatro siguientes:

La primera fórmula electoral de naturaleza proporcional es la llamada fórmula D'HONDT. Esta fórmula encuentra su elemento diferencial en el efecto que tiene su aplicación en el sistema de partidos. Su creación se produjo en Bélgica a finales del siglo pasado y en la actualidad es la fórmula que se utiliza en Austria, España, Finlandia, Holanda y República Federal de Alemania, entre otros países.

La fórmula D'HONDT parte del supuesto de que a un número determinado de votos (lo que hemos llamado cociente electoral) le corresponde un puesto a cubrir. Para determinar este cociente se toma como dividiendo la cantidad de votos emitidos en la circunscripción electoral, mientras que el divisor es una serie de números naturales consecutivos (1, 2, 3, 4, ...).

Quizás un ejemplo nos ayude a ilustrar con mayor claridad esta operación. Supongamos que en una circunscripción electoral hay que elegir a diez parlamentarios, y que los resultados de la votación han sido los siguientes:

Votos válidamente emitidos: 10.000 repartidos de la siguiente forma: Partido A, 4.160 votos; Partido B, 3.380 votos y Partido C, 2.460 votos.

Si estas cifras se dividen sucesivamente por los números naturales 1, 2, 3, 4..., se obtienen los siguientes resultados:

PARTIDO A			PARTIDO B			PARTIDO C		
Divisor	Dividendo	Escaños	Divisor	Dividendo	Escaños	Divisor	Dividendo	Escaños
1	4.160	(1)	1	3.380	(2)	1	2.460	(3)
2	2.080	(4)	2	1.690	(5)	2	1.230	(7)
3	1.386	(6)	3	1.216	(8)	3	820	
4	1.040	(9)	4	845	(10)	4	615	
5	832		5	676		5	492	

Lo que hay que tener en cuenta para la distribución de escaños entre las listas de candidatos son los cocientes más elevados. Así, el partido A obtiene los escaños (1), (4), (6) y (9); el partido B los escaños (2), (5), (8) y (10), y el partido C los (3) y (7). (Ejemplo tomado de W. JELLINEK, *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Lander*, Berlin, 1925, página 23).

Aunque más adelante analizaremos en profundidad los efectos que la aplicación de una u otra fórmula electoral tienen en el sistema de partidos, podemos adelantar que la fórmula D'HONDT tiende al multipartidismo, que hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno. Sintéticamente puede decirse que esta fórmula electoral favorece a los grandes partidos. En efecto, la fórmula proporcional de D'Hondt establece un sistema de cuatro o cinco grandes partidos, ya que una mayor fragmentación partidista aumenta la sobrerrepresentación de estos grandes partidos, dejando fuera del reparto de escaños a las fuerzas políticas más pequeñas.

La segunda fórmula proporcional que vamos a estudiar es la conocida como SAINTE-LAGUÉ que se utiliza especialmente en los países escandinavos y en concreto en las elecciones parlamentarias de Noruega y Dinamarca.

En puridad, esta fórmula no es más que una variante de la anterior, ya que lo único que modifica es el divisor, pues esta vez no está constituido por números naturales, sino por una serie que aumenta progresivamente (1, 4, 7, 10, 13...). El resultado electoral, obviamente, es diferente al de la fórmula D'Hondt.

En efecto, la fórmula Sainte-Lagüe fundada en un cómputo diverso de la representación, tiene como efecto el que cada escaño suplementario es mucho más difícil de obtener que el anterior, es decir, aumenta progresivamente el costo de nuevos puestos electivos. Así, los divisores 1, 4, 7, 10,... constituyen el método óptimo para que los pequeños partidos obtengan representación y contrariamente dichos divisores hacen muy difícil conseguir mayorías de un solo partido político.

En el caso de los países escandinavos, la fórmula SAINTE-LAGUE es posible gracias a su estabilidad política consecuencia, a su vez, de un alto grado de desarrollo económico, que produce un triple efecto: primero, refuerza la posición de los pequeños y medianos partidos reduciendo la sobrerrepresentación de las grandes fuerzas políticas, segundo, no obstante este efecto multipartidista, no impide crear mayorías estables por vías de las coaliciones de partidos y, tercero y último, consolida el sistema partidista vigente ya que hace muy difícil el surgimiento de nuevos partidos políticos.

La tercera fórmula de representación proporcional es la fórmula HARE del voto único transferible. Fue inventada por el británico Thomas HARE y perfeccionada por H. R. DROOP. Se utiliza, principalmente, en Irlanda y Malta.

La doctrina considera la fórmula HARE de voto transferible como una de las fórmulas de representación proporcional más perfeccionadas, ya que permite a los electores clasificar a los candidatos y expresar sus segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer.

Siguiendo el modelo establecido por la Ley Electoral irlandesa, este procedimiento consiste, a grandes rasgos, en una elección proporcional sin listas cerradas con voto único transferible. En la papeleta electoral constan los nombres de todos los candidatos que se presentan a las elecciones por una circunscripción determinada. El elector puede especificar sus preferencias en la papeleta numerando los candidatos con los signos 1, 2, 3... al lado de los candidatos, con ello no solamente realiza una selección entre partidos, sino que también elige entre los distintos candidatos que presentan los partidos, lo que determina que su voto sea más "personalizado" y se encuentre en menor medida "mediatizado" por los partidos.

Los sufragios se escrutan según la fórmula HARE, es decir, el número de votos que es necesario para obtener un escaño se obtiene dividiendo el número total de votos válidos emitidos más uno por el número total de escaños a cubrir en la circunscripción más uno.

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{número de votos válidos} + 1}{\text{número de escaños} + 1}$$

Si un candidato obtiene este cociente electoral obtendrá un escaño; si un candidato alcanza un número superior al cociente electoral, la diferencia entre este último y el número de votos obtenidos se reparte entre las segundas preferencias. Por ejemplo, si el cociente electoral es 10.000 y el resto fueran 5.000, el número de segundas preferencias que puede haber en los 15.000 votos emitidos (10.000 + 5.000) se multiplica por 500 en cada candidato y se divide por 10.000, añadiéndose además el resultado de las primeras preferencias de los candidatos respectivos. El candidato que alcance la cuota electoral será elegido. Los votos restantes se vuelven a repartir proporcionalmente entre las siguientes preferencias. Si ningún otro candidato tiene votos sobrantes y todavía no se han cubierto todos los escaños que corresponden a la circunscripción electoral, se vuelven a repartir los votos de los candidatos con un número menor de éstos. Este procedimiento se repetirá tantas veces como sea necesario para cubrir el total de escaños de la circunscripción (Ejemplo tomado de D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid 1981, página 544).

El cuarto y último caso de fórmula proporcional al que nos vamos a referir es el llamado HAGENBACH BISCHOFF, designado con el nombre del matemático suizo que lo propagó. Según esta fórmula, el cociente electoral se obtiene dividiendo el número de escaños que corresponde elegir a la circunscripción electoral más uno.

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños} + 1}$$

La atribución de escaños se realiza de la misma manera que en los casos D'HONDT y SAINTE-LAGÜE, anteriormente analizados.

III. Ahora bien, la aplicación de una u otra fórmula electoral tiene consecuencias muy diversas en el sistema de partidos imperante en una comunidad política determinada. Habría que referirse pues a la relación existente entre la fórmula electoral y el sistema electoral aplicado, o dicho de otro modo, a los efectos concretos que producen, en los sistemas de partidos, las fórmulas electorales al convertir los votos en escaños. Tanto los sistemas electorales como sus consecuentes fórmulas electorales se diferencian en los respectivos efectos que producen en los partidos políticos que concurren a las elecciones. Estas variaciones comportan sensibles diferencias a la hora de aplicar una concreta fórmula electoral.

Como regla general es clásico el principio que proclama que la fórmula de representación proporcional favorece un sistema multipartidista rígido, mientras que las fórmulas mayoritaria y pluralista tienden al bipartidismo.

Sin embargo, esta afirmación no deja de ser una simplificación de una realidad política que es más compleja. En la práctica es muy difícil, por no decir casi imposible, establecer pautas generales sobre el comportamiento de las fórmulas electorales en los partidos políticos; sólo caben aproximaciones que pueden progresivamente encontrar su concreción en el análisis de una fórmula electoral específica aplicada a la concreta situación política de un país. Haciendo pues esta precisión obligada y tratando de extraer algunas consecuencias generales de las distintas fórmulas electorales ya examinadas, podríamos destacar los puntos siguientes:

1º La fórmula de mayoría tiende a reducir la escisión de los partidos políticos, es decir, fomenta el sistema de coaliciones electorales. En efecto, sobre todo en la fórmula mayoritaria a dos vueltas, los pequeños y medianos partidos deberán llegar a pactos electorales si quieren obtener representación, pues la segunda vuelta, al ser mucho más selectiva, tendería en caso contrario, a dejarles fuera del reparto de escaños.

2º La fórmula pluralista, como se ha señalado, es propia de la existencia de dos grandes partidos políticos que acaparan la práctica totalidad de los escaños. En consecuencia, la regla general es que un solo partido puede obtener la mayoría parlamentaria. Por otro lado, esta fórmula electoral exige que el partido perdedor, en la oposición parlamentaria, formule una política alternativa de Gobierno.

3º La fórmula proporcional favorece un sistema de varios partidos independientes entre sí y es, sin duda, la que mejor se adecúa al pluralismo de la sociedad civil, ya que recoge con mayor fidelidad las distintas opciones de los electores, pues cuentan con mayores posibilidades de selección entre los candidatos.

Las fórmulas proporcionales requieren el establecimiento de circunscripciones plurinominales; así cuanto mayor sea el número de puestos electivos en cada circunscripción, más perfecta será la representación política de los partidos.

Ahora bien, estas conclusiones no constituyen más que una síntesis genérica de la relación entre fórmula electoral y sistema de partidos. El verdadero problema se encuentra en determinar si la fórmula electoral utilizada es un factor esencial para la configuración del sistema de partidos o si, por el contrario, es únicamente una mera variable a la que hay que sumar otros factores.

M. DUVERGER atribuye a la fórmula electoral una influencia básica sobre el sistema de partidos políticos, argumentando que “la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes y relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria (que nosotros hemos denominado pluralista) conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el

gobierno" (MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris).

Sin embargo, otras posturas doctrinales señalan que ni el sistema ni las fórmulas electorales constituyen un factor único y esencial en la estructura de los sistemas de partidos, sino que son un elemento que debe analizarse conjuntamente con otros para ver su influencia en un sistema partidista concreto, es decir, su importancia es variable, siendo fundamental llevar a cabo un examen histórico-político exhaustivo, caso por caso, para concluir si la fórmula electoral que se ha utilizado tiene una incidencia mayor o menor entre los elementos constitutivos de un sistema de partidos.

Como ha subrayado D. NOHLEN para averiguar la posición del sistema electoral y, en consecuencia, de la fórmula electoral en el sistema de partidos es necesario establecer la distinción entre sistemas de partidos en función de las candidaturas, de los votos o sufragios emitidos y de los escaños, y no únicamente en relación con los escaños o puestos a cubrir, como generalmente se ha hecho por una parte de la doctrina; pues sólo desde esta perspectiva global puede enfocarse con rigor un asunto tan complejo (D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981).

Las distintas fórmulas electorales son un elemento mediador entre los sufragios obtenidos por cada partido o coalición electoral y los escaños a cubrir en una circunscripción. Así, cuanto más pronunciada sea la fórmula pluralista, mayor será la distancia entre el número de escaños obtenidos por cada partido político y el número de votos también obtenido por éstos; por su parte, en la fórmula proporcional, cuanto mayor sea la proporcionalidad establecida, mayor será la aproximación entre los votos y los escaños obtenidos por cada partido. En consecuencia, se ratifica el principio general en virtud del cual la fórmula pluralista favorece a los grandes partidos y la fórmula proporcional facilita el mutipartidismo.

Se demuestra así cómo la fórmula electoral juntamente con otros factores influye de manera decisiva en los sistemas de partidos. Autores como G. SARTORI, en un esfuerzo de sistematización, hace la siguiente clasificación de los sistemas partidistas en función de la fórmula electoral utilizada: a) sistema de partido único; b) sistema de partido hegemónico; c) sistema de partido predominante; d) sistema bipartidista; e) sistema pluralista moderado y f) sistema pluralista extremo (G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976).

Un último problema que habría que analizar es el de la constitución de mayorías parlamentarias por uno o varios partidos y la incidencia que las fórmulas electorales tienen en tal constitución. Hay que partir, no obstante, de un doble sistema de constitución de mayorías parlamentarias: primero, las mayorías formadas por un solo partido, es decir, un partido político es capaz, por sí mismo, de obtener la mayoría

absoluta de escaños en el Parlamento, y segundo, una mayoría parlamentaria constituida por una coalición de partidos, supuesto que se produce cuando un único partido es incapaz de conseguir la mayoría de votos de los electores.

Si bien es cierto, como ya hemos señalado, que las fórmulas de mayoría y pluralista propician más fácilmente el establecimiento de mayorías parlamentarias de un solo partido mientras que las proporcionales hacen más difícil la constitución de mayorías parlamentarias sólidas, teniendo que recurrirse a las coaliciones de partidos, sin embargo, esta regla general no es aplicable a todos los casos. Las fórmulas electorales y concretamente las pluralistas pueden contribuir a constituir una mayoría de escaños a un partido que no haya obtenido una mayoría de votos, supuesto que no es posible en las fórmulas proporcionales debido a la naturaleza del propio sistema electoral.

En cualquier caso, lo que debe tenerse siempre presente es que en toda elección democrática la obtención de un mandato electoral es fruto de la decisión de los votantes, quienes deben determinar el partido y partidos gobernantes y los que han de cumplir su función en la oposición.

En conclusión, el sentido de una fórmula electoral no debe maximizarse, sino que ha de ser consecuencia de un conjunto de valores en los que en todo caso siempre han de primar aquéllos en los que se sustenta toda elección auténticamente democrática: libertad, igualdad de oportunidades y verdadero pluralismo político.

Vocablos de referencia:

V. Sistemas electorales

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

G

GOBIERNO DE FACTO

El vocablo gobierno de facto o gobierno de hecho se utiliza para designar aquellos gobiernos, en contraposición a los gobiernos de *jure*, que no tienen fundamento constitucional expreso. Es decir, los gobiernos que surgen como consecuencia de una ruptura del ordenamiento constitucional, ya sea por golpe de Estado, revolución o cualquier otro procedimiento de hecho, al margen del ordenamiento jurídico.

Las características principales del gobierno de facto son las siguientes: a) quebranto total y algunas veces parcial del ordenamiento constitucional; b) surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas; c) absorción en sus manos de todos los Poderes del Estado, tanto del Constituyente como de los constituidos; ch) el imperio que tal autoridad ejerce de hecho impone obediencia a los habitantes, no sólo como una necesidad sino como un deber, en interés del orden; d) capacidad jurídica para comprometer al Estado en relaciones dentro y fuera de su territorio; e) su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad; es decir, que sea real y efectivamente obedecido como poder estatal dentro de su territorio, ya sea por aceptación expresa o tácita de los gobernados. Veamos esas características con mayor detalle.

a) Quebranto total o parcial del ordenamiento jurídico

Todo gobierno de facto, al surgir de un hecho extrajurídico, implica necesariamente la ruptura total o parcial del ordenamiento jurídico vigente. La ruptura total se da siempre en los casos de revolución; en las demás hipótesis de instauración de gobiernos de facto, como golpes de Estado, desconocimiento del ordenamiento constitucional por el Poder Ejecutivo, etc., normalmente se produce sólo una

ruptura parcial del ordenamiento, por lo que la mayoría de las normas jurídicas continúa vigente.

b) Surgimiento de una forma innovadora de creación de normas jurídicas

El surgimiento de un gobierno de facto crea una instancia autónoma y novedosa de creación de normas jurídicas, pues al reunir en sus manos el Poder Constituyente, queda legitimado para dictar normas jurídicas de cualquier rango: constitucionales, legales, reglamentarias, etcétera.

c) Absorción en sus manos del Poder Constituyente de los Poderes constituidos

El gobierno de facto reúne en sus manos tanto el poder originario (Poder Constituyente), como los Poderes Constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Normalmente delega el ejercicio de los Poderes constituidos en otros órganos, especialmente el Judicial, por obvias razones de carácter técnico, pero jurídicamente mantiene la potestad de reasumirlo en cualquier momento. Como Poder Constituyente está legitimado para dictar normas de rango constitucional, inclusive con carácter retroactivo.

ch) Sus mandatos deben ser obedecidos por todos los habitantes

Ningún gobierno puede legitimar si no cuenta con la obediencia de sus gobernados. Esta obediencia puede ser voluntaria o bien impuesta por el temor o el uso de la fuerza. Ejercer el poder, por definición, es ser obedecido por sus destinatarios. Por tanto, el gobierno de facto debe ser obedecido por sus gobernados.

d) Capacidad jurídica para comprometer al Estado interna y externamente

Todo gobierno de facto, al asumir el poder, se convierte en un sujeto de Derecho, pues adquiere simultáneamente la capacidad de actuar como Administración Pública, sea como sujeto de imputación de poderes y deberes en el plano del Derecho interno y como sujeto del Derecho Internacional.

e) Su reconocimiento internacional se basa en el cumplimiento del principio de efectividad

Todo gobierno de facto, como lo indicamos *supra*, requiere que sus mandatos sean obedecidos, voluntariamente o mediante la coacción,

por los habitantes del Estado. En el plano del Derecho Internacional se reconoce a un gobierno de facto cuando cumple con el llamado principio de efectividad, o sea cuando es la autoridad que efectivamente manda dentro de su territorio, por ser el poder político supremo e irresistible dentro de él.

Vocablos de referencia:

V. Democracia
Autoritarismo

•BIBLIOGRAFIA: PIOVANI: *Il Principio d'effectivitta* (Enciclopedia del Diritto, Milano). SANCHEZ VIAMONTE: *El Constitucionalismo: sus problemas* (Buenos Aires). CATTANEO, MARIO: *El concepto de revolución en la Ciencia del Derecho* (Buenos Aires).

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

GRUPOS DE PRESIÓN

I. Concepto

Asociación o grupo organizado de personas o instituciones que manifiestan deseos conscientes o intereses comunes a sus miembros, realizando una acción destinada a influir en las instituciones del poder público para producir decisiones de éste favorables a sus fines.

Algunos autores prefieren usar el vocablo cabildeo en vez de grupo de presión para referirse a los grupos que intentan ejercer presión sobre el poder público, ya que la mayor parte de dichos grupos, durante la mayor parte de tiempo sólo plantean solicitudes y en el caso de usar la presión, ella no es utilizada de manera regular (FINER, S.E. *The Anonymous Empire*. Ed. Pall Mall. Segunda edición, 1966).

II. Características

Los rasgos que caracterizan al grupo de presión son los de ser: 1) un grupo organizado; 2) expresar conscientemente intereses parciales o particulares; 3) ejercer presión sobre el poder público para obtener sus fines; 4) no buscan ejercer por sí mismos el poder público y 5) no asumen la responsabilidad de las decisiones adoptadas bajo su influencia.

III. Clasificación de los grupos de presión

Los grupos de presión pueden clasificarse atendiendo a diferentes criterios:

1. **Grupos de personas y grupos de organizaciones.** Este criterio atiende a la naturaleza del grupo. Hay grupos de presión integrados de personas naturales (sindicatos, asociaciones gremiales, asociaciones profesionales, asociaciones de vecinos, etc.), como hay grupos de presión constituidos por otros grupos o asociaciones (federaciones y confederaciones de sindicatos o asociaciones profesionales; federaciones o confederaciones de organizaciones campesinas; federaciones o confederaciones de asociaciones estudiantiles; federaciones o confederaciones de organizaciones empresariales, etc.).
2. **Grupos de masas y grupos de cuadros.** Los grupos de presión de masas están compuestos de una gran cantidad de miembros, con una organización bien estructurada y con aportes financieros pequeños y regulares (organizaciones sindicales de trabajadores industriales o de campesinos). Los grupos de presión de cuadros están compuestos de una cantidad pequeña de miembros con fuerte influencia económica o social (asociaciones de banqueros, asociaciones de grandes empresarios industriales o agrícolas, etc.).
3. **Grupos de presión exclusivos y grupos de presión parciales.** Los grupos de presión exclusivos son aquellos cuya razón de ser para constituirse es ejercer presión (los *lobbies* en Estados Unidos). Los grupos de presión parciales son aquellos grupos en los que la presión es utilizada en momentos específicos o como instrumento adicional, no siendo ella la única finalidad del grupo (asociaciones profesionales, asociaciones de cooperativas, asociaciones empresariales, etc.).
4. **Grupos de presión promocionales y grupos de presión funcionales o seccionales.** Los grupos de presión promocionales o de causa tienen por objeto promover un ideal o una causa determinada, su número de adherentes no es susceptible de apreciarse. Tales asociaciones buscan atraer miembros con base en compartir determinados valores o una visión determinada de ciertos problemas (sociedades protectoras de animales, asociaciones opuestas al uso de centrales atómicas, Amnesty International, etc.). Los grupos de presión seccionales o funcionales son aquellos que hablan en nombre de una función o sección reconocible de la sociedad (agrupaciones de comerciantes, federación de sindicatos industriales, colegios profesionales).

5. **Grupos de presión privados y grupos de presión públicos.** Los primeros son todos aquellos que emergen de la organización de la sociedad civil, mientras que los segundos están compuestos de personas o agrupaciones de ellas que desarrollan sus funciones dentro del poder gubernamental o estatal (organizaciones de funcionarios públicos, las fuerzas armadas, organizaciones militares, industriales).
6. **Grupos de presión nacionales y grupos de presión internacionales.** Los grupos de presión nacionales son aquéllos que desarrollan su acción dentro de los límites de un Estado. Los grupos de presión internacionales ejercen su acción traspasando los límites de un Estado, sin que necesariamente puedan ser identificados con las organizaciones internacionales.
7. **Grupos de presión directos y grupos de presión indirectos.** Los primeros son aquéllos que presionan en búsqueda de su propio interés (agrupaciones profesionales, asociaciones empresariales, asociaciones sindicales). Los segundos son aquéllos que ponen al servicio de otros grupos su influencia a cambio de una remuneración (los *lobbies* en Estados Unidos).
8. **Los grupos de presión material y los grupos de presión moral.** Entre los últimos que tienen intereses morales o valóricos, encontramos las asociaciones filantrópicas, agrupaciones culturales, las iglesias. Entre los primeros que son aquéllos que persiguen un interés material generalmente de carácter financiero (aumento de remuneraciones, alzas de precios, deducciones tributarias, bonificaciones), aunque también pueden ser de otro orden (mejoramiento de las condiciones de trabajo, ventajas previsionales, entre otras).

IV. Las formas de presión utilizadas

Los grupos de presión utilizan tres formas o tipos de presión: la persuasión, la corrupción, la intimidación.

1. **La persuasión.** Esta forma de presión se emplea a través de las negociaciones, la información y la propaganda, con el objeto de convencer de que ella está orientada hacia el bien común, aun cuando en la práctica representa el interés particular o sectorial que sirve al grupo de presión respectivo.
2. **La intimidación.** Esta forma de presión lleva aparejada una amenaza velada o abierta del uso de la fuerza o de no colaboración con el gobierno en el caso de no aceptarse la propuesta del grupo de presión.

- 3. La corrupción.** Constituye éste el mecanismo más contrario al ordenamiento jurídico, siempre se realiza fuera del escenario público, utilizándose generalmente medios económicos para recompensar la decisión política favorable al grupo de presión.

V. Los límites de la efectividad de los grupos de presión

La fuerza y efectividad del grupo de presión dependen de la importancia del grupo más que de la forma jurídica que éste adopte. La efectividad del grupo de presión dependerá del sistema político en que éste se inserte y de los recursos que controle, de la facilidad de acceso a las autoridades competentes para adoptar la decisión política. Los recursos económicos constituyen una manera de facilitar la influencia directa o indirecta, ya que ellos permiten adquirir y orientar los medios de comunicación, entregar información orientada, influir en la opinión pública, etc. La fuerza del grupo de presión es creciente a medida que controle un bien escaso, sea éste material o inmaterial (conocimiento, capacidad, riqueza), ya que ello lo sitúa en una posición negociadora más fuerte. En los regímenes democráticos el número de las personas que conforman el grupo de presión y el apoyo de la opinión pública constituyen un elemento importante de su fuerza negociadora, ya que el poder político se sustenta en la decisión ciudadana que se expresa normalmente a través del sufragio.

Los límites de la eficacia de los grupos de presión están dados porque éstos son diversos y persiguen objetivos paralelos o muchas veces contradictorios entre sí, como asimismo, al hecho de que la presión no es sólo unidireccional, vale decir, de los grupos de presión hacia el poder público, sino que también el poder público puede influir en los grupos de presión a través de las decisiones que adopte. Otro factor limitador de la eficacia de los grupos de presión es que las personas que los integran pertenecen a otros grupos, ello hace que su lealtad a cada grupo del que participan sea una lealtad parcial y condicional, dependiendo la mayor o menor lealtad de la importancia de los propósitos del grupo de presión para la vida de sus integrantes. Finalmente, la compatibilidad o incompatibilidad de los intereses del grupo con los valores predominantes de la sociedad respectiva, constituye un elemento que puede favorecer o limitar la eficacia del grupo de presión.

VI. El reconocimiento y rol asignado a los grupos de presión por el ordenamiento jurídico-político

La regulación de los grupos de presión por el ordenamiento jurídico se desarrolla en los regímenes políticos contemporáneos durante el siglo XX, especialmente, se desarrolla con posterioridad al término de la Segunda Guerra Mundial.

Esta regulación ha tomado distintas orientaciones, las principales son la orientación norteamericana, la orientación europea de la democracia consociativa y la orientación europea de la institucionalización de los grupos de presión en consejos económico-sociales.

1. **La orientación norteamericana** consiste en institucionalizar, regular la acción de los grupos de presión y establecer límites a su accionar. Ejemplo de ello son los *Lobbies* cuya función de lobbying fue regulada jurídicamente y definida en sus marcos de actuación por la **Federal Regulation of Lobbying Act** o ley **La Fallete Moroney** de agosto de 1946, complementada por otras medidas posteriores.
2. **La orientación europea de la democracia consociativa** que prevalece en los países escandinavos y en Austria, tiene como base fundamental el acuerdo trilateral, gobierno, trabajadores y empresarios, para diseñar la política económica que, luego de ser aprobada por consenso, regirá en los distintos países mencionados.
3. **La orientación europea de los Consejos Económico-Sociales.** Esta orientación tiende a encausar la participación de los grupos de presión en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, teniendo funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países. Estos consejos están establecidos en la Constitución Política del Estado como es el caso del Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia y el Consejo Económico y Social de Francia; en otros países están establecidos a nivel infraconstitucional como en el caso de los Países Bajos y Luxemburgo.

Estos consejos se han desarrollado dentro de países africanos como Alto Volta, Camerún, Gabón, Mauritania y Togo, con distintas modalidades en diferentes contextos políticos.

En algunos países europeos encontramos también **las fórmulas de las Asambleas Económicas** como una forma más plena de integración de los grupos de interés sectoriales, ya que tales asambleas se sitúan al lado de la asamblea de representación política clásica. Así el parlamento, se integra por una cámara representativa de intereses y otra elegida con criterios político-territoriales tradicionales. Es el caso de Yugoslavia, Irlanda y el Lander de Baviera, entre los más destacados.

En el caso de Yugoslavia, el parlamento se integra con cinco cámaras, tres de las cuales están integradas por representantes de organizaciones sindicales, cooperativas y otros organismos pertenecientes a cada una de las ramas de actividad (el Consejo

Económico, el Consejo Cultural y educacional, y el Consejo de asuntos sociales y Salud).

En el caso de Irlanda, el Senado tiene una representación con base económica, técnica y cultural. De sus 60 integrantes, 43 son elegidos por los representantes de los diferentes estratos socio-económicos: cultura, industria, agricultura, administración pública y trabajadores; 6 son elegidos por las universidades y 11 son designados por el Primer Ministro.

El Senado en el Lander de Baviera está integrado también de 60 miembros: 11 representan a los sindicatos; 11 representan a la economía agrícola y forestal; 5 a la industria y el comercio; 5 a la artesanía, 4 a las corporaciones liberales; los restantes corresponden a municipios y asociaciones de municipios, comunidades religiosas.

En América Latina ha existido una tendencia a desarrollar las orientaciones europeas tanto de concertación social como de consejos económico-sociales. Estos últimos, sobre todo, en el cono sur del continente, en Argentina (HERRERA, ENRIQUE. *Los Consejos económico-sociales*. Ed. Eudeba, Argentina, 1972) y en Chile (Consejo Económico y Social establecido en 1983), aun cuando este último no es representativo en términos objetivos al menos en la parte correspondiente al sector laboral.

Por otra parte, en varios países latinoamericanos se han desarrollado instancias de consulta con los grupos de interés afectados, sobre las decisiones que deben adoptarse por el Parlamento o por el Gobierno.

Vocablos de referencia:

V. Cuerpo electoral

- BIBLIOGRAFIA: BIDART CAMPOS, JORGE. *Derecho Político*. Ed. Aguilar. Buenos Aires, Argentina. 1967. CHANTEBOUT, BERNARD. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Ed. Economica. París, Francia. 1979. CLAEYS, P.H. *Groupes de Pression en Belgique*. Ed. de l'Université de Bruxelles, Bélgica. 1973. DAHL, ROBERT. *Análisis Sociológico de la Política*. Ed. Fontanella S.A. Barcelona, España. 1968. DEBBASCH, CHARLES Y PONTIER, JEAN MARIE. *Introduction a la Politique*. Ed. Dalloz. Francia. 1982. DOWSE ROBERT Y HUGHES JOHN. *Sociología Política*. Alianza Editorial, Cuarta edición. Madrid, España. 1982. ECCKESTEIN, H. *Pressure Groups Politics*. Allen & Union. 1960. EHRLICH, S. *Le pouvoir et les Groupes de Pression*. Ed. Mouton. París, Francia. 1971. EHRMAN, H. W. *Interest Group on Four Continents*. University of Pittsburg Press. 1964. FINER, S. E. *The anonymous Empire*. Ed. Pall Mall. Segunda edición. 1966. CONIDEC, P. F. *Les Systemes Politiques Africains*. Ed. LGDJ. París, Francia. 2 tomos. 1971-1974. HERRERA, ENRIQUE. *Los Consejos Económico-Sociales*. Ed. Eudeba. Argentina. 1972. KEY, VLADIMIR. *Política, Partidos y Grupos de Presión*. Ed. del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España. 1962. LADRIERE, JEAN. *Introduction a une Etude des Groupes de Pression*. Ed. Res Pública. Bélgica. 1962. LA PALOMBARA, J. Y WEINER, MYRON. *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press. 1966. LAVROFF, D. G. *Les Systemes Constitutionnels en Afrique Noire*. Ed. Pédone. París. 1976. LÓPEZ, MARIO JUSTO. *Introducción a los estudios políticos*, Volumen II. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1983. MEYNAUD, J. *Nouvelles études sur les groupes de pression*. Cahier F.N.S.P. Ed. Armand. Colin. Francia. 1962. MODDIE, GRAEME Y STUDDERT-KENNEDY, GERALD. *Opiniones Públicas y Grupos de Presión*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1975. NOGUEIRA, HUMBERTO Y CUM-

PLIDO, FRANCISCO. *Las Fuerzas Políticas*. Ed. ICHEH. Santiago, Chile. 1986. ROBERTS, G. K. *Political Parties and Pressure Groups in Britain*. Weindenfeld and Nicolson. Londres. 1970. SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. *Principios de Teoría Política*. Ed. Nacional. Madrid, España. 1979. SCHARTZENBERG, R. *Sociologie Politique*. Ed. Montchrestein. Francia. 1978. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. *Derecho Político*. Ed. Jurídica. Santiago, Chile. 1968.

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ



IDEOLOGÍA POLÍTICA

I. Concepto

El término ideología fue acuñado en la Francia revolucionaria por Antoine DESTUTT DE TRACY. Se le continuó empleando en la época de la Restauración y desde entonces ha tenido fortuna en el léxico político. Pensadores franceses y alemanes comenzaron a usarlo corrientemente a mediados del siglo XIX, en sus obras, sin que tuviera una acepción unívoca.

Al vocablo ideología se le han atribuido diversos significados y se le emplea en la filosofía, en la sociología y en la ciencia política, principalmente. A tan distintos sentidos remitimos al lector atento, con la prevención de que centramos nuestro interés en una explicación política del término, con inflexión electoral. Por lo tanto, nada diremos de la concepción marxista de ideología como "falsa conciencia", ni de las revisiones o revaluaciones que como problema marxista ha experimentado el término. Estas consideraciones cabrían en un examen sociológico.

No entraremos en una exposición del alcance que tienen las diversas ideologías políticas de mayor boga en nuestro tiempo, ya que ello sería procedente en una obra de Ciencia Política. Nos interesan más bien, ciertas precisiones genéricas en torno al significado de las ideologías políticas y su incidencia en la actividad electoral.

Herbert McCLOSKEY ha suministrado una descripción bastante ilustrativa de las ideologías políticas, en los términos siguientes:

"Sistemas de creencias explícitas, integradas y coherentes, que justifican el ejercicio del poder, explican y juzgan los acontecimientos históricos, identifican lo que está bien y lo que está mal en política, definen las relaciones entre la política y otros campos de actividad y

suministran una guía para la acción" (*Consensus and Ideology in American Politics*).

A los anteriores datos conviene agregar que en la ideología política se observa un componente pasional, y que también se caracteriza por cierto dogmatismo y un innegable doctrinarismo. Además, las ideologías políticas se presentan como creencias relativas al sistema político, al gobierno y a las perspectivas políticas ofrecidas a la comunidad nacional o internacional.

De un modo menos abstracto y más común, diremos que la ideología política es un conjunto de ideas acerca del hombre, la sociedad y la evolución histórica, relativas al orden político. Ordinariamente, se considera que las ideologías políticas son una transposición más o menos distorsionada, refleja, de las realidades económicas y sociales, a un plano de idealizaciones.

II. Evolución y características

Pensadores como CONDORCET, SCHOPENAUER, NIETZCHE y MARX se ocuparon del concepto, de su crítica y esclarecimiento, en el siglo pasado. Actualmente, al problema de las ideologías se han referido autores tan difundidos como Karl MANNHEIM (*Ideología y Utopía*, 1929) y Hans BARTH (*Verdad e Ideología*, 1945). El positivismo y las nuevas corrientes de las ciencias sociales situaron la ideología en un nivel más complejo, desde la primera mitad de este siglo. PARETO y MANNHEIM han propuesto distinguir entre los elementos objetivos susceptibles de ser hechos del conocimiento y las "derivaciones" de aquellas expresiones de valor provenientes de sentimientos o aspiraciones situados en niveles afectivos y vitales del ser humano. SCHELER y MANNHEIM desarrollaron la expresión "conciencia ideológica" como base de una sociología del conocimiento.

Pero a partir de los años 60, una apreciable cantidad de analistas han planteado el fenómeno de "la declinación de las ideologías" (SEYMOUR MARTIN LIPSET, RAYMOND ARON, DANIEL BELL Y EDWARD SHILS), lo que ha suscitado una serie de aportes críticos al problema, según consta en las obras de C. W. MILLS, J. MEYNAUD, K. L. HOROWITZ, etc. Se sostiene que la oposición radical entre ideologías extremas, como comunismo y capitalismo, totalitarismo y democracia, reformismo y revolución, ha dejado de ser aceptable, como concepciones irreconciliables, en las sociedades industriales de Occidente, y que las polarizaciones sobre las grandes tesis políticas han perdido su fuerza extremista. Desde la Segunda Guerra Mundial, se dice, han aparecido nuevos movimientos políticos y nuevas concepciones sociales, que no propugnan las polarizaciones ideológicas del pasado inmediato. Esta corriente de la declinación de las ideologías también ha sido objeto de críticas bastante acertadas, que se refieren al desplazamiento de las oposiciones originales a nuevos sectores de preocupaciones políticas fundamentales.

La ideología, llanamente entendida, es un repertorio de concepciones sobre la organización socio-política, al cual adhieren sus creadores, a quienes se les califica de ideólogos. Así, se considera comúnmente que LOCKE, VOLTAIRE, ROUSSEAU, SIEYÈS, etc., fueron los ideólogos de la burguesía europea, al propugnar por los principios de libertad e igualdad, así como por la organización de un Estado democrático liberal.

Pero la ideología no sólo aparece en la formulación que de ella hacen uno o más intelectuales o líderes políticos, sino que las ideas propias de una determinada ideología penetran en los grupos y clases sociales, de una manera un tanto difusa, pero no menos dominante, y los llevan a asumir posiciones políticas frente al Estado, frente a la sociedad y frente a los demás grupos y clases.

No se requiere pertenecer a una clase social específica para aceptar y compartir las concepciones de una ideología particular. En materia de ideología política no existe una relación mecánica entre la clase social y la ideología de las personas que forman esa clase. En la Francia revolucionaria de hace dos siglos (1789), hubo miembros del clero y de la nobleza que defendieron las ideas (ideología) favorables al estado llano o popular.

En los ideólogos o intelectuales que crean o exponen una ideología se da un proceso doctrinal consciente. Pero en los sectores sociales en que esa ideología opera, se produce una suerte de ósmosis, en la cual los hombres de diversos niveles culturales, incluso analfabetos, se sienten estimulados y actúan políticamente al impulso de esa ideología. Como dice McCLOSKEY, se trata de "una guía para la acción".

A una mayor precisión del significado que tiene la palabra ideología contribuye su contraste con la expresión "conciencia de clase". Esta es el conjunto de ideas que postulan y defienden los intereses propios de un grupo o de una clase en el contexto de la sociedad. Es el resultado de un análisis de ésta —que puede ser verdadero o falso—, para determinar cuáles son las acciones, posiciones, normas jurídicas, etc., favorables a los intereses del grupo o de la clase. Además, la "conciencia de clase" implica la actitud de compartir y defender ese repertorio de principios políticos. Excepto el caso de los líderes políticos y de los ideólogos, la ideología es una manera de pensamiento político, sin mayor conciencia y que casi que epidérmicamente ocupa un lugar en la adhesión de las personas corrientes.

Ideologías políticas son el liberalismo, el socialcristianismo y el socialismo, por ejemplo, que se encarnan, respectivamente, en el Estado democrático liberal, en el Estado reformista y en el Estado socialista. Desde el punto de vista histórico, esas ideologías, sobre todo la liberal y la socialista, han tenido un impulso revolucionario, pero cuando llegan, a través de grupos o clases sociales que las sustentan, a conformar el Estado, se tornan sostenedoras del *statu quo*. Es lo que sucede, más o menos, en los países de democracia liberal, y en los países socialistas estabilizados políticamente.

Lo anterior se debe a que la ideología tiene, entre otros, factores pasionales de motivación y elementos de justificación del ejercicio del poder. No es nada extraño, por ende, que los detentadores del poder político, por un lado, y los sectores sociales sometidos a ese poder, por el otro, lleguen a coincidir en el mantenimiento ideológico general de determinadas formas de gobierno.

III. La expresión política

Paralelamente a la evolución conceptual antes descrita, las ideologías fueron penetrando las corrientes políticas. Cuando surgen las formas modernas de partidos políticos, como ocurrió en la Europa del siglo pasado, esos partidos se van penetrando de una serie de ideas políticas, de concepciones que poco a poco se van estructurando, sobre el rol de los gobiernos, de los ciudadanos, etc. Al producirse cierto nivel de coherencia entre visiones sobre el hombre y la sociedad con determinados rumbos de la acción política, surge ya la noción de ideología política. Entonces, la política comienza a cumplirse de acuerdo con un marco ideológico. Pero las ideologías han llegado a ser muy globales y dentro de ellas se han desarrollado múltiples tendencias, así como agrupaciones que actúan en su nombre.

En el plano electoral esta tendencia de la relativización de las ideologías tiene efectos muy importantes, especialmente en los países con sistemas competitivos estables. La mayoría de los partidos acoge preferencias de ideologías diversas, incluso los más conservadores y los más revolucionarios, en sus declaraciones de principios. En Europa Occidental casi no quedan partidos autoproclamados como "partidos de clase" y las declaraciones sobre fines normativos de proyecto político tienen una función retórica y de legitimación histórica, más que una expresión de programa concreto.

En América Latina persiste aún un matiz ideológico marcado en los partidos y en la política en general. Sin embargo, ello obedece más a la tradición regional (cultura política) que a una tendencia real. Especialmente en los procesos de redemocratización se ha sido muy explícito en reducir el sesgo ideológico de los programas políticos, estimándose que su exacerbación contribuyó de modo decisivo al desplome de las democracias en los años 60 y 70.

Como la legislación somete a sus prescripciones toda la problemática electoral, y dentro de ella, a los partidos políticos, muchas veces la ley exige al partido político, para su reconocimiento oficial, que presente su repertorio ideológico, en forma de principios fundamentales de acción política y de programa de gobierno. De esta forma, la ideología política de los partidos se cristaliza en formulaciones escritas, para que tanto sus dirigentes como sus miembros ordinarios, sobre todo los últimos, sepan a qué atenerse en cuanto a los ideales políticos del partido, su organización interna y su probable labor desde los puestos de mando del Estado.

La mayor adhesión de un partido a sus principios y a su programa, en la práctica, lo califica como partido ideológico; y su funcionamiento como maquinaria de votos, para usufructo del poder en sus dirigentes, hace de tal agrupación un partido meramente electoral, alejado de toda ideología política estructurada.

Vocablos de referencia:

V. Congreso ideológico
Partidos políticos
Pluralismo

•BIBLIOGRAFIA: MANNHEIM KARL: *Ideología y Utopía*. Aguilar. Madrid, 1958. BARTH HANS: *Verdad e Ideología*. Fondo de Cultura Económica. México, 1951. BELL DANIEL: *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties*. New York, 1960. MCCLOSKEY HERBERT: "Consensus and Ideology in American Politics". *American Political Science Review*, LVIII, 1964. SARTORI GIOVANNI: "Politics, ideology and belief systems", en *American Political Science Review*, LXIII, 1969.

Comité Editorial

INFORMÁTICA ELECTORAL

I. Se ha venido definiendo la Informática como la ciencia de la información automatizada, por lo cual la Informática Electoral sería la disciplina que recopila, procesa, organiza y transfiere, con instrumentos mecánicos automatizados, la información sobre las elecciones en un determinado ámbito. En otras palabras, es el conjunto de conocimientos científicos y técnicos que se refieren a la recolección, el tratamiento y la transferencia de información electoral, mediante los mecanismos modernos de recopilación y procesamiento.

II. La informática se ha desarrollado en forma extraordinaria, y en la actualidad se le puede equiparar a un "sistema de expertos", provisto de la tecnología más avanzada, que hace posible experimentar en la confirmación de hipótesis y que utiliza los medios de información física, como la luz y el sonido.

III. Las actividades que se proponen algún beneficio social o una finalidad cultural requieren de tres categorías de información para el cumplimiento de sus objetivos: información sustantiva, metodológica y estadística. En la informática electoral, el aspecto sustantivo concierne al tema de las elecciones. La información metodológica se relaciona con la forma de administrar un sistema electoral; y la estadística suministra el recuento de recursos y sujetos vinculados al proceso electoral.

IV. Es muy importante que se destaque, a propósito de la informática electoral, la posibilidad de utilizar la mecanización automatizada, en toda su dimensión tecnológica actual. La moderna mecanización y automatización en materia de informaciones permite fortalecer la confiabilidad que debe rodear al proceso electoral, porque mediante la primera se dispone eficiente y rápidamente de toda la información relativa a dicho proceso, en cualquiera de sus etapas.

V. En los países en vías de desarrollo, la informática electoral carece de la amplia y necesaria aplicación técnicamente posible, debido a las limitaciones de recursos económicos estatales, a más de que sólo en época reciente los procesos electorales de estos países se penetran de una reciente perspectiva de racionalidad y depuración. Debe reconocerse que un factor importante del desarrollo democrático está vinculado a la utilización de un sistema avanzado de informática electoral.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral **Investigación electoral**

•BIBLIOGRAFIA: Proyectos DEVSIS. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Canadá. BREA FRANCO JULIO: *Administración y Elecciones. La Experiencia Dominicana*. Cuaderno 19. CAPEL.

Comité Editorial

INSTALACIONES ELECTORALES

Expresión referida a los locales, muebles y materiales destinados a la celebración del acto eleccionario. No se incluyen, por lo tanto, los edificios que permanentemente ocupan los órganos electorales.

I. Lo habitual en todos los países es que las elecciones tienen lugar en edificios públicos, adecuados para el ingreso y circulación de los ciudadanos. Estos edificios son acondicionados para la elección.

Junto a los edificios, las instalaciones abarcan mesas receptoras de sufragios, las cámaras secretas para marcar la preferencia electoral y las urnas para introducir el voto.

II. Son también instalaciones electorales, los locales de las candidaturas. Los comandos de las campañas muchas veces funcionan durante ellas separadamente de los locales de los partidos y ambos son autori-

zados para realizar actividades electorales hasta un período inmediatamente próximo al día de la elección, en que se inicia un período de restricción de funcionamiento de los locales de candidaturas o de partidos. La regla general es que en ese período pueden funcionar un local por candidatura en cada distrito y sólo para efectos de coordinar el trabajo de apoderados de mesa y de fiscalización del acto electoral. Cerradas las mesas en estos locales se realizan proyecciones de cómputos y, eventualmente, sirven como centro de reunión de los candidatos y de sus partidarios.

Comité Editorial

INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES

I. Definición

Puede definirse la interpretación de las leyes electorales como el proceso razonador a través del cual se determina el sentido y alcance de las normas que regulan la elección de las instituciones representativas (Parlamento, Presidencia del poder ejecutivo, corporaciones locales, etc.).

Al ser estas normas un sector de la legalidad, su hermenéutica no es otra cosa que la actividad interpretativa general de normas jurídicas aplicadas a dicho sector. Por consiguiente, implica básicamente dos momentos: primero, la fijación de la norma o normas aplicables a un supuesto concreto y, segundo, el establecimiento de su sentido; localización de la regla aplicable y aclaración del mandato contenido en la misma son así los dos rangos caracterizadores de este proceso.

II. Reglas de interpretación

Para determinar el sentido de una norma electoral ha de recurrirse a las reglas al uso para la interpretación de toda norma jurídica: análisis gramatical (o determinación del significado usual y técnico de las palabras), sistemático (o armonización del sentido con el que se deriva de otros preceptos legales), histórico (selección de precedentes nacionales y, en su caso, de otros Estados que puedan ayudar a desentrañar las características de un mandato) y, especialmente, finalista (o determinación de la intención auténtica del legislador por encima de las concretas palabras usadas para expresarse).

La interpretación se realiza aquí, como en cualquier otra norma jurídica, por todos los sujetos que se mueven en su ámbito, esto es, por los llamados a observarlas y a aplicarlas. En especial, cabe señalar a los candidatos, partidos políticos, miembros de los distintos órganos de la Administración electoral, Tribunales, etc. Pero al ser estos intérpretes personas muchas veces con intereses contrapuestos (piénsese en los distintos candidatos electorales), se hace preciso establecer una serie de garantías y controles que aseguren que tarde o temprano prevalezca la interpretación correcta. Al recaer estas disposiciones sobre un proceso decisivo de la vida política (tal vez el más importante), están sujetas a la apasionada contraposición que ésta conlleva, con toda su carga de tergiversación. Tal tendencia debe equilibrarse con técnicas y procedimientos que proporcionen la interpretación más objetiva, justa y ceñida al mandato legal.

III. Garantías de interpretación

Una interpretación equitativa exige el respeto a algunos postulados, entre los cuales puede señalarse los siguientes: primero, claridad en la redacción de las normas, evitando imprecisiones y ambigüedades que podrían dar paso a consideraciones torcidas y contrapuestas; segundo, empleo de legislación formal, haciendo que las normas electorales se contengan en leyes aprobadas por el Parlamento, lo que, además de ser a menudo un imperativo constitucional por la importancia de la materia, viene determinado por la necesidad de evitar que simples disposiciones reglamentarias la disciplinen, sin garantías de publicidad y debate y con el consiguiente riesgo de que las normas se redacten de modo poco ecuánime, favoreciendo a unas fuerzas políticas y perjudicando a otras. No es que la aprobación de leyes parlamentarias asegure la bondad de las normas, sino que las normas administrativas favorecen en mayor grado interpretaciones *pro domo sua*. Finalmente, puede señalarse la conveniencia de que esta normativa regule lo más exhaustivamente esta materia, evitando lagunas tan propicias aquí a interpretaciones torcidas.

IV. Controles de la interpretación

El control para asegurar la interpretación justa se confunde con el propio de la regularidad del procedimiento electoral (véase **Contencioso electoral, Fiscalización de las elecciones**). Por eso debe citarse aquí a los órganos de la Administración Electoral, a los que cumple en primer lugar vigilar la correcta interpretación de las normas. Sin que proceda referirse ahora a la naturaleza de estos órganos, máxime teniendo en cuenta su diversidad en los distintos países y sistemas, sí que conviene señalar la importancia de su neutralidad política, en modo a asegurar una interpretación objetiva y desapasionada de las

leyes. Finalmente, debe citarse el control que implica el trámite de verificación de actas electorales, o examen de la regularidad de la proclamación de los candidatos electos. En muchos países se sigue practicando el que durante el siglo XIX fue prácticamente un sistema universal, a saber: el control de los actos por el propio Parlamento al inicio de su Legislatura o período legislativo. Sin embargo el abuso producido en este trámite, precisamente por la interpretación partidista e interesada de las normas electorales, ha determinado que progresivamente, sobre todo desde las últimas décadas, sean muchos los Estados que han transferido esta función a los Tribunales de Justicia, en la consideración de que su independencia es la mejor caución para una interpretación justa y equilibrada de las normas electorales.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral

Derecho electoral

Legislación electoral

Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ

INTERPRETACIÓN DE LEYES ELECTORALES

I. Uno de los temas clásicos de la Ciencia Jurídica es el de la interpretación de la Ley, sobre el cual mucho se ha escrito, sin que pueda decirse que esté agotado. Prueba de ello es que en la actualidad se publican monografías sobre el aludido problema, o los especialistas en cada una de las ramas del Derecho acostumbran a dedicarle un capítulo, en sus obras, para puntualizar las aristas que presenta, en una determinada especialidad.

El afán teórico en cuanto al problema de la interpretación de la Ley fue estimulado, aunque con un sesgo limitante, por el movimiento histórico de la codificación, inaugurado en Francia con el Código Civil napoleónico (1804). Un siglo después, el Código Civil Alemán (1900) también fue ocasión para que se renovara el estudio del problema, luego de la discusión doctrinal habida en Alemania sobre el particular, a todo lo largo del siglo pasado, principalmente a la luz de los aportes de la Escuela Histórica, representada principalmente por SAVIGNY.

Siguiendo el modelo del Code Civil francés, es corriente que los Códigos Civiles consagren, entre sus primeros artículos, ciertas normas relativas a la interpretación de la Ley, y lo hacen en forma genérica, con

la pretensión de que esas pautas rijan la interpretación de toda clase de leyes, en un país determinado. Sin embargo, bien pronto la doctrina jurídica puso de presente la insuficiencia de esas normas, así como la endeblez de su intención generalizadora. No es lo mismo interpretar la Ley Penal, que es de orden público, que interpretar la Ley Civil en materia de contratos, por ejemplo, cuyas normas son de carácter supletorio, en obsequio al reconocido respeto de la autonomía de las partes.

“Ordinariamente —reconoce Carlos COSSIO— la Ley no dice cómo se ha de interpretar ni prescribe como legítimo algún método interpretativo; y si algún código trae referencias normativas sobre el método que haya de usarse para interpretar la Ley, cabe observar que no sólo las referencias son muy generales y elásticas, sino que además los casos de obscuridad, de insuficiencia o de ausencia de precepto legal recolocan la cuestión en sus primitivos términos”.

A causa de ello se fue abriendo paso, en la misma legislación, el objetivo de precisar normas especiales de interpretación aplicables sólo a una determinada rama jurídica. Y al lado de las disposiciones de interpretación consignadas en los Códigos Civiles, surgieron normas especiales en los Códigos de Comercio, en los Códigos de Procedimiento, últimamente en los Códigos de Trabajo y en ciertas Leyes relativas a materias limitadas.

Antes de continuar con la temática iniciada, debemos indicar que ya en el Código Civil suizo (1912), su artículo 1º señalaba que en casos de lagunas de la Ley, el juez debería aplicar la regla que él establecería como si fuera el Legislador, y que para ello debía inspirarse en la tradición y en las soluciones consagradas por la doctrina. Ese Código rompía, pues, con la interpretación exegética que tan en boga puso la codificación francesa, durante el siglo XIX, y abrió amplias perspectivas en la labor interpretativa de la Ley.

No es esta nota expositiva el lugar apropiado para pasar revista a la extensa disputa doctrinal en torno a la interpretación de la Ley, controversia jurídica que tiene expresiones culminantes con la escuela francesa de la exégesis, la reacción extremista de la escuela del Derecho libre (H. KANTOROWICZ), la jurisprudencia de conceptos (WINDSCHEID y los pandectistas alemanes) o la jurisprudencia de intereses (Philipp HECK), el sociologismo norteamericano (CARDOZO), el énfasis teleológico (SALEILLES) y aportes individuales tan destacados como los de Francois GÉNY (1899 y 1919) o Hans KELSEN, enumeración nada exhaustiva. Creemos que lo importante de ese debate reside en haber llamado la atención sobre diversos ángulos del problema, que una y otra tesis subrayan válidamente, sin que una escuela o autor tenga el monopolio del acierto científico-jurídico.

Por ello, no pueden descartarse los diversos elementos que concurren en una interpretación fundada y legítima de la Ley, como el factor gramatical o textual, la dimensión histórica de las instituciones, el engarce sistemático de las normas, el elemento de racionalidad de las

mismas, las facultades integradoras del juez, la consideración de las realidades sociales dentro de las cuales la norma actúa y la finalidad de ésta.

Todavía quedan algunos otros aspectos generales a que debemos aludir. La labor de interpretación no sólo incumbe al juez, que tiene la obligación legal de decidir un conflicto jurídico, sino que también la lleva a cabo el jurista, el científico del Derecho, porque el estudio sistemático de éste se lo exige. Y cabe recordar que toda norma es susceptible de interpretación, o debe ser interpretada para ser comprendida. Porque, en última instancia, siempre será necesario fijar, precisar el sentido de ese conjunto de palabras que forman una norma jurídica; captar intelectualmente su significado.

Aquel famoso y viejo postulado de que cuando el sentido de la Ley es claro no se desatenderá su tenor literal (exégesis), para atenerse a su voluntad o espíritu, resultó un principio bastante ingenuo, frente a normas jurídicas nada complejas, pero que emplean vocablos que el mismo Legislador a veces no define, normas que tras su aparente sencillez, encierran dificultades, en cuanto a su alcance. Pensemos en el término “nocturnidad”, tan corriente en el Derecho Penal, que éste no define en ocasiones y cuyos límites no son absolutamente precisos. A ello se debe nuestro acuerdo con el punto de vista de que toda norma requiere interpretación, que no es más, pero nada menos, que entender el sentido de cada una de sus palabras y fijar, también, el del conjunto de ellas, de que consta cada norma.

Pero la interpretación no sólo se impone por lo que llevamos dicho, sino también porque no pocas veces la Ley tiene insuficiencias, vacíos, lagunas, lados oscuros y hasta contradicciones. Como decía el gran jurista PORTALIS, ya en la exposición general del **Code** francés: “Es imposible al legislador preverlo todo”. En tales supuestos, será necesario llevar a cabo una labor de interpretación, que muchos juristas califican de integradora del Derecho. Y es un lugar común afirmar que para suplir las lagunas legales, el intérprete echa mano de diversos y calificados procedimientos: la analogía, los principios generales del Derecho, la equidad, el fin perseguido por la Ley, etcétera.

Por otra parte, en la interpretación y aplicación de la Ley (puede hablarse quizás con mayor propiedad de interpretación del Derecho) debe tomarse en cuenta que la mayor parte de los sistemas jurídicos actuales (los romano-occidentales y los del *common-law*), son sistemas jerarquizados, que integran normas de diferentes valores (uno superior y otros inferiores, tal como lo planteara Kelsen tan certeramente), por lo cual esa jerarquía de normas, e incluso la jerarquía de los procedimientos integradores del Derecho, deben ser tenidas en consideración, en forma casi que insoslayable.

II. Todo lo anterior puede ser referido al problema de la interpretación de las Leyes electorales. No obstante, cada rama jurídica presenta particularidades propias, que influyen en la labor interpretativa.

Comencemos por señalar que el Derecho Electoral es un Derecho de reciente formación, en contraste con instituciones milenarias, como los contratos o los derechos reales, por ejemplo, que una antiquísima tradición jurídica ha venido aquilatando esclarecedoramente. Las más viejas normas del Derecho Electoral difícilmente alcanzan los dos siglos, y ha sido el moderno desarrollo del Estado democrático el que ha presidido, a la vez, el nacimiento y progreso de ese Derecho novísimo, si así quiere decirse.

Estamos, pues, en presencia de un Derecho cuya formulación escrita y cuyas instituciones no se nos dan en forma totalmente acabada, íntegramente definitiva. Hay mucho de ensayo, todavía, en las instituciones electorales, y la redacción de las Leyes de esta materia tiene que adolecer, necesariamente, de términos no bien precisos, en su significado; de incertidumbres, de lagunas y hasta de ciertas contradicciones. Sobre todo cuando la legislación electoral, en muchos países, es extensa, formando ya verdaderos Códigos, extensión que suscita los problemas aludidos.

Por otro lado, la ley electoral, en su casi totalidad, se caracteriza por ser de orden público, lo que le confiere un fuerte acento de obligatoriedad, que el intérprete debe calibrar en su justa medida, para alcanzar soluciones valederas. Esa noción de orden público penetra, desde luego que no con exclusividad, el conjunto de ramas jurídicas integrantes del Derecho Público. Aunque existe la tendencia de conferirle autonomía a los organismos electorales, dentro del engranaje del Estado, el Derecho Electoral está emparentado con el Derecho Administrativo, una de las ramas del Derecho Público. No es del caso discutir aquí, como ya comienza a hacerse, si hay o no un cuarto Poder, el Poder Electoral, al lado de los tres Poderes u Organos tradicionales del Estado. Pero creemos que no puede negarse la similitud del Derecho Electoral, con gran parte del Derecho Administrativo, que es, este último, en un aspecto principal, un Derecho de relación de los gobernantes con los gobernados. Y el Derecho Electoral lo es también de relación entre los gobernantes o administradores que conducen el proceso electoral y son los titulares de los organismos competentes, con los electores, sujetos, por lo menos en el campo jurisdiccional, a las decisiones de los funcionarios electorales, pero titulares también de una serie de derechos subjetivos (candidaturas, voto, etc.).

En la interpretación de las Leyes electorales no deberían desconocerse los caracteres mencionados. En primer término, la corriente imperfección de esas Leyes reclama una labor integradora de las mismas, para hacerle frente a sus lagunas, dudas y contradicciones (cuando se den estas últimas). Pero sin caer en el exceso del arbitrio del juzgador o del intérprete; que en esa tarea de interpretación debe conducirse con todos los instrumentos de una vasta cultura jurídica, para pasar por sobre el error de buena fe o por sobre la arbitrariedad negadora del Derecho.

En segundo lugar, quienes interpretan o aplican el Derecho Electoral deberían mantener, a través del examen de sus instituciones, esa característica de orden público, de obligatoriedad, *erga omnes*, a que nos hemos referido. No caben, entonces, las liberalidades, y mucho menos, las debilidades, en una interpretación y aplicación imparciales del Derecho Electoral, porque importa mucho en éste la salvaguarda de su institución capital, básica, fundamental, consistente en el derecho público subjetivo del voto, cuyo respeto es la fuente primigenia del Derecho que es objeto de nuestro análisis, y que con toda propiedad ha recibido la denominación precisa y suficiente de Derecho Electoral.

Ese derecho al voto, al sufragio, y sobre todo su respeto, su garantía y su salvaguarda, constituyen para nosotros el norte magnético de la interpretación de las leyes electorales, de la aplicación del Derecho Electoral, porque será un principio de interpretación de la más legítima estirpe, en esta materia, el de hacer intervenir en la actuación del Derecho Electoral la tesis nutricia de que en las situaciones de conflictos electorales habrán de guiarse, tanto el jurista como el juez, por ese interés esencial de que la integración democrática de los Organos del Estado y de la designación de los funcionarios que desempeñan cargos de elección popular, sean resultado de una práctica legítima y garantizada del derecho del ciudadano al voto libremente emitido y honestamente escrutado. Tal principio supremo del Derecho Electoral debería ser una de las pautas fundamentales de su interpretación.

Por este camino, podemos generalizar la tesis de que, en definitiva, la interpretación del Derecho Electoral, mucho más que expresión de un racionalismo lógico-dogmático, debe erigirse como labor que garantice los valores esenciales de la democracia representativa, teniendo como punto de referencia original las prescripciones legales.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral Voto

•BIBLIOGRAFIA: GÉNY FRANCOIS: *Méthode d'Interpretation et Sources en Droit Privé Positif* (1ª edición, París, 1899; 2ª edición, París, 1919). CARDOZO BENJAMIN: *Selected Writings*. New York, 1947. KANTOROWICZ G.: *La Lucha por la Ciencia del Derecho*, incluido en "La Ciencia del Derecho". Editorial Losada. Buenos Aires, 1949. COSSIO CARLOS: *El Substrato Filosófico de los Métodos Interpretativos*. Imprenta de la Universidad del Litoral. Santa Fe, Argentina, 1940. SOLER SEBASTIAN: *Interpretación de la Ley*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962.

Humberto E. RICORD

INVESTIGACIÓN ELECTORAL

I. El vocablo investigación electoral, nos aproxima a la actividad intelectual mediante la cual nos esforzamos por obtener alguna nueva información sobre las elecciones; es decir, la ejecución de determinadas diligencias o actos tendientes a descubrir algún nuevo conocimiento o información relacionada con alguna realidad o problema vinculado con las elecciones, como instrumento cultural destinado a la toma de la opinión política para la escogencia de los administradores de un Estado.

Como mecanismo para la toma de la opinión política en eventos especiales, periódicos, pluralistas y participativos, las elecciones a través de la historia, no sólo se han diversificado en sistemas y métodos, sino que mantienen en la actualidad en cada experiencia, distintos niveles de tecnificación y desarrollo, según el sistema político y la concepción de la democracia en el ámbito particular de análisis. Y ese fenómeno de la diversidad de sistemas electorales y nivel de desarrollo político es el que da respuesta a la importancia de la investigación electoral como materia sustantiva, científica, técnica o empírica.

II. Uno de los objetivos generales de la investigación electoral, entre otros, es conocer el comportamiento, las partes, la incidencia, la relación o simplemente la composición de un fenómeno, realidad o problema vinculado con las elecciones. Como búsqueda de información, la investigación electoral mantiene un vínculo de importancia con el tema de los procesos electorales y el bienestar político de una sociedad. Sus objetivos primarios, tratan de obtener información para mejorar, tecnificar o desarrollar las elecciones en el sistema general o en alguna de sus partes funcionales.

Los objetivos específicos de la investigación son mucho más diversos y concretos, pues en ellos encontramos algunos de carácter científico, técnico y aun de naturaleza empírica. De tal manera que mediante la investigación electoral, puede obtenerse información particularizada que permita mejorar aspectos tales como: a) la definición del sistema particular; b) las normas jurídicas en las cuales se encuentra inmerso el sistema y el cual regula su método; c) el análisis del comportamiento del cuerpo electoral, como manifestación de adhesión a una de las opciones políticas expuestas, y los mecanismos de control de legitimidad. Los objetivos de la investigación electoral en toda esta particularidad se encuentran vinculados a la incidencia de alguna ciencia o disciplina específica, social, jurídica, política o administrativa.

III. Para definir el contenido y los alcances de la investigación electoral, como ciencia o disciplina, sus fines, objetivos y metodología de trabajo, conviene hacer alguna referencia a la naturaleza de la información buscada, dado que el tema de las elecciones, puede ser analizado desde distintos puntos de vista, como ciencia, como disciplina y como actividad administrativa.

Investigar en el campo electoral, es entonces, tratar de descubrir, comprender o separar por partes algún hecho, problema o función electoral, con el objetivo de conocer su esencia y lograr el mejor cumplimiento de sus fines o valores. Esa búsqueda de la información para dar respuesta a interrogantes o hipótesis, según la naturaleza de la información requerida.

IV. Como actividad vinculada con la Sociología, la Política y el Derecho, la investigación electoral tiene los mismos problemas y requerimientos de la investigación específica en todo lo relacionado con las leyes del conocimiento, su método, los conceptos y la interpretación de la información recopilada. Común resulta ser a la investigación electoral, los fines de la actividad investigativa en lo relacionado con el planteamiento de los problemas a investigarse, formulación de las hipótesis de explicación preliminar, conceptualización utilizada, metodología de la recopilación o búsqueda de información y las técnicas de interpretación, cuantificación e informe.

Mantiene importancia también la jerarquización de los problemas, su naturaleza según el factor que lo determina, ya sea económico, social, tecnológico o político y la aplicación de teorías para su explicación.

V. Para los fines prácticos de un proceso electoral determinado, la investigación electoral, más que como problema de conocimiento científico fundamental, es tecnológico aplicado, pues su finalidad práctica está determinada en función del papel que tiene asignado en la consolidación y desarrollo de los sistemas políticos y de la democracia, como mecanismo idóneo para la escogencia de quienes deban ser personeros de la voluntad popular en la administración y gobierno de una comunidad determinada.

Partiendo entonces de que el tema de las elecciones, debe ser investigado con rigor científico, conviene destacar la importancia que tienen los aspectos técnicos, que permitan pormenorizar información con miras a logros prácticos. Temas tales como los relacionados con el sistema electoral propiamente, la participación y el comportamiento del cuerpo electoral, la conducción del evento, las campañas electorales y los mecanismos de adjudicación o reconocimiento del mandato político otorgado mediante el voto.

VI. La investigación de problemas electorales y fenómenos políticos o sociológicos vinculados con las elecciones en Iberoamérica es exuberante. No obstante este bagaje de aportación cultural, la perspectiva que se presenta actualmente en el campo de la investigación electoral es ilimitada. El fenómeno del tránsito a la democracia, permite incursionar en toda una cantidad de fenómenos sociales, políticos y jurídicos, que justifican una actividad investigativa permanente. La investigación electoral, tanto como la transferencia de información, son dos fuentes importantes en el proceso de consolidación de la democracia, de los regímenes políticos derivados de las elecciones

legítimas, pluralistas y participativas y por consiguiente base fundamental para el bienestar de toda comunidad. La convicción generalizada que existe sobre que los procesos electorales son el camino idóneo para racionalizar el poder político y la convivencia social en una comunidad, induce a destacar la importancia de la investigación electoral como metodología de enriquecimiento para el logro de los fines y el papel de las elecciones en el proceso político de toda comunidad organizada en Estado.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral **Informática electoral**

•BIBLIOGRAFIA: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Dirección c/e Luis Ma. Cazorla Prieto. Editorial Civitas. 1986. *Administración y Elecciones. La Experiencia Dominicana de 1986*. Julio Brea Franco. Cuaderno 19. CAPEL. *La Ciencia, su Método y su Filosofía*. Mario Bunge. Siglo Veinte. Argentina. 1978. *La Investigación Científica. Su Estrategia y su Filosofía*. Mario Bunge, Editorial Ariel. 1979.

Luis CASTILLO RALDA

J

JORNADA ELECTORAL

I. Por jornada electoral puede entenderse el período durante el que transcurre la votación o, dicho de una manera aun más simple, el número total de horas que permanecen abiertos los colegios electorales para recoger el voto de los electores.

Ahora bien, ésta sería una definición restrictiva de jornada electoral, pues para una parte importante de la doctrina (véase por ejemplo, *Manuel Général des elections*, Paris, 1977) por este vocablo debe entenderse no sólo el lapso de tiempo que dura materialmente la votación, sino el día o días completos en que se celebran las elecciones. Según esta segunda acepción, la jornada electoral tiene, obviamente, una mayor extensión temporal que la primera que hemos definido, mucho más limitativa.

La justificación de entender por jornada electoral el día completo, es decir, desde las cero horas del día en que se inicia la votación a las cero horas del día siguiente a dicha votación se encuentra en que, precisamente, la votación es un acto complejo que no comprende, con exclusividad, el mero acto de los votantes de introducir sus papeletas en las correspondientes urnas, sino que, por el contrario, engloba además una serie de actuaciones previas y posteriores a la votación, que son fundamentales para que ésta se produzca y que tienen como finalidad esencial salvaguardar la pureza de todo el procedimiento electoral.

Así, por ejemplo, como actos previos a la votación estarían todos los complejos mecanismos para constituir las mesas electorales que han de presidir los comicios y velar por su legalidad, estaría también el acto de precintado de las urnas, a fin de que éstas no puedan ser manipuladas fraudulentamente durante la votación, así como la colocación de las papeletas en lugar visible para los electores en el colegio electoral a fin

de que los votantes cuenten, en todo momento, con la posibilidad de tomar la papeleta de la candidatura a la que quieran prestar su voto.

Pero precisamente por la complejidad de la votación, ésta no sólo comprende actos previos a la misma, sino también actos posteriores. En este sentido, podríamos citar como ejemplos típicos de actos posteriores a la votación el escrutinio, es decir, el recuento de los votos obtenidos por cada candidatura y su asignación a los distintos candidatos, según el sistema de representación, mayoritario o proporcional, establecido en la Ley electoral.

La jornada electoral o el día de la votación constituye, en definitiva, la culminación de todo el procedimiento electoral, es pues el día más trascendente de todo el período que comprenden las elecciones que se inician con su convocatoria y que finalizan con la proclamación de los candidatos electos, ya que durante dicha jornada electoral se hace efectiva la representación del pueblo, en los órganos del Estado mediante el ejercicio del derecho de sufragio, función ésta que sirve de cauce fundamental para la participación política.

II. La jornada electoral es pues un paréntesis de la vida política, durante el cual los actos de la vida jurídica ordinaria cambian de sentido. Así, las leyes electorales de carácter democrático establecen las normas mediante las que debe desarrollarse la votación en sus aspectos formales.

Desde un punto de vista teórico, el conjunto de actos que se desarrollan durante la jornada electoral pueden clasificarse en tres categorías:

1. Actos prohibidos: durante el día en que se produce la votación y precisamene por el carácter excepcionalista que tiene para la democracia política de un país, los ordenamientos electorales establecen unas prohibiciones especiales que no se producen durante el resto de la vida ordinaria de los ciudadanos.

Como ejemplo de actos prohibidos durante la jornada electoral se podría citar la prohibición de detener a los ciudadanos que controlan la votación, esto es, a los presidentes, vocales, escrutadores de las mesas electorales, representantes de partidos políticos que concurren a los comicios, etc., salvo en caso de flagrante delito.

La razón de este tipo de prohibiciones es clara y está plenamente justificada ya que con ello se pretende salvaguardar la limpieza de las elecciones, evitando cualquier tipo de fraude. Con estas medidas se garantiza, en definitiva, la igualdad de oportunidades y se evita cualquier coacción sobre candidatos y electores.

2. Actos obligatorios: como son, por ejemplo, la obligación de los electores de justificar su identidad ante las personas que presiden las mesas electorales, mediante la presentación del correspondiente documento oficial que acredite su personalidad.

Los actos electorales de naturaleza obligatoria suelen tener un carácter eminentemente formalista, pues igual que los anteriores tie-

nen como objetivo fundamental salvaguardar la legalidad de las elecciones y, en consecuencia, su pureza.

3. Actos de los Poderes Públicos: por último se encuentran este tipo de actos que se asemejan a los obligatorios por su carácter imperativo, pero que, en este caso, deben asumirse enteramente por los distintos poderes del Estado que tengan competencias en materia electoral; ejemplo típico de los mismos sería el ejercicio de las facultades de policía a fin de que durante toda la jornada electoral se evite cualquier clase de violencia o alteración de orden público que pudiera perturbar el pacífico desarrollo de unas elecciones auténticamente libres.

En definitiva, este conjunto de actuaciones conforman la reglamentación de la votación durante la jornada electoral con la finalidad de garantizar los principios esenciales que han de presidir toda elección democrática.

III. Una cuestión que tiene relevancia con el concepto de jornada electoral es, precisamente, el de su duración. Ya hemos señalado en el apartado I que existe una doble concepción sobre el término jornada electoral: número de horas que permanecen abiertos los colegios electorales durante las que los votantes pueden ejercer su derecho (concepción restrictiva) y día o días, y no sólo las horas en que los colegios están abiertos, durante los que se produce la votación (concepción amplia). Con independencia de que no exista unanimidad ni en el derecho comparado ni en la doctrina sobre este punto, nosotros nos inclinamos a pensar que es más correcta la segunda de las acepciones antedichas (concepción amplia), y no solamente tomando como base una interpretación terminológica o gramatical de la palabra "jornada", sino también y más importante porque, como hemos señalado en el apartado anterior, el acto de la votación que se produce materialmente en el día de las elecciones o en la jornada electoral, es un acto de estructura compleja pero a la vez unitaria, que comporta, consecuentemente, actos anteriores y posteriores al de la votación que se producen, no obstante, en la misma jornada electoral.

Ahora bien, los ejemplos de derecho comparado nos demuestran además que la jornada electoral no tiene por qué coincidir con un solo día, sino que ésta se puede prolongar por un período de dos días o incluso de más.

En el derecho electoral europeo encontramos ambos ejemplos. Así, en Francia y en España la jornada electoral tiene la duración de un solo día; el "Code Electoral" francés es muy preciso a este respecto cuando en sus artículos L.54 y L.55 se señala que la votación durará un solo día y que ésta tendrá lugar en domingo. La legislación electoral española no es tan rigurosa (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General), aunque de sus artículos 82, 83 y 84 se infiere que la votación se celebrará en un solo día. Por su parte Italia sería el ejemplo de jornada electoral con una duración mayor a las

veinticuatro horas, los artículos 64 y 65 del Texto Unico electoral de 30 de Marzo de 1957 señalan que la votación se desarrollará durante dos días.

¿Qué significación tiene el hecho de que la jornada electoral transcurra en un solo día o se prolongue durante dos o más? Ciertamente pueden darse razones a favor y en contra de uno y otro sistema, tanto de orden teórico como práctico.

Así, en favor de que la jornada electoral tenga la duración de un solo día, puede alegarse que esta opción se adecúa plenamente a la realidad política y social en la que vivimos, ya que las elecciones, al convertirse en un acto político y ciudadano ordinario de carácter periódico, y al encontrarse, en consecuencia, cada vez más perfeccionada la organización de los comicios, basta con que los colegios electorales permanezcan abiertos un número razonable de horas durante un solo día, para que quede asegurado el ejercicio del derecho de voto de los electores. Además puede argumentarse que, mediante esta fórmula, se garantiza mejor la libertad de opción de los votantes, pues, en el caso de jornadas electorales de dos o más días, aquéllos que aguardan para emitir su voto al segundo día pueden verse influidos por las posibles corrientes de opinión que se vayan formulando sobre el resultado electoral, tomando como referencia el primer día de la votación. Ahora bien, evidentemente, hay que subrayar que durante toda la jornada electoral, con independencia de su duración, queda absolutamente prohibido cualquier tipo de publicidad electoral o la publicación de encuestas o sondeos que influyan en la elección de los votantes que debe ser libre, en todo momento.

Por su parte, existen también argumentos favorables a que la jornada electoral se prolongue durante dos o más días; los defensores de esta opción señalan que con ella se garantiza, con mayor seguridad, el ejercicio del derecho de voto ya que, obviamente, el elector cuenta con más tiempo para emitir su sufragio; asimismo alegan que el voto es más meditado, por la misma razón de prorrogarse los comicios. Un último argumento en favor de este tipo de jornada electoral se encuentra en razones geográficas, pues éstas pueden dificultar el acceso a algunos colegios electorales, lo que hace conveniente que la votación se prolongue más de un día, a fin de dar opción a todos los electores para emitir su voto.

Otro problema íntimamente relacionado con el anterior es el número de horas que deben permanecer abiertos los colegios electorales durante la jornada electoral. Todas las legislaciones electorales democráticas coinciden en establecer que el número de horas en que ha de permanecer abierta la votación deben ser suficientes en función del número de votantes. Siguiendo con los ejemplos anteriores, en Italia la Ley electoral prevé que la votación se desarrollará durante el primer día, desde las 6 horas hasta las 22, y desde las 7 horas hasta las 12 del día siguiente; en España la votación se inicia a las 9 horas continuando sin interrupción hasta las 20 horas de esa misma jornada.

IV. Por último, vamos a referirnos a la importante cuestión de la prohibición de cualquier tipo de acto de propaganda durante la jornada electoral.

En efecto, es regla general de las legislaciones electorales prohibir cualquier acto de publicidad electoral no sólo el día de las elecciones, sino también durante el día inmediatamente anterior. Parece lógico establecer una tregua en la polémica electoral durante un plazo anterior a la votación, ya que los electores deben contar con un período de reflexión para madurar su voto.

Este “día de reflexión” inmediato a la jornada electoral viene exigido por la propia esencia democrática de las elecciones; así, en primer lugar, los partidos políticos precisan de una pausa para participar en la siguiente fase del procedimiento electoral —la votación— así como para que sus militantes y candidatos puedan desplazarse a sus circunscripciones electorales para emitir su voto; en segundo término, viene también exigido por los principios de libertad de voto y de igualdad de oportunidades entre los partidos, pues se pretende evitar ventajas que la potencia económica u organizativa pudiera dar a alguna candidatura en relación con las demás; por último, es conveniente que los electores, en este día, tengan el sosiego necesario, sin verse bombardeados por consignas y propaganda partidista, para meditar el sentido de su opción política.

En conclusión, la campaña electoral finaliza usualmente cierto número determinado de horas, con anterioridad a la votación para evitar todo abuso de propaganda electoral y para garantizar la libertad de voto.

Vocablos de referencia:

- V. Campañas electorales
Emisión del voto

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

I. Jurisprudencia — Generalidades

A. Etimología

El vocablo “Jurisprudencia” proviene del latín *iurisprudentia*, —*iae*, literalmente “sabiduría, conocimiento del derecho”, compuesto

de *ius, iuris* “derecho” y *prudencia*, —*iae* “sabiduría, conocimiento”, derivado de *prudens*, —*tis* “sabio, conocedor”.

B. Concepto

En su acepción etimológica, esto es como equivalente a “Ciencia del Derecho”, el vocablo *jurisprudencia* ha caído en desuso. Actualmente, se entiende por *jurisprudencia* el conjunto de decisiones de los órganos que realizan la función jurisdiccional, emitida en las causas sometidas a su resolución y, más específicamente, la doctrina que resulta de tales decisiones y de la interpretación de las normas legales que en ellas se efectúa.

C. Características

En tanto consiste en la doctrina resultante de la interpretación y aplicación del derecho por los órganos competentes, la *jurisprudencia* reúne las siguientes características: a) **aclaratoria** (aclara el sentido de la norma); b) **supletoria** (no pudiendo dejar de fallar bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, el juez suple —acudiendo a la analogía, a la costumbre, a los principios generales del derecho y a otras fuentes jurídicas— la ausencia de previsión normativa —“lagunas de la ley”—); y c) **actualizadora** (dinamiza el contenido de la norma, actualizándolo y adaptándolo a las realidades y necesidades de organización social).

D. La jurisprudencia como fuente

Si bien se discute en doctrina si la *jurisprudencia* es o no fuente del derecho, la mayoría de los autores le adjudica el carácter de fuente jurídica. Entendida la palabra fuente como “medio de expresión del derecho” (LLAMBIAS, Jorge Joaquín, “Tratado de Derecho Civil”, Ed. Perrot, Bs.As., 1986), la *jurisprudencia* puede ser considerada así como fuente **secundaria** o **subsidiaria** —siendo la ley fuente primaria—, pues sólo se acude a ella a falta de norma legal expresa que regule claramente el caso.

Constituye también una fuente **material** en la generalidad de los casos en tanto, por lo común, no es obligatoria y sólo gravita por la fuerza persuasiva que de ella emana (LLAMBIAS, Jorge Joaquín, op. cit.).

En cambio, puede erigirse en fuente **formal** cuando, por mandato legal, es imperativa para el intérprete por razón de la autoridad de la que proviene (v. gr. los “fallos plenarios” de los tribunales de apelación integrados por “salas” —Cod. Proc. en lo Civil y Comercial de la Rep. Arg., Art. 303— cuya doctrina es vinculante para las diversas salas de esos mismos tribunales y para los jueces de primera instancia. En particular, en cuanto a la materia electoral se refiere y a título de ejemplo,

los fallos dictados por la Cámara Nacional Electoral de la Rep. Argentina y las decisiones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en ejercicio de la atribución constitucional de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a lo electoral).

E. Obligatoriedad de la jurisprudencia

A diferencia de lo que ocurre en el derecho anglosajón, en el que los precedentes judiciales constituyen la fuente fundamental de los derechos y obligaciones y tienen fuerza obligatoria, en los sistemas romanistas o legislativos, por regla general, la jurisprudencia no es, por sí sola, imperativa para los jueces, ni siquiera —salvo que lo disponga la ley, v. gr. México— aquélla proveniente del máximo órgano del sistema judicial de un país (Corte Suprema de Justicia, Superior Tribunal de Justicia, etc.). No obstante, los tribunales inferiores acatan generalmente los criterios sentados por los tribunales superiores, tanto por la autoridad moral de que éstos están institucionalmente investidos por la situación jerárquica que ocupan, como por razones de orden y de economía procesal, pues, en definitiva, una sentencia que contrariara tales criterios sería casi seguramente revocada. Sólo entonces fundamentalmente, con base en argumentos no considerados por aquéllos y cuando resulte de modo palmario que la jurisprudencia imperante no expresa adecuadamente “el sentir y la apreciación comunitaria sobre los hechos acerca de los que versa” (Enrique R. AFTALIÓN, Fernando GARCÍA OLANO, José VILANOVA, *Introducción al Derecho*, La Ley, 7ª ed. Bs. As.) haciéndose “ostensible la necesidad de un cambio de orientación respecto de la cuestión jurídica debatida” (Cámara Nacional Federal, Sala II contencioso administrativo, Nov. 28-1974, La Ley, 1975 A-240), podrán los jueces contrariar la jurisprudencia de tales tribunales superiores.

Constituyen excepción al principio de la no obligatoriedad de la jurisprudencia aquellos casos en que —como se vio *supra*, inc. 4)— la propia ley dispone que, en determinadas condiciones, la doctrina emanada de los fallos de ciertos tribunales es de acatamiento imperativo por parte de los jueces.

F. Valor de la jurisprudencia

Para algunos autores, la jurisprudencia, para ser considerada como tal, debe consistir en una serie de decisiones que resuelven en forma constante una misma cuestión en idéntico sentido. No obstante, en la medida en que ella expresa la opinión del tribunal sobre un punto de derecho, del cual fluye una doctrina que tiene el valor de precedente para futuros pronunciamientos, puede afirmarse que una sola sentencia es suficiente para “sentar” jurisprudencia: es el “*leading case*” del

derecho anglosajón (Guillermo A. BORDA, *Tratado de Derecho Civil*, Perrot, 8ª ed., Bs. As.). Pero, ciertamente, tanto mayor será el peso de la jurisprudencia como sustento jurídico de nuevas decisiones cuanto mayor sea la jerarquía de los tribunales que la aplican, la autoridad intelectual de sus integrantes y la reiteración y constancia con que ella es invocada a través de sucesivos fallos. Cuando esto último sucede, transformándose la originaria particularidad de la sentencia en “generalidad” (MIGUEL S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed., Abeledo-Perrot, Bs. As.), va adquiriendo valor autónomo, expandiéndose y consolidándose, y dando lugar así al fenómeno de la “fijación” de la jurisprudencia, lo cual contribuye a la necesaria estabilidad jurídica que exige el cuerpo social.

II. Jurisprudencia electoral

A. Concepto

Según la materia jurídica de que se trate, se habla en particular de jurisprudencia civil, penal, comercial, administrativa, etc. A su vez, la aplicación e interpretación del derecho electoral por los organismos con potestad jurisdiccional para ello —en Latinoamérica: tribunales, cortes, consejos, cámaras, jueces electorales, según los países— da lugar a la elaboración de una jurisprudencia específica en la materia, denominada jurisprudencia electoral.

B. Importancia cuantitativa

Su caudal, en comparación con el proveniente de otras ramas jurídicas (derecho civil, penal, etc.), es reducido. Ello es debido, en cuanto a la materia, a que el derecho electoral es relativamente nuevo, en tanto su fundamento se encuentra en la esencia misma del sistema de gobierno representativo republicano y su formación y consolidación se vinculan estrechamente a la de las modernas democracias de masas y, junto con ellas, a la participación popular en la elección de los gobernantes y a la consagración y generalización de los principios de representación popular, de pluralismo ideológico, de igualdad política, de periodicidad en las funciones y a la institucionalización de los partidos políticos. En cuanto a los órganos de interpretación y aplicación del derecho electoral a que éstos, como organismos electorales específicos con potestad jurisdiccional, son de creación reciente (en su mayoría, bien entrado el presente siglo).

La característica señalada se acentúa en la mayoría de los países latinoamericanos, donde las repetidas interrupciones de la vida institucional producidas en este siglo por hechos de fuerza con sus a menudo prolongados períodos de parálisis electoral, las reiteradas modificaciones de leyes y sistemas electorales así como las numerosas reestructura-

ciones de los organismos encargados de aplicarlas, impidieron, por regla general, la consolidación de una jurisprudencia electoral y la continuidad en su elaboración.

C. Características particulares

Al igual que el derecho que le da nacimiento, la jurisprudencia electoral es dinámica, pues se encuentra en permanente desarrollo a la par de la evolución político-institucional de los pueblos. Se nutre de principios rectores que son particulares al derecho electoral —tales como el de respeto por la genuina voluntad del electorado libremente expresada y el principio de representación los cuales dan origen a ciertas reglas específicas— pero, siendo aquél el punto de encuentro de otras varias ramas jurídicas como el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho procesal y el derecho civil, los organismos encargados de su aplicación e interpretación deben acudir a menudo a los principios que informan estas otras disciplinas del derecho y a la aplicación analógica de sus normas.

D. Ambito de aplicación

La validez de la jurisprudencia originada en los organismos electorales con potestad jurisdiccional no se limita al ámbito del derecho electoral, sino que los principios que en ella se consagran pueden extenderse a cuestiones electorales no políticas y son de aplicación analógica, en caso de no existir textos precisos, a otro tipo de elecciones, como aquéllas que se realizan en las asociaciones profesionales.

E. Contenido

La jurisprudencia electoral está formada por todas las resoluciones dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional —entendida esta expresión como potestad de “decidir en un caso concreto lo que es un derecho según la legislación vigente” (Miguel S. MARIENHOFF, op. cit.)— para resolver cuestiones contenciosas o no contenciosas en materia electoral, y en ejercicio de tal potestad. Junto a esta jurisprudencia —en tanto de ellas deriva la doctrina del tribunal— las “interpretaciones auténticas” realizadas por aquellos organismos que, como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, tienen la atribución de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral a solicitud de los representantes de cualquier partido político, es decir a aquéllas formuladas en asuntos no contenciosos.

Versa así la jurisprudencia electoral sobre asuntos regidos por las leyes que regulan los procesos eleccionarios y los sistemas electorales (v. gr. impugnaciones contra los actos electorales, escrutinios, distribu-

ción de cargos). Se origina asimismo en la aplicación de las leyes de partidos políticos que regulan la fundación, organización, funcionamiento y extinción de tales agrupaciones así como de las alianzas y confederaciones y, según el país y el sistema imperante y el mayor o menor grado de control estatal de su vida interna incluye desde la concesión de su personalidad jurídico-política hasta las controversias que se suscitan entre partidos (p. ej. cuestiones de nombres o de siglas), o bien entre afiliados y las autoridades de un partido (p. ej. suspensión o expulsión de adherentes o afiliados) entre distintos grupos de un mismo partido (elecciones partidarias internas, validez de asamblea, congresos o convenciones, etc.).

F. Origen

Por su origen, la jurisprudencia electoral puede provenir: a) de organismos electorales judiciales especializados (v. gr. Cámara Nacional Electoral en la República Argentina y Tribunal Superior Eleitoral en el Brasil), o bien: b) de organismos judiciales no específicamente electorales —tribunales de justicia comunes llamados a resolver cuestiones electorales (v. gr. Consejo de Estado y Tribunales Administrativos en Colombia). En este grupo cabe incluir las decisiones de las supremas cortes de justicia en aquellos casos en que, como consecuencia de recursos tendientes a resguardar la supremacía constitucional e interpuestos contra decisiones de tribunales judiciales o no judiciales, tales cortes deben interpretar algún punto de derecho electoral (v. gr. la Corte Suprema de la República Argentina cuando debe resolver alguna causa proveniente de la Cámara Nacional Electoral en virtud del recurso extraordinario de inconstitucionalidad. Idem Panamá, Venezuela, Honduras). c) En la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, son organismos electorales independientes de variada denominación (Corte Electoral, Consejo Supremo Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, Consejo Central Electoral, Tribunal Supremo Electoral, Comisión Federal Electoral, Tribunal Electoral, entre otras) los que resuelven las cuestiones electorales y los que dan lugar, por lo tanto, a esa jurisprudencia.

G. Importancia

La jurisprudencia electoral no sólo reviste gran importancia como antecedentes para futuras decisiones sino que brinda, también, el fundamento para la mejora de las leyes electorales y su adecuación a criterios interpretativos constantes y consolidados. En este aspecto, a menudo el legislador, al reformar la ley, la perfecciona recogiendo y adaptando criterios jurisprudenciales supletorios que colmaban vacíos legales anteriores.

Al fijar pautas de interpretación frente a la insuficiencia o a la oscuridad de la ley, aclarándola y supliendo sus falencias, proporciona un marco referencial para las conductas de los diversos sujetos de la actividad política (partidos, candidatos, afiliados, etc.).

H. Uniformidad

La uniformidad de la jurisprudencia constituye, en general, una necesidad social y garantía fundamental de estabilidad jurídica. No escapa a esta exigencia la jurisprudencia electoral.

Por la naturaleza de orden público de las cuestiones electorales es particularmente importante lograr la uniformidad de la jurisprudencia que a ellas se refiere, evitando el “escándalo jurídico” derivado de la existencia de resoluciones contradictorias sobre un mismo punto de derecho electoral.

A este objetivo contribuyen ciertamente en gran medida las facultades de interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral otorgadas a muchos de los organismos encargados de su aplicación (v. gr. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica) y la fuerza vinculante que sus decisiones y la doctrina que de ellas resulta tienen para los órganos de grado inferior (v. gr. Cámara Nacional Electoral de la República Argentina integrante del Poder Judicial y con jurisdicción en todo el país cuyos criterios deben ser seguidos imperativamente por los jueces de primera instancia).

No obstante, sólo puede asegurarse así la uniformidad futura, mas no se evita en forma absoluta la existencia de resoluciones contradictorias, puesto que en la medida en que éstas no sean apeladas, posibilitando así la emisión de un pronunciamiento unificador que sienta jurisprudencia obligatoria, habrán de subsistir con plena validez.

III. Casos

Para ilustrar mediante casos concretos la naturaleza e importancia de algunas de las cuestiones cuya decisión conforma la jurisprudencia electoral, citaremos un pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones del Perú (órgano autónomo e independiente y suprema autoridad electoral de ese país), y un fallo de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina (tribunal de segunda instancia especializado en materia electoral, con jurisdicción en todo el país, integrante del Poder Judicial, cuyas decisiones sólo son susceptibles de ser atacadas ante la Corte Suprema de Justicia por vía del recurso extraordinario de inconstitucionalidad).

Caso A: Jurado Nacional de Elecciones del Perú

Como consecuencia de la comunicación cursada al Jurado Nacional de Elecciones mediante la cual el presidente de la Alianza Electoral

Izquierda Unida, doctor Barrantes Lingán, hacía saber su voluntad de declinar la participación de la Fórmula presidencial por él encabezada en la 2ª vuelta de las elecciones del 14 de abril de 1985, el mencionado organismo electoral emitió un pronunciamiento de gran trascendencia mediante el cual, supliendo vacíos de la normativa constitucional y legal, que no había previsto “la situación de que uno de los dos candidatos con derecho a participar en la segunda elección declinara su participación en ella y quedara expedito un solo candidato”, resolvió 1º) aceptar la declinación de la fórmula presidencial encabezada por el doctor Barrantes Lingán para participar en una segunda elección de Presidente de la República, 2º) declarar que no procedía convocar ni llevar a cabo una segunda elección y 3º) proclamar elegida la fórmula presidencial encabezada por el ciudadano Don Alan García Pérez.

Los fundamentos más relevantes de dicha decisión fueron, en síntesis, los siguientes:

a) Correspondiendo a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular, dichos partidos o alianzas pueden retirar sus candidatos en ejercicio de ese derecho legítimo.

b) El derecho a esa declinación, renuncia o retiro de la fórmula presidencial no está prohibido en ninguna disposición legal.

c) La norma constitucional que prevé una segunda elección no es de carácter compulsivo contra los candidatos porque la participación en los asuntos públicos es un derecho de los ciudadanos y por lo tanto puede declinar, renunciar o rehusar un candidato a dicha participación.

d) Ese mandato constitucional tampoco es limitativo al derecho político del candidato a rehusar participar en la segunda elección, porque la prohibición de renuncia a un derecho sólo está impuesta, en principio, en el Derecho Público a las llamadas cargas públicas y para los casos de función pública, que la ley señala taxativamente, no estando comprendido en ninguna de esas situaciones la declinación o renuncia de que se trata.

e) Si el Presidente de la República en ejercicio del cargo puede renunciar a esa dignidad, con mayor razón puede renunciar a su derecho de participar, en una segunda elección, quien sólo es candidato a esa dignidad.

f) No corresponde sustituir al candidato renunciante con el que le sigue en el orden de la votación, porque la norma constitucional establece imperativamente que sólo pueden participar en la segunda elección los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

g) No pudiendo los jueces ni las autoridades administrativas dejar de administrar justicia, o abstenerse o dejar de resolver los asuntos que les corresponde por deficiencia de las leyes, el vacío de la legislación electoral debe ser cubierto por el Jurado Nacional de Elecciones en ejercicio de las potestades autónomas de que se halla investido.

h) Con un solo candidato, el doctor Alan García Pérez, no puede haber segunda elección porque la Constitución del Estado requiere la participación de dos y no puede haber sustitución del renunciante.

i) Este requerimiento impone a la ciudadanía escoger o preferir a uno de los dos candidatos que han obtenido las más altas mayorías relativas, y faltando uno de ellos, queda sin efecto ni objeto la acción de elegir, tanto más que, en esta segunda elección, sólo se exige la mayor votación para proclamar al Presidente de la República.

j) Una convocatoria a la ciudadanía para una segunda elección sería convocar propiamente a un plebiscito, institución extraña al ordenamiento jurídico del Perú, porque en el fondo lo que se sometería al voto popular sería una determinada propuesta: aprobar o rechazar una candidatura y lo que la Constitución impone es una segunda elección, lo que es un imposible jurídico con un solo candidato y, por lo tanto, dicha disposición no obliga.

Esta resolución del Jurado Nacional de Elecciones del Perú es un ejemplo de *“leading case”*—por versar sobre una cuestión novedosa no planteada anteriormente— y constituye también un ejemplo de jurisprudencia electoral supletoria, en tanto cubre el vacío legal resultante de la falta de previsión normativa para casos como el planteado.

Caso B: Cámara Nacional Electoral de la República Argentina

Discutida ante el juez de primera instancia la validez de los votos en blanco a los fines de determinar la representación de la minoría en las elecciones internas de un partido político, el caso llegó en apelación ante la Cámara Nacional Electoral, la que confirmó lo decidido por el magistrado, para lo cual aplicó en forma subsidiaria, interpretándola, la ley que rige las elecciones nacionales, y se pronunció en favor de la validez jurídica y política del voto en blanco.

Si bien la interpretación de la ley electoral, no se originó en una cuestión suscitada con motivo de una elección nacional sino de comicios internos de un partido, la doctrina sentada reviste valor de precedente para cualquier cuestionamiento futuro de tales votos que pudiera producirse en elecciones generales.

Se transcriben a continuación las partes pertinentes del fallo:

“Toda vez que ni la Carta Orgánica de la Unión Cívica Radical del distrito de la Capital Federal ni la Carta Orgánica Nacional hacen referencia a los votos en blanco, sino que únicamente mencionan los “votos válidos emitidos”, la solución de la cuestión planteada respecto de la validez o invalidez de los votos en blanco ha de surgir entonces de la exégesis de las disposiciones del Código Electoral Nacional aplicables en forma subsidiaria por virtud del Art. 29 de la ley 23.298 de partidos políticos”.

“Que sostiene la apelante, como argumentos centrales de su recurso e interpretando el Art. 101 del Código Electoral Nacional, que

el voto en blanco no es ni voto nulo ni voto válido, sino que se trata en realidad de una categoría autónoma diversa del voto válido, agregando que “si la norma hubiera querido englobar a los votos en blanco entre los votos válidos emitidos no sólo no hubiera hecho el distingo, formando con los votos en blanco una categoría especial, sino que hubiera establecido que los votos en blanco, a cierto respecto, obran como si fueran votos válidos, lo que ciertamente no hizo”.

“Ello no es así, como se ha de ver”.

“El Art. 101 del Código Electoral Nacional establece, conceptualmente, cinco categorías de votos: votos válidos, nulos, en blanco, recurridos e impugnados. Si se descartan los votos recurridos y los impugnados —los cuales una vez finalizado el escrutinio definitivo se transforman necesariamente en votos válidos o bien en votos nulos (Art. 112, inc. “6” y Art. 119, Cód. cit.)— sólo quedan, aparentemente, tres categorías de votos: válidos, nulos y en blanco”.

“Un examen más detenido de la cuestión permite, sin embargo, advertir que ello no es exacto desde un punto de vista sustancial. En efecto, la que —como resultado de una aparente deficiencia de técnica legislativa— aparece como una tercera categoría independiente y distinta de las otras dos —la de los votos válidos y la de los votos nulos— en rigor no es tal, en razón de que los valores absolutos y excluyentes que encierran los términos “nulo” y “válido” no dejan margen ninguno para que puedan existir otros votos que, en definitiva, no deban necesariamente quedar encuadrados en alguna de las dos primeras categorías. Pues, para decirlo de otro modo, los votos valen o no valen, son o no son. Es decir entonces que los votos en blanco no pueden constituir otra cosa que una sub-categoría de alguna de aquéllas”.

“Y en tal medida, y en ausencia de una norma expresa que diga otra cosa, desde un punto de vista jurídico no cabe sino considerarlos como incluidos sustancialmente en la categoría de los votos válidos. Ello así pues es principio general inconcuso que las nulidades —como ya lo dijera la Cámara Nacional Electoral en su Fallo Nº 124/63 al resolver una cuestión análoga— son de interpretación restrictiva toda vez que tienden a limitar derechos”.

“A ello cabe agregar que si la ley hubiera querido considerarlos nulos lo habría indicado expresamente incluyéndolos en la enumeración del punto II del Art. 101. Al no haberlo hecho así no puede sino arribarse a la conclusión de que se encuentran excluidos de tal categoría, por lo que han de considerarse comprendidos necesariamente, entonces, en la de los votos válidos”.

“Que el razonamiento contrario que esgrime la recurrente —según el cual la validez del voto en blanco sólo podría resultar de una mención expresa de la ley en tal sentido—, no es, en cambio, atendible, desde que siendo la validez la regla y la nulidad la excepción lo que debe determinarse taxativamente es cuándo un acto es nulo y no cuándo es válido. Por otra parte, es un principio fundamental en mate-

ria de nulidad de los actos jurídicos —y el sufragio y su expresión el voto son actos jurídicos de naturaleza política— que no hay nulidad sin una disposición legal que la establezca. Ha de agregarse a ello que la nulidad no admite interpretación extensiva y no debe ser declarada fuera de los supuestos previstos por la ley (C.N. Com. Sala B, diciembre 4-963, L.L. 115-6), que toda nulidad debe fundarse en una norma legal que implícita o explícitamente la establezca, norma que debe interpretarse restrictivamente (C.N. Civ. Sala D, setiembre 30-964, L.L. 116-568), que en caso de duda el intérprete debe inclinarse por la solución más compatible con el ejercicio de los derechos (C.N. Civ. Sala D setiembre 2-966, L.L. 124-211) y ha de estarse por la validez y no por la anulación del acto (C.S.J.N. junio 23-965, L.L. 119-286; C.S.J.N. 262-87 entre muchos otros) interpretándose la ley siempre en el sentido más favorable a ese efecto”.

“Por consiguiente, de lo dicho hasta aquí, debe considerarse que los votos en blanco tienen plena validez jurídica”.

“Que en definitiva, y si bien la ley no los denomina de ese modo, lo cierto es que el Art. 101 consagra en los hechos, por un lado, los votos nulos y, por el otro, dos sub-categorías de votos válidos: los votos válidos “positivos” —expresamente admitidos con esa denominación en la ley 19.862 que, aunque sin vigencia actualmente, tiene valor de antecedente en tanto distinguía entre “votos válidos positivos” y “votos válidos emitidos” que son la expresión de una voluntad del elector dirigida positivamente en favor de uno o más candidatos y que se manifiesta mediante la boleta oficializada (Art. 101 Ap. I), y los votos en blanco, que si bien no traducen una voluntad positiva del sufragante en beneficio de ningún candidato constituyen ciertamente una expresión de voluntad política legítima, admitida expresamente por la ley como manifestación de “un poder autónomo de la libertad para el hombre y del poder político del Pueblo, que se organiza con todos los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico y no solamente con aquellos que lo hacen con mayor positividad representativa” (conf. Fallo Nº 124/63), ya sea que importen legítimo disenso respecto a la totalidad de los candidatos en pugna, traduzcan la indecisión del sufragante, o tengan cualquier otro significado que el ciudadano y elector haya podido atribuirle como manifestación de su voluntad política”.

“Que a este respecto vale destacar que la finalidad del sufragio consiste en posibilitar la expresión democrática de la voluntad política del pueblo, éste organizado como cuerpo electoral que está integrado también por los votantes que lo emiten en blanco, y sólo en la medida en que el acto mediante el cual se manifiesta esa voluntad no reúna los requisitos necesarios para la obtención de su finalidad habrá de considerarse nulo. Ello ocurre, en los casos enumerados en el Ap. II del Art. 101, en que por tratarse de votos deficientes no puede conocerse la real voluntad política del elector, o bien cuando se trata de un voto emitido por quien no es el verdadero titular del derecho de sufragio (Art. 119) caso en el que la voluntad política expresada no es auténtica”.

“Pero, como ya se dijo *supra*, no puede negarse que el voto en blanco ha sido emitido y constituye la expresión de una voluntad de naturaleza política, aun cuando no se manifieste de forma positiva. Por ello, en la medida en que satisfaga los requisitos formales de la ley, al igual que los votos enunciados en el Ap. I del Art. 101, cumple también con la finalidad del sufragio, esto es la de expresar una determinada voluntad política —ya sea positiva o negativa— y, en tal medida, mal podrían ser considerados nulos”.

“Que si ello es así en las elecciones generales en las cuales el voto es obligatorio, tanto más lo es en aquéllas —como las que originan esta causa— en que no lo es. En efecto, si bien podría sostenerse que en las elecciones de sufragio obligatorio el voto en blanco podría equivaler, en ciertos casos, a una abstención —toda vez que no otra alternativa le queda a quien no quiere expresarse positivamente ni tampoco incurrir en la violación del deber legal que votar en blanco—, cuando el sufragio es voluntario poca duda puede haber que quien opta por ir a depositar un voto en blanco —siendo que no tiene obligación de concurrir a sufragar— lo que hace no es abstenerse sino expresar una opinión política de disenso mediante un modo de sufragio legalmente admitido”.

“En este sentido, siendo el sufragio un derecho político de carácter funcional —naturaleza que se pone claramente de manifiesto en el caso del sufragio obligatorio en las elecciones generales—, es decir que constituye por un lado el ejercicio de una función pública y por el otro un derecho subjetivo del elector, siempre le queda reservada al ciudadano elector, en virtud de esto último, la facultad de emitir el voto como voluntaria manifestación de su opinión en el disenso, derecho político éste que no le puede ser desconocido. Y en el caso del sufragio voluntario, como en el *sub judice*, donde únicamente subsiste el aspecto potestativo del voto, bien se ve —con mayor razón aún— que no se le puede negar al afiliado elector el derecho de exteriorizar su opinión política a través del voto en blanco”.

“Que por otra parte, el no admitir la validez del voto en blanco importaría tanto como obligar al sufragante a ejercer una opción entre determinados candidatos o listas, violentando su acto ético político de conciencia, negándole la libertad bajo pena de nulidad, de expresar su disconformidad con todos ellos, lo cual no se compadece con los principios democráticos que constituyen la base misma del sufragio. Como se expresa al defender la obligatoriedad del voto, “no media otra parte por tal motivo coerción alguna en el ánimo de los sufragantes: lo que el Estado exige es su concurrencia al comicio, pero dentro del mismo pueden pronunciarse libremente en la forma que estimen más oportuna, y hasta negar su apoyo a tendencia alguna, mediante un sufragio puramente negativo o de presencia, como lo es el voto en blanco” (Martín ABERG COBO, *Reforma Electoral y Sufragio Familiar*, Ed. G. Kraft, 1944)”.

“Existen, por lo demás, históricamente, numerosos casos en que el voto en blanco ha constituido un modo de exteriorizar electoralmente una voluntad política determinada”.

“Que, siendo entonces los votos en blanco jurídica y políticamente válidos en tanto constituyen legítima expresión de voluntad política, no existe razón para que no deban computarse a los efectos de determinarse la base de la representación de las minorías. Por ello, y en ausencia de toda norma estatutaria que disponga otra cosa, ha de concluirse de todo lo expuesto que los votos en blanco integran la categoría de “votos válidos emitidos” a que alude la Carta Orgánica de la Unión Cívica Radical de la Capital Federal y que, por consiguiente, deben computarse a efectos de determinar el 25% que permite el acceso de la minoría a los cargos en disputa”.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral Proceso electoral

• AFTALIÓN, ENRIQUE R., GARCIA OLANO, FERNANDO, VILANOVA, JOSÉ, *Introducción al Derecho*, La Ley, 7ª Ed. Buenos Aires. AUTORES VARIOS, *Legislación Electoral Comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)*, CAPEL, Costa Rica, 1986. BORDE, GUILLERMO A., *Tratado de Derecho Civil*, Perrot, 8ª Ed., Buenos Aires. CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, 2ª Ed., Buenos Aires. COUTURE, EDUARDO J., *Vocabulario Jurídico*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976. DEBBASCH, CHARLES, *Contentieux administratif*, Dalloz, 2ª ed. París, 1978. DEMICHEL, ANDRÉ ET FRANCINE, *Droit Electoral*, Dalloz, París, 1973. “Digesto Jurídico”, Ed. La Ley, Bs.As., 1981. “Enciclopedia de las Ciencias Sociales”, Ed. Asuri, Bilbao. “Enciclopedia Jurídica Omeba”, Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1969. FERNANDEZ VAZQUEZ, EMILIO, *Diccionario de Derecho Público*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1981. FIORINI, BARTOLOMÉ A., *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires. GARCÍA BELAUNDE, DOMIGO, *Una Democracia en Transición* (Las elecciones peruanas de 1985), Cuadernos de CAPEL, Nº 16. LINARES QUINTANA, SEGUNDO, *Tratado de la Ciencia de: Derecho Constitucional*, Ed. Alfa, Buenos Aires. LLAMBIAS, JORGE JOAQUÍN, *Tratado de Derecho Civil*, Perrot, 12ª Ed. Buenos Aires. MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires. ORLANDI, HÉCTOR RODOLFO, *Ciencia Política*, 3ª Ed., Plus Ultra, Buenos Aires. SALVAT, RAYMUNDO M., *Tratado de Derecho Civil Argentino*, Ed. Menéndez, Buenos Aires, 1917. SANCHEZ AGESTA, LUIS, *Democracia y Procesos Electorales*, Cuaderno de CAPEL, Nº 13.

Octavio Felipe GONZÁLEZ ROURA

JURISPRUDENCIA ELECTORAL

ULPIANO decía: “Jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto” (*Juris prudentia est divinarum atque humanarum rerum notitia, iusti atque iniusti scien-*

tia — ULPiano, Dig. 1, 1, 10, 2) y Joaquín ESCRICHE, es la costumbre que se tiene de fallar en tal o cual manera.

De una manera más moderna podemos considerar que jurisprudencia significa la forma en que los tribunales con suficiente continuidad y generalización resuelven determinada cuestión. Consecuentemente, no puede considerarse jurisprudencia una solución aislada del mismo tribunal. Este concepto se considera como una de las fuentes del derecho, que en forma tradicional las clasificaba en ley, costumbre, jurisprudencia y doctrina.

Desde el punto de vista del derecho procesal, al sentenciar los jueces están finalizando un proceso por la forma más normal que es la sentencia, el conjunto de esas sentencias concordantes y análogas dictadas por un tribunal en forma permanente nos trae el concepto de jurisprudencia pacífica, que es aquella entonces en donde producida la situación A, le corresponde un tipo de resolución B, por haber sido unánime y concordantemente la solución establecida por los tribunales.

De esta forma, parte de esta doctrina, entre ellos François GÉNY, establece que los jueces crean derecho en razón que pronuncian sentencias, esto es, actos jurisdiccionales, que gozan del imperio suficiente para ser ejecutados hasta coactivamente, a través de los cuales aplican la ley; precisamente, en la organización de los Poderes del Estado propia de nuestra Constitución compete al Judicial esa tarea.

O sea aplican la ley, que como sabemos es una norma general destinada a arreglar una pluralidad de casos, no uno individualmente; ahora bien, a veces la sentencia no aparece como aplicación de la ley, es decir en la forma que tiene el juez de encuadrar el caso en la descripción de esa ley, pues presenta cierto cariz creativo, yendo inclusive más allá de la ley, rastreando y estableciendo lo que quiso decir el legislador.

Otras veces en nuestra reglamentación legal vigente —Art. 303 del Código de Procedimientos Civiles de la República Argentina— existe la jurisprudencia plenaria, que es la decisión que toma un Tribunal por el voto individual de los miembros, y que esa mayoría impone el decisorio, semejando de esta forma a la ley, en cuanto es la aplicación general para una pluralidad de relaciones jurídicas.

Vemos entonces que una corriente jusfilosófica piensa que los Jueces crean Derecho, tanto en los supuestos comunes en que subsumen el caso en la norma general, como —con mayor razón— cuando actúan del modo que indicamos en el ejemplo antes citado. Otra opinión clásica, entiende que los jueces se limitan a aplicar la ley, que no crean Derecho, pues —debiendo fallar con arreglo a la ley— lo más que hacen es interpretarla en función del caso dado.

La disputa entre ambas corrientes es ardua. Indudablemente salvo situaciones excepcionales —fallos plenarios, por ejemplo— los jueces no dictan normas generales, pero aun en los casos en que se limitan a

pronunciar una decisión que es solamente aplicable a una situación particular planteada hay cierta forma de creación, por lo menos en la medida en que media al respecto cosa juzgada y, cualquiera sea el acierto o desacierto de la decisión, no es invocable el derecho subjetivo que se tenía antes de pronunciársela, y sólo cabe atenerse a los términos de la resolución judicial. Pero aunque todas las opiniones estén de acuerdo —como no podría ser de otra manera— acerca de las funciones de los Jueces, acerca de qué hacen los hueces, media un serio desencuentro sobre si crean o no Derecho.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral
Proceso electoral

Jorge Horacio OTAÑO PIÑERO

JUSTICIA ELECTORAL

La expresión justicia electoral tiene generalmente una amplia acepción, que comprende todo lo relacionado con la actividad jurisdiccional referente a las elecciones. Para los fines de este Diccionario Electoral, que en otros apartados contiene aspectos individualizados de la justicia electoral (como son los de contencioso electoral, derecho procesal electoral, interpretación de las leyes electorales y jurisprudencia electoral), circunscribiremos esta exposición a los organismos que son titulares de la justicia electoral.

Debido a que es común la división de la competencia electoral conforme al fraccionamiento político-administrativo del territorio nacional, la justicia electoral está organizada jerárquicamente, a través de organismos locales, regionales (provinciales, departamentales, etc.) y nacionales. En ello también influye la pluralidad de cargos sujetos a elección popular, que igualmente tienen categoría nacional, regional o local.

A consecuencia de la importancia esencial que revisten para la vida política de un país la organización de las elecciones populares y las decisiones en torno a los resultados de las mismas, ya es un lugar común que las Constituciones establezcan un organismo especial como autoridad del más alto rango para que ejerza la función electoral, y que también contengan disposiciones referentes a la justicia electoral.

La tendencia actual de las Constituciones latinoamericanas en la materia es la de crear un organismo máximo, de competencia privativa, tanto en los aspectos administrativos electorales, como en lo jurisdiccional, y que funciona independientemente de los tres Poderes u Organos tradicionales del Estado. Una de las primeras Constituciones latinoamericanas que inauguró esta tendencia fue la de Costa Rica, con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, de competencia privativa en la materia, y cuyas decisiones no están sujetas a ningún recurso, salvo en casos de prevaricato.

Según lo expuesto, el organismo máximo en cuanto a las elecciones, que ordinariamente en las Constituciones aludidas tiene la denominación y carácter superior de un tribunal, se encarga de todo el proceso de las elecciones, y aún se le adscriben atribuciones conexas como son las del Registro Civil y del Registro Electoral. Designa las demás autoridades electorales que le siguen en jerarquía, para la organización y decisiones con respecto a la elección.

Sin embargo, en algunos países de América Latina las decisiones administrativas y aun las que tienen, por naturaleza, carácter judicial, de las autoridades electorales, están sujetas a un recurso contencioso-administrativo, denominado brevemente contencioso electoral, que hace de instancia final en lo que le compete, principalmente en cuanto a la declaración de los candidatos triunfadores en cargos de nivel nacional. Es el caso, entre otros, de Colombia, país en el cual la organización nacional de los tribunales seccionales de lo contencioso-administrativo culmina en el Consejo de Estado, y a esa jurisdicción especial compete el conocimiento de los recursos finales de la justicia electoral.

Las leyes electorales le reconocen legitimación procesal a los partidos políticos, a los candidatos y no pocas veces a los ciudadanos (acción pública), para interponer demandas e impugnaciones con respecto a una pluralidad de actos electorales.

En varios países europeos, igualmente las Constituciones se ocupan de las autoridades electorales, sobre todo de aquéllas que tienen la mayor jerarquía. En Francia, es el Consejo Constitucional, un órgano jurisdiccional especializado en lo electoral. También en Austria, con su Tribunal Constitucional. Pero en la República Federal de Alemania, el mismo parlamento examina las actas de sus miembros, con recurso ante el Tribunal Constitucional. En España, una de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo revisa las actas de los miembros de las Cortes, si bien las Juntas Electorales también proclaman candidatos triunfadores, con recurso ante el juez contencioso-administrativo.

Cabe precisar la tendencia de muchas leyes electorales a tipificar los delitos y faltas, en esta materia, señalando asimismo las sanciones correspondientes, como casos de competencia de las autoridades electorales de la más alta jerarquía.

De acuerdo con los lineamientos anteriores, es notoria la corriente de especialización y totalización de las Leyes electorales, para abarcar todo lo concerniente a las elecciones, tanto en sus aspectos administrativos, como en sus vertientes judiciales o jurisdiccionales, incluyendo lo relativo a la delincuencia respectiva. Y dentro de esa especialización, se advierten dos tipos de soluciones generales, en lo referente a la autoridad electoral:

a) la adjudicación del ámbito total de la materia eleccionaria a un organismo autónomo de naturaleza dual (administrativa y jurisdiccional, lo que elimina el contencioso electoral ordinario), de competencias privativas y de decisiones finales;

b) la adscripción del contencioso electoral a la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo, como instancia de revisión de los actos emitidos por las autoridades electorales. En algunos países, como Francia, existen competencias muy especiales en cuanto a la revisión de los actos relativos a la elección.

En general, ninguna de estas dos clases de soluciones excluye la posibilidad del recurso de amparo constitucional o de una demanda de inconstitucionalidad, ante la Corte o Tribunal que monopoliza el control constitucional, en buena cantidad de países.

Es obvia la conclusión, que se basa en las leyes europeas y latinoamericanas, de que se da un amplio sistema especializado de justicia electoral, como garantía de protección de los derechos electorales y de la juridicidad de todo el proceso eleccionario.

Vocablos de referencia:

- V. Contencioso electoral
- Derecho procesal electoral
- Interpretación de las leyes electorales
- Jurisprudencia electoral

Comité Editorial

L

LEGISLACIÓN ELECTORAL

La legislación electoral es el conjunto de normas jurídicas que rigen la pluralidad de actos que integran el proceso electoral. Si como dijera el maestro POSADA ("Tratado de Derecho Político", tomo II, 5ª ed., Madrid, 1935, pág. 439), las instituciones y magistraturas de gobierno, en el régimen constitucional, se reputan representativas en cuanto han de ejercer sus funciones en representación de la comunidad política, para el Estado constitucional, asentado en la representación política, el máximum había de consistir en que no hubiese institución desconectada del cuerpo electoral. Para un criterio democrático, poco fundamento podía tener un régimen en que no predominara la voluntad de la mayoría de los ciudadanos; para "Estados de opinión", en expresión de PÉREZ SERRANO ("Tratado de Derecho Político", Madrid, 1976, pág. 337), el exponente máximo y fiel de ésta había de ser el punto de vista obtenido a virtud de la consulta al electorado.

El sufragio se iba a convertir de esta forma, tanto en un derecho como en una función del hombre-ciudadano. Y así, en el punto sexto de la Declaración de Derechos de Virginia, de 12 de junio de 1776, se proclamaba: "Que las elecciones de miembros que sirvan de representantes del pueblo en asamblea, deben ser libres; y que todos los hombres que den suficientes pruebas de permanente interés por la comunidad, y de vinculación con ella, posean el derecho de sufragio". Y en el celeberrimo artículo 6º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, se afirmaba: "La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente, o por sus representantes, a su formación".

Y todo ello, a su vez, había de ponerse en relación con el principio del origen popular del poder, cuya formulación más conocida quizá

siga viniendo dada por el Art. 3º de la referida Declaración de 1789: "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella". En sintonía con tal principio, el Art. 2º de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 determinaba que "la Constitución francesa es representativa", lo que se traducía en la libre elección por el pueblo de los miembros de la Asamblea Nacional, a la que se atribuía por delegación el Poder legislativo.

La regulación del ejercicio del derecho de sufragio se convertía de este modo en una de las piezas clave del régimen político constitucional y representativo. Recordemos al respecto cómo HAMILTON, en "El Federalista" (HAMILTON, MADISON Y JAY: "El Federalista", 2ª, 1ª reimpr., México, 1974, pág. 223), constataba que la definición del derecho de sufragio se considera con toda razón como un artículo fundamental del gobierno republicano; por ello mismo, le correspondía a la Convención definir y establecer en la Constitución este derecho. Dejarlo a la merced de la reglamentación circunstancial del Congreso —añadiría HAMILTON— habría sido impropio.

Ahora bien, la Constitución no podía proceder a regular exhaustivamente cuantos aspectos configuran el proceso electoral; por ello mismo, la sección cuarta del Art. 1º del código constitucional determinaba que: "los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para senadores y representantes se precibirán en cada Estado por la legislatura respectiva, pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier tiempo por medio de una ley".

Bien es cierto que en un primer momento, en la Europa continental, los textos constitucionales procederán a regular con enorme casuismo las diferentes etapas del proceso electoral. Es el caso, entre otros, de la Constitución francesa de 1791 o de la gaditana de 19 de marzo de 1812. En el fondo de todo ello, como dijera COMELLAS en relación al texto de Cádiz (JOSÉ LUIS COMELLAS: "Las cortes de Cádiz y la Constitución de 1812", en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 126, 1962, págs. 69 y sigs.; en concreto, pág. 101), se halla el hecho, no tanto de tratarse del primer constitucionalismo con la consiguiente necesidad de innovación total, cuanto de no fiar los legisladores la eficacia de su obra a las interpretaciones de sus futuros ejecutores; y así, puede decirse, por lo que a los constituyentes reunidos en Cádiz se refiere, que quisieron darlo todo por hecho, todo resuelto y explicado de antemano con una meticulosidad rayana en la casuística. Desde esta perspectiva, no debe extrañarnos que dedicaran al proceso electoral nada menos que 77 artículos de la Constitución.

Sin embargo, esta orientación quebrará con el paso del tiempo. La pluralidad y abigarramiento de las cuestiones referentes al sufragio y al proceso electoral convertían en poco menos que ineludible la remisión constitucional a leyes de desarrollo, llamadas a regular en detalle las muy diversas variables conformadoras del proceso electoral. Esta legis-

lación electoral ha llegado a adquirir tal voluminosidad que ha constituido una disciplina independiente: el Derecho electoral, de una enorme importancia pese a su carácter procedimental o, si se prefiere, instrumental, dada la trascendencia de la regulación jurídica de las consultas electorales en orden a la consecución de una autenticidad en la representación política. No en vano las leyes electorales están llamadas a cumplir un fin trascendental: lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad. Esto es, sin duda —como se afirma en el Preámbulo de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General en España—, el objetivo esencial en el que se debe enmarcar toda ley electoral de una democracia.

Cuando se parte de una concepción constitucional que admite la existencia y la vigencia jurídica de un orden de valores morales anterior al Derecho legislado, no sólo se está abandonando el positivismo legalista, se está certificando la pérdida de la creencia en la omnipotencia del legislador estatal, sino que, como advertiera OTTO BACHOF (*"Grundgesetz und Richtermacht"*, 1959; traducc. española de Rodrigo Berco-vitz, "Jueces y Constitución", Madrid, 1985, págs. 45-46), se está además retornando a concepciones mucho más viejas y nunca del todo olvidadas sobre el Estado y el Derecho y sobre las relaciones existentes entre ambos: es un retorno de la idea de "la ley como previa al Derecho", a la de "el Derecho como previo a la ley", utilizando la fórmula gráfica de HERMANN JAHREISS. Puede, en definitiva, afirmarse con **Peces-Barba** (GREGORIO PECES-BARBA: "Los valores superiores", Madrid, 1984, págs. 17-18) que en la relación Poder-Derecho, los valores superiores son la decisión constitucional que el Poder plantea como raíz del Derecho. Conceptos tales como libertad, justicia, igualdad y pluralismo político (los valores proclamados por el Art. 1.1 de la Constitución española de 1978), están en la historia de la comunidad y en la historia de la cultura jurídica y política; en última instancia, su afirmación es una creencia, una confesión; una creencia y una confesión que, como dijera BACHOF ("Jueces y Constitución", op. cit., pág. 47), abarcan lo que entendemos bajo el nombre de "cultura occidental".

Pues bien, una Ley Electoral en el marco de un Estado democrático no puede sino estar al servicio de la libertad como valor superior. Esta libertad se traduce en la posibilidad de elección entre las diferentes opciones derivadas del pluralismo político inherente a toda colectividad social, a efectos de lograr la alternancia en el poder. Ello explica la trascendencia de la legislación electoral, que en todo Estado democrático debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular, libertad ésta que se rodea hoy en día de otro conjunto de libertades, como la libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación... Por ello, como se afirma en el Preámbulo de la Ley Electoral española, el efecto inmediato de una ley de este tipo no puede ser otro que el de reforzar las libertades prece-

dentes, impidiendo que aquellos obstáculos que puedan derivarse de la estructura de una sociedad, trasciendan al momento máximo, cumbre, de ejercicio de la libertad política.

En definitiva, la Ley Electoral es una de las normas fundamentales de un Estado democrático, en tanto que sólo podemos afirmarnos en democracia cuando el pueblo puede libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos de Gobierno.

La Ley Electoral es la norma en torno a la cual se vertebra el resto de la legislación electoral; ahora bien, esta legislación integra un conjunto normativo más amplio, dentro del cual se sitúan otras leyes estrechamente relacionadas con los procesos electorales. Es el caso de las leyes reguladoras de los partidos políticos o de derechos tan relacionados con la confrontación electoral como puede ser el derecho de reunión, y en aquellos países en que se contempla constitucionalmente la institución del referéndum, parece evidente que la legislación reguladora del ejercicio de esta institución característica de la democracia indirecta o semidirecta, deberá asimismo integrarse dentro de lo que genéricamente llamamos "legislación electoral" (buen ejemplo de ello lo constituye el "Manual de Legislación Electoral" elaborado por Manuel FRAILE CLIVILLES, Madrid, 1986).

De cuanto hasta aquí se ha expuesto, se desprende con nitidez que la Ley Electoral, que va a constituir el núcleo central de nuestra reflexión, es, por lo general, una norma de desarrollo constitucional preceptivo.

Los códigos constitucionales hoy vigentes se limitan por lo común a enunciar los rasgos caracterizadores del sufragio (universal, libre, igual, directo y secreto); a determinar quiénes han de ser titulares del derecho de sufragio activo y pasivo —cuestión ésta en la que adquiere decisiva importancia la concreción de la edad legal que habilita para poder votar en unos comicios—; a especificar, muy genéricamente, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad; a decidir el período de ejercicio del mandato parlamentario y, en algunos casos, a precisar algunos aspectos relativos al número total de escaños de las cámaras, la circunscripción electoral, el reparto territorial de aquellos escaños, la fórmula electoral... etc. Al margen de estos puntos, contemplados con más o menos precisión, es pauta común la remisión a una ley electoral. Así, por sólo poner algunos ejemplos, la "*Bonner Grundgesetz*" (Ley Fundamental de Bonn) de 1949, en su Art. 38.3, prescribe: "Una ley federal regulará los pormenores de aplicación" (del derecho de sufragio). A su vez, el Art. 25 de la Constitución francesa de 1958 remite a una ley orgánica la fijación de la duración de los poderes de cada cámara, el número de sus miembros, su retribución, las condiciones de elegibilidad y los regímenes de inelegibilidad e incompatibilidades.

En otras ocasiones, la remisión a la Ley Electoral se produce en relación con algún aspecto específico del proceso electoral. Así, la Constitución italiana de 1947 opera esa remisión al referirse a los casos

de inelegibilidad y de incompatibilidad con el cargo de diputado o senador, que serán determinados por la ley (Art. 65). Por su lado, la Constitución del Perú, promulgada el 12 de julio de 1979, alude a la ley electoral (Art. 167) con motivo de la distribución circunscripcional del número de escaños.

La trascendencia que sobre la estructura democrática del Estado tiene la Ley Electoral, ya anteriormente justificada, ha movido a que ciertas asambleas constituyentes exijan determinados requisitos formales para la aprobación de las leyes de esta naturaleza, al margen ya de los comunes para cualquier otra ley.

Así, la Constitución de la República de Costa Rica, de 1949, prescribe en su Art. 97, para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la previa consulta al Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la Asamblea Legislativa; para que ésta pueda apartarse de la opinión de aquél, necesitará el voto de los dos tercios de sus miembros. Y la Constitución española de 1978 exige en su Art. 81 la categoría de "ley orgánica" para la regulación del régimen electoral general, lo que, entre otras consecuencias, implica que su aprobación, modificación o derogación exigirá mayoría absoluta de los miembros de la cámara baja, esto es, del Congreso de los Diputados, en una votación final de conjunto sobre la totalidad del proyecto.

¿Qué fin se persigue con la determinación de estas exigencias? A nuestro modo de ver, se orientan tales requisitos "agravados" (respecto de la legislación ordinaria) a lograr que esa norma fundamental que es la Ley Electoral no sea aprobada con el solo apoyo de una fuerza política en un momento dado mayoritaria, lo que, por un lógico movimiento de acción-reacción, podría conducir a que una vez se instalara en el Poder una nueva mayoría, ésta tratara de sacar adelante otra norma electoral orientada a mejorar o consolidar sus posibilidades electorales de futuro, pues es obvio que toda Ley Electoral beneficia a unas formaciones y perjudica a otras; es imposible la asepsia de las Leyes Electorales en este punto concreto; bien al contrario, la polémica sobre las consecuencias políticas de las Leyes Electorales sigue subsistiendo desde que hace más de un siglo, en Inglaterra, dos ilustres pensadores políticos, JOHN STUART MILL y WALTER BAGEHOT, polemizaran sobre la justicia del Derecho Electoral que por aquel entonces regía la elección de los miembros del Parlamento. En todo caso, admitida la imposible "neutralidad" de las leyes de referencia, de lo que se tratará es de limitar al máximo sus efectos distorsionadores, garantizando al unísono la libre expresión de la voluntad popular.

Como, en ocasión del debate parlamentario en España de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, manifestara el diputado centrista OSCAR ALZAGA (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, !! Legislatura, Nº 174, sesión plenaria celebrada el 5 de diciembre de 1984, pág. 8068), "las mejores, las más viejas y más venerables democracias se sitúan desde hace tiempo en las antípodas de lo

que fue la práctica decimonónica en España, en que cada Gobierno hacía una Ley Electoral a su medida cuando ganaba unas elecciones”, y todo ello sin olvidar que “las grandes democracias tienen leyes electorales compactas, leyes infuturas en las que ni hay resquicio para el fraude ni para la duda sobre la pureza del sufragio”.

En este orden de objetivos puede situarse asimismo, a nuestro modo de ver, la previsión del párrafo segundo del Art. 97 de la Constitución de Costa Rica, a cuyo tenor, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.

En definitiva, en la Ley Electoral se fijan las reglas esenciales del juego democrático; esas reglas obligan a todos y al unísono, constituyen una garantía para todos. Es por ello mismo de todo punto lógico, y aún imprescindible, que esas reglas del juego, bajo cuyo amparo se mueven las distintas fuerzas políticas, sean acordadas y modificadas consensuadamente. Y a tal fin se enderezan los requisitos formales que acabamos de examinar.

Un aspecto importante que conviene abordar a continuación es el del contenido de la Ley Electoral. DOUGLAS W. RAE (en “Leyes Electorales y Sistema de partidos políticos”, Madrid, 1977, págs. 13-14) ha tratado de individualizar la Ley Electoral, distinguiéndola de “la clase más general de leyes que regulan las elecciones y componen el ‘Derecho Electoral’”. La Ley Electoral, advierte el citado autor, puede definirse *per genus et differentiam* sobre el fondo de esta clase más general de leyes. Mientras el ‘Derecho Electoral’ estará compuesto por las normas autorizadas que atañen al régimen de las elecciones, la Ley Electoral será “la que regula los procesos en que las preferencias electorales se expresan en votos y en que estos votos se transforman en distribución de la autoridad gubernamental (típicamente, escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia”.

Ahora bien, si es cierta la ineludibilidad de la regulación de las cuestiones anteriores en toda ley electoral, siendo de especial relevancia a estos efectos, la estructura del voto, la concreción del tamaño de las circunscripciones y la determinación de la fórmula electoral, no lo es menos que, por lo general, la Ley Electoral aborda cuestiones mucho más complejas y variadas. El Tribunal Constitucional español tuvo ocasión de pronunciarse al efecto en su Sentencia 72/1984, de 14 de junio, en cuyo fundamento jurídico cuarto puede leerse:

“Para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes puede elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial”.

Como puede advertirse, la doctrina jurisprudencial opta por atribuir a la Ley Electoral —a nuestro juicio, acertadamente— un contenido bastante más amplio que el muy limitado a que se refiere Douglas Rae. A nuestro entender, la Ley Electoral debe diseñar el marco jurídico de los siguientes elementos:

1ª) Quiénes tienen la capacidad para ser electores, esto es, qué ciudadanos podrán ejercer el derecho de sufragio activo, lo que entraña la determinación de los requisitos de capacidad exigibles al efecto: nacionalidad, edad, residencia..., a la par que la concreción de las causas de incapacidad.

En conexión con este elemento se sitúa la regulación del censo electoral, esto es, de ese registro público en el que figuran inscritos los ciudadanos con derecho de voto, aunque, desde luego, no todas las leyes electorales abordan la regulación del censo, o por lo menos, las líneas generales del mismo.

2ª) Quiénes son elegibles, lo que, sustancialmente, entraña la fijación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, o en su caso, el desarrollo de las que determina la Constitución.

3ª) La Administración Electoral, esto es el conjunto de órganos encargados de resolver con justicia los casos que se planteen al hilo de la aplicación de la legislación electoral. Estos órganos deben actuar, como con razón advierte MACKENZIE (W. J. M. MACKENZIE: “Elecciones libres”, Madrid, 1962, pág. 109), al margen del control del Gobierno, porque siempre cabe la sospecha de que, ocupando éste el Poder, intente “arreglar” las elecciones a su propia conveniencia. Se comprende por todo ello la conveniencia de que sea la propia Ley Electoral la que especifique qué órganos han de constituir la Administración Electoral.

4ª) El sistema electoral, esto es, el procedimiento a cuyo través los electores expresan su voluntad en votos y éstos, a su vez, se transforman en escaños. Dentro del sistema electoral, *strictu sensu*, hay que ubicar un conjunto de elementos configuradores que, según DIETER NOHLEN (“Sistemas electorales del mundo”, Madrid, 1981, págs. 106 y sigs.), son los siguientes: la circunscripción electoral; las formas de la candidatura (listas completas, cerradas y bloqueadas, o listas abiertas, o listas cerradas y no bloqueadas; voto en bloque; lista de circunscripción o lista federal... etc.); el procedimiento de votación (voto único, múltiple, limitado; voto preferencial, acumulativo, alternativo; voto de lista o nominal; “panachage”... etc.); las reglas para la atribución de escaños; la barrera legal... etcétera.

5ª) El procedimiento electoral, esto es, la sucesión de actos que han de tener lugar desde que se convocan los comicios hasta que tras el escrutinio general, se proclaman oficialmente los candidatos electos. Aquí deben incluirse cuestiones tan trascendentales como la campaña electoral, punto en el que cobra especial importancia la regulación de la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública; la

regulación del voto por correspondencia; la constitución de las Mesas electorales; la regulación de cuantos aspectos atañen a la votación propiamente dicha; el modo de llevar a cabo el escrutinio, y, especialmente, la concreción de un conjunto de recursos jurídicos con los que poder reclamar contra la proclamación de candidaturas y candidatos o contra los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos.

Además de los elementos que acabamos de enumerar, la Ley Electoral puede contemplar otros aspectos de innegable interés en orden al desarrollo del proceso electoral. Es el caso, por ejemplo, de los gastos electorales, los delitos e infracciones electorales y las encuestas electorales. No todas las Leyes Electorales abordan la juridificación de estos puntos, aunque sí creemos que puede constatarse una orientación tendiente a la incorporación a las nuevas Leyes Electorales de la regulación de estos temas, por lo demás, de gran trascendencia para hacer posible unas elecciones auténticamente libres, en las que no pueda manipularse a la opinión pública mediante encuestas falseadas que al realizarse inmediatamente antes de la celebración de la consulta electoral, pueden incidir tendenciosamente sobre ese sector del cuerpo electoral que decide su voto instantes antes de ir a depositarlo en las urnas. Al sujetar la publicación y difusión de encuestas electorales a ciertos requisitos previos, que han de seguirse en su realización, y al prohibir que en los días inmediatos a los comicios puedan publicarse encuestas de este tipo, se está obstaculizando la posible manipulación del cuerpo electoral, y por ello mismo, se está contemplando una importante salvaguarda para la libertad del sufragio.

Pero es que, de otro lado, la limitación de los gastos electorales realizados por los partidos, coaliciones y formaciones que vayan a competir en las urnas, no sólo posibilita una cierta e imprescindible "igualdad de oportunidades" entre las fuerzas políticas, sino que evita una probable manipulación del electorado, y a la par, se sitúa como una barrera frente al peligro real de despilfarro. Si se advierte la ineludibilidad de que los partidos sean financiados con cargo a los fondos públicos, se hace más evidente si cabe la conveniencia de un severo control de los gastos electorales por parte de las formaciones políticas que compitan en unos comicios.

Por último, la tipificación de aquellas conductas que se consideren atentatorias contra la libertad o pureza de ejercicio del derecho de sufragio, bien por compeler o constreñir la libre decisión de todo ciudadano respecto a su opción por una determinada fuerza política, bien por intentar falsear el resultado de la contienda electoral, se considera poco menos que insoslayable en orden a salvaguardar la libre expresión de la soberanía popular, la auténtica libertad de opción entre los diversos términos de una alternativa verdaderamente plural.

Es cierto que cabe que sean los Códigos Penales los que tipifiquen este tipo de conductas; sin embargo, si se advierte con GIMÉNEZ FER-

NÁNDEZ (MANUEL GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: "Estudios de Derecho Electoral contemporáneo", 2ª ed., Sevilla, 1977, pág. 171) que los delitos electorales no pueden ser equiparados a los comunes que tipifica el Código Penal, pues con ello se incurriría en el error de castigarlos con excesiva severidad, lo que a su vez originaría probablemente la lenidad de los encargados de aplicar la sanción, se llega a la conclusión de la conveniencia de que sean las propias Leyes Electorales las que tipifiquen y sancionen las conductas de esta naturaleza.

Ya para terminar diremos que aunque la Ley Electoral, tradicionalmente, se ha contemplado como la norma básicamente dirigida a trazar el marco jurídico que rija el proceso electoral parlamentario, esto es, la elección de los miembros de la (o las) cámara (s), dentro del procedimiento electoral cabe distinguir otro tipo de elecciones: municipales, regionales, departamentales, cantonales, e incluso, supraestatales, cual sería el caso de las elecciones de los diputados integrantes del Parlamento Europeo, en los países miembros de las Comunidades Europeas.

La circunstancia precedente ha sido resuelta bien a través de una pluralidad de leyes electorales, bien por medio de la reunificación en una sola norma legal del marco jurídico que ha de regir los respectivos procesos electorales, a salvo, claro es, la particularización que cada uno de ellos exija.

Esta reunificación, que a nuestro juicio constituye la solución legal óptima, ha sido la fórmula que se ha seguido en España, al articular en una sola norma, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el procedimiento de emanación de la voluntad mayoritaria del pueblo en las diversas instancias representativas en las que se articula el Estado español. Ello es, a su vez, fruto de la misma previsión constitucional del Art. 81 del código político fundamental, que exige el carácter de ley orgánica para la regulación del "régimen electoral general", determinación que, de un lado, planteaba la necesidad de dotar de un tratamiento unificado y global al variado conjunto de materias comprendidas bajo aquel epígrafe de "régimen electoral general", y de otro, exigía regular las especificidades de cada uno de los procesos electorales en el ámbito de las competencias del Estado, que en este punto las comparte —a salvo algunas cuestiones— con las Comunidades Autónomas, competentes para regular la elección de los integrantes de sus Asambleas legislativas.

En cualquier caso, el modelo español no es en modo alguno original; baste al efecto con recordar el "Code Electoral" francés, anejo a los Decretos Nº 64-1.086 y 64-1.087, de 27 de octubre de 1964, modificados ulteriormente en distintas ocasiones. Desde luego, éste no es el caso de todos los países. Así, en Argentina, la norma electoral básica es el Código Electoral Nacional, aprobado por Decreto Nº 2.135/1983, de 18 de agosto de 1983, que sienta el marco jurídico que debe regir tan sólo las elecciones nacionales (diputados, senadores, Presidente y Vicepresidente de la nación). En Austria, una ley específica, la Ley Federal de 27

de noviembre de 1970, regula las elecciones al Consejo Nacional. En Italia, por el contrario, una pluralidad de normas contempla los muy diversos aspectos que configuran un proceso electoral. Como vemos, en resumen, las posibilidades son casi tantas como los países. En último término, ni siquiera un código electoral único, allí donde lo haya, evita la proliferación de normas, si no legales, sí reglamentarias, encaminadas a desarrollar la complejísima casuística electoral. Todas ellas caen dentro de lo que genéricamente puede tildarse como la “legislación electoral”, fuente de esa disciplina relativamente autónoma que se conoce como el Derecho Electoral.

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral Legislación electoral comparada Interpretación de leyes electorales

• ALVAREZ CONDE, ENRIQUE Y GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS: *Código de Derecho Electoral Español*. Editoria Tecnos, Madrid, 1985. CARRERAS, FRANCESC DE Y VALLÈS, JOSEP M^a: *Las Elecciones* (Introducción a los Sistemas Electorales). Editorial Blume, Barcelona, 1977. CAZORLA PRIETO, LUIS M^a (Y OTROS): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Editorial Civitas, Madrid, 1986. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Editorial Dykinson, Madrid, 1986. FRAILE CLIVILLES, MANUEL M^a: *Manual de Legislación Electoral*. Editioiral Ceura, Madrid, 1986. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL: *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, 2^a ed., Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977. JIMÉNEZ DE CISNEROS, JAVIER: *Ley Electoral*. Cuadernos de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983. KONIECKI, DIETER (editor): *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*. Fundación Friedrich Ebert — Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986. MACKENZIE, W. J. M.: *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, Madrid, 1962. NOHLEN, DIETER: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. RAE, DOUGLAS W.: *Leyes Electorales y Sistemas de Partidos Políticos* (Estudio Comparado), Ediciones CITEP, Madrid, 1977.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

I. Definición de los términos

En primer lugar se debe aclarar lo que se entiende por legislación electoral. La legislación electoral es el conjunto de normas que regulan todo lo relacionado con la elección de los gobernantes en los países que han adoptado a la democracia como forma de gobierno. Es decir que se trata del sistema electoral de esos países.

En segundo lugar se debe tener en cuenta que sistema electoral tiene un alcance amplio y un alcance restringido. En sentido amplio, sistema electoral incluye a todas las cuestiones relacionadas con la elección de los gobernantes (quiénes pueden votar, quiénes pueden ser candidatos, desarrollo de los comicios, sistemas de control, modalidades del reparto de las bancas entre los distintos partidos, etc.). En sentido restringido el sistema electoral contempla exclusivamente el modo por el cual se establece la distribución y adjudicación de cargos electivos con base en los resultados obtenidos por los distintos partidos que se han presentado a la contienda electoral.

En esta oportunidad se tratarán exclusivamente las cuestiones relacionadas con el sentido restringido de la voz. Ello en razón de que sistema electoral en sentido amplio abarca un número amplísimo de tópicos que hacen a la totalidad de la materia electoral y que son explicados a través de casi todas las demás voces contenidas en este diccionario.

Por último, es preciso determinar que en este desarrollo más que el análisis de cada sistema electoral en particular lo que interesa es la comparación entre los grandes sistemas adoptados en distintas latitudes, con el objeto de extraer principios y conclusiones. Tal el motivo por el cual se habla de legislación comparada.

II. Los órganos y los sistemas electorales

El contenido y características del sistema electoral varía según esté destinado a la designación del ocupante de un órgano unipersonal o de un órgano colegiado.

Integración de un órgano unipersonal o monocrático: esta situación interesa exclusivamente a los países que han elegido al régimen presidencialista o semi-presidencialista como forma de gobierno. Estos sistemas se caracterizan por tener una doble legitimación popular, pues los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos a través del sufragio universal. En este caso interesa la situación del ejecutivo cuya estructura es unipersonal. En los países federales de cuño presidencialista la situación es trasladable a los ejecutivos estatales o provinciales cuya estructura es idéntica a la del nivel nacional. El sistema que se confeccione para la elección del ocupante del poder ejecutivo deberá decidir entre las siguientes alternativas:

—Elección directa o indirecta.

—Tipo de mayoría necesaria para ser electo.

Integración de un órgano colegiado: el problema se plantea tanto en los regímenes presidencialistas como en los parlamentarios y en los mixtos. Se trata de definir el principio de representación que se adoptará para la elección de los integrantes del poder legislativo. Se deberá escoger la "fórmula electoral", es decir la operación destinada a convertir votos válidos en bancas.

En este tipo de elecciones se plantea un amplio abanico de alternativas. Las mismas surgirán de los diversos sistemas mayoritarios o de representación proporcional existentes. En última instancia la adopción de uno u otro sistema importa para todo país democrático una decisión política de primera magnitud de la que se derivarán consecuencias sobre el funcionamiento de todo el sistema. Los efectos operarán sobre la dinámica de las instituciones, sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía, sobre el sistema de partidos políticos, etc. En suma le aportarán una coloración particular al sistema político en su conjunto.

Por ello resulta crucial para todo país democrático la adopción de un sistema electoral, que de acuerdo a las características del lugar donde se lo deberá aplicar, coadyuve a un funcionamiento armónico del Estado de Derecho.

III. Breve descripción de sistemas electorales

Acá se hará una rápida reseña de los principales sistemas electorales.

A. Elección directa o indirecta:

la diferencia está dada por el grado de relación existente entre los electores y los elegidos. Cuando los electores eligen a los postulantes a los cargos electivos directamente, la elección será directa. En cambio, cuando existe una instancia intermediadora entre electores y elegidos, la elección será indirecta. Esta instancia intermediadora está dada por colegios o juntas electorales a quienes los electores eligen a efectos de que ellos designen a aquéllos que deben ocupar los cargos a cubrir. La elección indirecta constituyó a fines del siglo XVIII y durante gran parte del siglo XIX una maniobra encaminada a colocar una etapa previa a la elección definitiva de los ocupantes de los cargos. De esta manera se podían lograr acuerdos en colegios electorales que corrigieran los eventuales errores cometidos por la ciudadanía en la emisión del sufragio. En la actualidad existe una sostenida tendencia constitucional contraria a esta modalidad de elección. La misma se funda en la voluntad de suprimir toda práctica que pueda burlar o modificar la voluntad popular expresada en elecciones libres. Sin embargo, ella subsiste en los Estados Unidos de Norteamérica donde es utilizada para la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, como así también en algunos países latinoamericanos que han imitado la forma de gobierno estadounidense. Los efectos de la elección indirecta variarán según cual sea el sistema de partidos existente en el país donde se lo aplique. Si se trata de un país con un sistema bipartidista la mayoría de las veces el Colegio sólo constituirá una instancia ratificatoria del resultado arrojado en las elecciones. La situación se complica en cambio en los países con sistemas pluripartidistas ya que allí pueden darse con frecuencia situaciones en las cuales ninguno de los candidatos haya obtenido el

número de electores requerido para ser elegido en el colegio electoral. Es de destacar que en los países donde se practica esta modalidad en la elección presidencial, la mayoría del electorado vota por el candidato presidencial sin percatarse que está eligiendo electores. Además, la mayoría de las veces se produce un fenómeno de polarización entre dos candidatos que reúnen conjuntamente más del 80% de los sufragios. Una de las causas principales del proceso de polarización es justamente la existencia de una elección indirecta. El electorado pareciera manifestarse contra prácticas que puedan desnaturalizar su decisión (el caso argentino resulta bastante revelador de esta experiencia). Muchas veces los partidos acuerdan elegir en el colegio electoral al candidato que hubiese obtenido la primera minoría (recordar la elección de Salvador Allende en Chile, en 1970).

B. Sistemas mayoritarios:

las distintas variantes que se inspiran en el principio mayoritario persiguen un objetivo común, procurarle al partido que haya obtenido el mayor número de sufragios en la contienda electoral, una mayoría cómoda de bancas que le permita gobernar sin dificultades. Resulta fácil precisar los distintos conceptos de mayoría utilizados en el léxico electoral.

Mayoría absoluta: los sistemas que la exigen, requieren que el candidato o partido haya obtenido la mitad más uno de los votos válidos para acceder al cargo o cargos en disputa.

"Ballotage": vocablo de origen francés con el cual se hace referencia a la necesidad de repetir las elecciones hasta el logro de la mayoría absoluta. Para obtener este resultado se pueden repetir tantas elecciones como sean necesarias, o bien limitar la participación en el segundo acto comicial sólo a los dos candidatos que hubiesen sido más votados en el primero —si ninguno de ellos obtuvo la mayoría absoluta en esa ocasión— con lo cual el proceso se agota con la realización de dos actos electorales.

Mayoría relativa o simple: es la que surge del número de votos más alto obtenido por un candidato, lista o partido. Es suficiente que una lista o candidato haya obtenido más votos que las otras para alzarse con el cargo o cargos en disputa.

Las variantes de sistemas mayoritarios pueden ser uninominales o plurinominales.

En el **sistema uninominal** el territorio del estado se divide en tantas zonas o unidades territoriales —llámanse colegios, distritos o circunscripciones— como cargos electivos deban ser cubiertos.

En el **sistema plurinominal** el territorio se divide, en cambio, en zonas o unidades territoriales más bien extensas en las cuales se cubre un cierto número de cargos, no ya uno solo como en el sistema uninominal. Los electores votan, así, por una lista en la que figura un número de candidatos igual o menor al establecido para la respectiva unidad territorial. Como vemos, esta modalidad requiere de una lista para

materializarse, el reparto de los cargos a cubrir entre los partidos políticos siempre se hará a través de alguna operación que privilegie la situación del partido más votado, concediéndole la mayoría absoluta en el Parlamento o Congreso.

C. Sistemas de representación proporcional:

a través de estos sistemas se persigue la intención de obtener en los cuerpos colegiados una representación fiel de las tendencias políticas existentes en la sociedad. Se trata del “espejo de la Nación” — recordando la expresión de MIRABEAU— que debía reflejar de la manera más precisa posible la realidad social en las asambleas. Acá en lugar del logro de un gobierno eficiente, se trata de obtener un justo reparto, en donde el caudal electoral de cada partido se traduzca en un número igualmente proporcional de bancas en el órgano a integrar.

Existe una amplia gama de variantes de la representación proporcional. La doctrina y la legislación comparadas ofrecen un considerable arco de posibilidades. La representación proporcional aparece en el tiempo luego del principio mayoritario que había sido adoptado con pequeñas diferencias en todas las jóvenes democracias. El principio de la proporcionalidad es concebido por los teóricos entre 1850 y 1900. El sistema es adoptado por primera vez en Bélgica en 1899, luego por Suecia en 1908 y se va extendiendo por toda la Europa continental entre 1914 y 1920. Este sistema que apunta a dar representación a todas las expresiones políticas, incluyendo a las minorías menos numerosas, resulta de difícil aplicación. Por ello se han concebido numerosas fórmulas a efectos de que a través de diversas operaciones se pudiera conseguir el reparto más justo de escaños entre los partidos políticos presentes en las elecciones. Sin embargo, prácticamente ninguno —de cociente, de voto graduado, etc.— logra resolver el problema de los “restos”, es decir las cifras sobrantes una vez realizada la operación matemática elegida. Esos restos que en ocasiones están compuestos por un caudal electoral suficiente para la integración de una o más bancas, sólo pueden ser asignadas recurriendo a un criterio de tipo político, por ejemplo decidiendo otorgarle al partido más votado un escaño suplementario a fin de reforzar su posición en el Parlamento, o por el contrario favoreciendo a una expresión minoritaria a fin de lograr una mayor representación de fuerzas políticas en el legislativo. Frente a estas dificultades el procedimiento inventado por el matemático belga HONDT, conocido como sistema D'HONDT, presenta la facilidad de poder lograr los asientos correspondientes a cada partido a través de una operación única.

La aplicación rigurosa del sistema proporcional genera dificultades en el funcionamiento de las instituciones. La proporcionalidad tiende a aumentar el número de partidos políticos que se presentan en las elecciones, ya que las probabilidades de lograr escaños en las asambleas son sumamente altas, generándose así una partidocracia que divide y atomiza hasta el infinito la voluntad popular. La consecuencia

de este estado de cosas radica en la dificultad de lograr gobiernos estables. En los regímenes parlamentarios los gabinetes estarán formados por coaliciones partidarias frágiles en el tiempo. La III y IV Repúblicas en Francia, constituyen un elocuente testimonio de tal situación. En los regímenes presidencialistas el titular del ejecutivo se verá obligado a buscar difíciles acuerdos en el Congreso para obtener la aprobación de sus decisiones políticas fundamentales a través de leyes.

A fin de atenuar estos efectos nocivos se han concebido procedimientos encaminados a reducir la sobrerrepresentación en las asambleas. Entre esas herramientas la más difundida es la conocida como "umbral", es decir la exigencia de un porcentaje mínimo del caudal electoral (generalmente entre un 3% y un 8%) que deberá obtener todo partido para poder entrar en el reparto de bancas y por lo tanto estar representado en la asamblea. Algunas legislaciones penalizan al partido que no hubiere logrado el "umbral" durante un cierto número de actos electorales, retirándole el reconocimiento, lo que importará para la agrupación la pérdida de calidad de partido político.

La representación proporcional obliga siempre al escrutinio de lista. La lista puede presentar distintas modalidades:

—**Lista cerrada y bloqueada:** en ella el orden de los candidatos no puede sufrir variaciones. En consecuencia el elector se ve obligado a sufragar por la lista en su totalidad tal cual como ha sido confeccionada por el partido político sin poder participar alterándola.

—**Lista cerrada y no bloqueada:** el elector participa en la confección de la lista ya que en el momento de sufragar puede cambiar el orden de los candidatos.

Lista abierta: el elector no sólo puede cambiar el orden de los candidatos sino que puede incluir en ella nombres existentes en otras listas, cambiando el orden de prelación e inclusive introducir nombres nuevos.

Las dos últimas modalidades han sido ideadas con el afán de posibilitar una mayor participación del elector en el momento de decidir su voto. Estas formas de votación son denominadas conjuntamente bajo el nombre de "voto de preferencia" y al respecto se han aplicado los sistemas de "tachaduras", "panachage", etcétera.

d) Sistemas mixtos: recientemente se han instrumentado sistemas que combinan los dos principios de representación antes expuestos. El sistema imperante en la República Federal de Alemania constituye el exponente más conocido de esta categoría. De acuerdo a la legislación electoral alemana, el Bundestag (Cámara Baja del Parlamento Federal) es integrado de la siguiente manera: la mitad de los legisladores son elegidos a través de la representación proporcional, mientras que para la elección de la mitad restante se aplica el sistema mayoritario de circunscripción uninominal, consistente en la división del territorio en tantas circunscripciones como cargos a cubrir en el Parlamento, correspondiéndole a cada una de ellas la designación de un diputado.

e) **Otros sistemas:** algunos países han adoptado procedimientos sofisticados que en la mayoría de los casos no son trasladables a otras latitudes, y que el éxito que han podido lograr en sus lugares de origen se ha debido evidentemente a las características propias a sus respectivos regímenes políticos. A título de ejemplo se citarán por su singularidad, el régimen uruguayo conocido con el nombre de “Ley de Lemas”, utilizado recientemente en Honduras y el de voto transferible único, empleado en la República de Irlanda.

IV. Análisis Comparado

Una rápida observación del mapa de las democracias permite extraer algunas conclusiones.

En la actualidad pareciera haber un regreso a la representación proporcional, la que no es adoptada de manera pura, sino recurriendo a diferentes modos de atenuación. Testimonio de ello lo constituyen prácticamente todos los países que han transitado recientemente hacia la democracia o que aún se encuentran en pleno proceso de transición. A tal efecto basta con citar los casos de España, Portugal, Grecia, Perú, Brasil, Argentina, etcétera.

Además la representación proporcional pareciera ser más bien el patrimonio de los países latinos, los que salvo excepciones —entre las que se destaca Francia, que pese a todo en ciertas oportunidades pareciera no poder resistir a la tentación de la *proportionnelle*, como ha ocurrido en 1986—, es decir luego de haber experimentado distintas formas mayoritarias, demuestran tener un apego particular al principio de representación proporcional.

Por el contrario el mundo anglosajón ha visto satisfecho su ideal de representación a través del principio mayoritario. Resulta suficiente recordar los significativos ejemplos de Gran Bretaña y de los EEUU, donde el sistema de circunscripciones uninominales parece inamovible desde largos años.

América Latina demuestra su pertenencia al mundo latino ya que no escapa a la observación efectuada más arriba. Casi todos los países latinoamericanos han recurrido a la representación proporcional.

V. Evaluación. Conclusiones

La adopción de un sistema electoral constituye una decisión política fundamental de las autoridades políticas de toda democracia. Tal decisión nunca es tomada de manera inocente; ella siempre es objeto de una minuciosa evaluación previa sobre el comportamiento electoral y del funcionamiento de las instituciones de cada país. Ella se basa en el deseo secreto de los decisores de poder influir en la integración de los poderes políticos. Sin embargo, la conducta humana nunca puede ser encerrada en el frío enunciado de leyes perfectas. La ciencia política si

algo ha demostrado a través de sus enunciados es la alta falibilidad de los mismos. Por lo tanto, tomando esta afirmación como premisa, se tratarán de desarrollar ciertas conclusiones generales, a manera de evaluación sobre el comportamiento de los sistemas electorales. El sistema electoral de un país es el producto de un lento proceso histórico y ello dificulta la realización de reformas bruscas al mismo. En función de ello, para la elaboración de los sistemas se debe prestar especial atención a las características del lugar donde se deban aplicar, al contexto socio-cultural y político del mismo, como así también a su tradición en la materia. Los modelos de otros países sólo deben servir como elementos de comparación. Dichos modelos importados no deben aplicarse *in totum* a la espera de obtener resultados similares, ya que alejados de su propio contexto seguramente producirán consecuencias distintas a las esperadas.

Ante la necesidad de legislar en materia electoral resulta imprescindible el análisis del sistema de partidos políticos existente en el país, al cual irán destinadas las nuevas normas. La estructuración de los mismos, su organización interna, el número de partidos con carácter estable, la tendencia a constituir confederaciones o no, son algunas de las características que deben estudiarse con cuidado.

La legislación electoral coadyuva a crear las bases de legitimidad sobre las cuales debe asentarse el sistema político en su conjunto. Esta apreciación cobra especial importancia en regímenes donde son frecuentes los fenómenos de discontinuidad constitucional. Por lo tanto, en la confección del sistema no se debe tomar exclusivamente en cuenta de qué manera éste repercutirá sobre la eficiencia de las instituciones, sino que se deberá contribuir igualmente, a reforzar la legitimidad del sistema político.

La forma de gobierno imperante en cada país importa un marco de referencia fundamental que debe servir como punto de partida para la selección del sistema electoral a utilizar.

Las consecuencias de la aplicación de uno u otro sistema electoral diferirá de manera significativa según que el mismo deba operar en un país con régimen parlamentario, presidencialista o mixto. El sistema electoral actuará sobre los poderes del Estado facilitando o impidiendo determinados comportamientos. Si las relaciones entre los poderes políticos del Estado tienen un marco constitucional diferente, las consecuencias de la utilización de uno u otro sistema diferirán en función de las modalidades que presenten dichas relaciones.

También debe ser objeto de consideración la evolución que se está experimentando a nivel de las estructuras estatales y supraestatales, como así también las aspiraciones de participación que manifiesta la ciudadanía en las democracias modernas.

Como ya se ha visto, el sistema electoral se encuentra íntimamente ligado con el sistema de partidos. El diseño del primero indefectiblemente actuará sobre el segundo. En una sociedad democrática, basada

en la representación política, los partidos políticos tienen a su cargo la difícil tarea de asegurar la intermediación entre el electorado y las instituciones políticas, proveyendo los hombres que ocuparán las magistraturas estatales. Las democracias consolidadas poseen —con particularidades que varían de unas a otras— un sistema sólido de partidos políticos. Esto les permite romper con toda rémora corporativa, tan ajena y nociva al Estado de Derecho. Los países en transición hacia la democracia, por el contrario, poseen un sistema frágil de partidos políticos que convive con una estructura aún poderosa de grupos de presión, que están acostumbrados a actuar conforme a las reglas que existían en los anteriores sistemas autocráticos que vivieron esos mismos países durante largos períodos, antes del pasaje a la democracia.

Por lo tanto y con el propósito de consolidar el régimen democrático, la legislación electoral que se sancione en tales naciones debe contemplar los remedios aptos que aseguren la salud de los partidos políticos.

Vocablos de referencia:

V. Ballotage
D'Hondt
Ley de lemas
Sistemas electorales

•BIBLIOGRAFIA: DUVERGER, MAURICE: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1986. SARTORI, GIOVANNI: *The influence of electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?* Grofman. 1986. LIJPHART, A. GROFMAN, B.: *Choosing an electoral system, Issues and Alternatives*. New York, 1984.

Daniel Alberto SABSAY

LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA

Históricamente, los primeros pasos del Derecho Comparado se dieron por virtud de una modesta Legislación Comparada. En la segunda mitad del siglo XIX se acuñó la expresión Derecho Comparado, y en la presente centuria, a partir del inaugural Congreso Internacional de Derecho Comparado, celebrado en París (1900), se ha desarrollado considerablemente el denominado Derecho Comparado.

Aunque no se remite a duda, en Iberoamérica, la existencia del Derecho Electoral, que no sólo incluye la legislación, sino también la jurisprudencia y la doctrina correspondientes, y hasta una práctica o Derecho consuetudinario, la expresión Legislación Electoral Comparada hace referencia al esfuerzo científico de los juristas que se dedican a comparar las legislaciones electorales, con los métodos y los fines propios del Derecho Comparado, como disciplina genérica. Sin embargo, el Derecho Electoral Comparado abarcaría un objeto más extenso que el de la Legislación Electoral Comparada.

No parece oportuno incidir en las controversias que en nuestro siglo ha suscitado el desarrollo del Derecho Comparado, entre las cuales se encuentra la de considerarlo como una Ciencia jurídica o simplemente como un Método. Preferimos circunscribirnos al vocablo Legislación Electoral Comparada, porque todo indica que todavía nos encontramos, al respecto, en el modesto estadio de un trabajo científico referido a la Legislación, y no tanto al Derecho Electoral íntegro.

Una labor pionera de Legislación Electoral Comparada han venido llevando a cabo numerosos especialistas del Derecho Electoral, en sus variadas obras. Ilustran, a veces con erudición, aspectos importantes de las instituciones electorales, al referirse a las mismas a través de diversas legislaciones. Utilizan, así, un método inductivo y empírico (lo que es legítimo), al tener en cuenta las legislaciones nacionales; pero a veces llegan también a conclusiones deductivas y de cierto contenido generalizador.

Este análisis comparativista incrementa la jerarquía científica de tales obras y ofrece la ocasión de echar las bases para el avance de las leyes nacionales, así como para la unificación y armonización posibles de las instituciones que están conformando el Derecho Electoral moderno.

A estos fundamentos ha obedecido el esfuerzo de estudio y edición llevado a cabo por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), al reunir a expertos de varios países latinoamericanos, con cuyos análisis se han integrado las obras denominadas *Legislación Electoral Comparada (Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica)* (1986) y *Legislación Electoral Comparada (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay)* (1988).

Vocablos de referencia:

V. Derecho electoral Legislación electoral

•BIBLIOGRAFIA: FONTANA GIOVANNI: *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato*. Casa Editrice Poligrafica Universitaria. Firenze, 1938. SARFATTI MARIO: *Introducción al Estudio del Derecho Comparado*. Instituto de Derecho Comparado de México. Imprenta Universitaria, 1945. DAVID RENE: *Tratado de Derecho Civil Comparado*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1953. GUTTERIDGE H. C.: *El Derecho Comparado*. Barcelona, 1954.

LEGITIMIDAD

MAX WEBER (en su clásica obra “Economía y Sociedad”, tomo I, México, 1969, pág. 170), tras entender por “dominación”, la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, considera que ni la costumbre, ni tampoco la obtención de ventajas personales, ni tan siquiera los motivos puramente afectivos, pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente, a esos factores se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad.

Esta creencia en la legitimidad asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones. Los gobiernos democráticos requieren esta creencia, con una intensidad más o menos mayor. Como significa LINZ (JUAN J. LINZ: *Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos*, en el colectivo, “Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos”, Granada, 1978, págs. 97 y sigs.; en concreto, pág. 101), como mínimo, la legitimidad es el creer que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia.

En las democracias, los ciudadanos son libres de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla. Ello implica el intento de ganar el control del gobierno sin usar la fuerza, siguiendo el proceso constitucional, como competición libre por el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos.

Con el reconocimiento de la legitimidad del conflicto y el establecimiento de reglas de juego claras por las que aquél deba discurrir, se establece, como bien apunta GARCÍA LAGUARDIA (JORGE MARIO GARCÍA LAGUARDIA: *Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica: de la exclusión a la apertura*”, en DIETER KONIECKI (editor), *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, Fundación Friedrich Ebert —Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1986, págs. 193 y sigs.; en concreto, pág. 212), un régimen realmente democrático, en el cual, se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política.

Por todo lo expuesto, puede en resumen afirmarse que la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos que votan como de los que ocupan puestos de autoridad.

Pues bien, en este contexto, las elecciones desempeñan un papel fundamental; puede hablarse al efecto de su virtualidad legitimadora; como indican CARRERAS Y VALLÉS (FRANCESC DE CARRERAS Y JOSEP M^a

VALLÉS: *Las elecciones*, Barcelona, 1977, pág. 28), las elecciones son, en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquel carisma que la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada otorgaba en otras comunidades políticas. ¿Qué finalidad, podemos interrogarnos ahora, persiguen las elecciones? Algunos dirán —responde MACKENZIE (en *Elecciones libres*, Madrid, 1962, pág. 15)— que constituyen un fin en sí mismas; sin embargo, sin ir tan lejos, puede afirmarse que las elecciones libres, aunque no constituyan un fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del Gobierno en toda sociedad:

— En primer término, las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aun cuando el Gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano corriente.

Como en una dirección análoga señalan DOWSE Y HUGHES (ROBERT E. DOWSE Y JOHN A. HUGHES: *Sociología Política*, Madrid, 1975, pág. 401), las elecciones pueden considerarse como un método a cuyo través las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. Desde esta perspectiva, el papel esencial de la elección es actuar como mecanismo mediante el cual los gobernantes se encuentran limitados y se hacen conscientes de que su posición es contingente, al menos por la existencia de una posibilidad real de que puedan perder el poder. Este es, naturalmente, un elemento esencial del “mito” democrático, idea según la cual los gobernantes son elegidos por y gobiernan con la aprobación del pueblo. De aquí deriva la segunda condición.

— En segundo término, en cuanto la aprobación popular se retira, los gobernantes tendrán probablemente que enfrentarse a la derrota —y aceptarla— en las elecciones; de ahí que éstas procuren una ordenada sucesión de los Gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes, esto es, a los triunfadores en los comicios.

El origen electoral de la autoridad y la creencia en que los gobernantes, si se ven requeridos para abandonar el poder por medios legítimos (normalmente, tras un fracaso electoral), no tratarán de conservarlo por medios ilegítimos, se convierten en la clave de la legitimidad del sistema político democrático. De esta forma se puede decir que las elecciones sirven para integrar una organización o sistema político al mantener la legitimidad de esa entidad. En último término, pues, puede hablarse, como hace LUHMANN, de una legitimación formal del sistema, esto es, de una legitimación a través del procedimiento.

Ahora bien, para que unas elecciones sean libres, esto es, para que el pueblo pueda libre y auténticamente constituir la decisión mayorita-

ria de los asuntos de gobierno, posibilitando al unísono la alternancia en el poder de las distintas opciones derivadas del pluralismo político ínsito a cualquier colectividad social, no es condición suficiente, aunque sí necesaria, la existencia de unas reglas formales que, transparentemente, garanticen la libre expresión de la voluntad popular; además de esos principios formales se requieren otras condiciones.

MACKENZIE (*Elecciones libres*, pág. 16) se ha referido a la existencia de cuatro condiciones teóricamente necesarias en orden al logro de unas elecciones libres, y por ello mismo, con una virtualidad auténticamente legitimadora: a) un poder judicial independiente que interprete la ley electoral; b) una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; c) un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como alternativa de opción, y d) la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas de juego que limitan la lucha por el Poder, en virtud de cierta convicción íntima de que, si no se respetan dichas reglas, desaparecerá el juego mismo envuelto en la ruina total del sistema. A este respecto, resulta imprescindible contar con una opinión pública enérgica, capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción.

Como vemos, el logro de unas elecciones verdaderamente transparentes y libres excede de los meros principios formales que rigen la realización de unos comicios; ahora bien, ello no debe entenderse en el sentido de relativizar la importancia de aquellos principios formales; bien al contrario, una elección no será auténticamente libre —y por ello mismo legítima *per se*, y a la vez, legitimadora de la autoridad de quienes detentan el Poder y, por ende, del propio sistema en su conjunto— si en ella no se respetan una serie de principios de los que entresacaríamos los siguientes:

A. La universalidad e igualdad del sufragio

Como se ha puesto de relieve, el principio del sufragio universal entraña que las únicas excepciones o prohibiciones de votar que cabe hacer deben basarse en unos motivos puramente técnicos y no políticos (Diego LÓPEZ GARRIDO: *Qué son unas elecciones libres*, Barcelona, 1977, pág. 37).

La realización de prácticas discriminatorias (muy comunes, por ejemplo, en los Estados Unidos durante un largo período histórico, pese al reconocimiento formal del principio del sufragio igual) por razones de raza, sexo, educación, religión, condición social o posición política, vulneran flagrantemente este principio, que por lo demás es inherente a la propia dignidad del ser humano.

Ahora bien, en nuestros días, como en otro lugar hemos expuesto (véase el vocablo “VOTO”), el principio de igualdad del sufragio añade

a su formulación tradicional la idea del valor igual de cada voto ("*one man, one vote, one value*"). Ello tiene especial incidencia en orden a la distribución circunscripcional de los escaños. Los escaños deben repartirse entre las distintas circunscripciones del territorio nacional de modo tal que no se generen desigualdades notorias; no se trata de lograr una igualdad matemáticamente perfecta, sino, más bien, de conseguir lo que podríamos considerar como "una representación justa y efectiva", atendiendo para ello a la correlación número de electores/diputado.

B. La libertad de candidatura

Viene a ser algo así como el reverso del sufragio universal. Este principio exige que todas las fuerzas políticas legalizadas puedan participar en los comicios si así lo desean. Más aún, no sólo los partidos o coaliciones deben estar capacitados para presentar candidaturas o candidatos; también los ciudadanos, reunidos en una agrupación de electores que cuente con un respaldo mínimo (en España, se exige la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción para la presentación de candidaturas a la elección de diputados o senadores por parte de una agrupación de electores) deben estar habilitados legalmente para la presentación de candidaturas en cualquier tipo de comicios.

C. La igualdad de oportunidades

Deriva del principio jurídico (y a la par valor superior) de la igualdad. Como significa MACKENZIE (*Elecciones libres*, pág. 175), las elecciones libres son aquéllas en que a cada elector se le ofrece la oportunidad —una oportunidad igual— de expresar su parecer a la luz de la opinión y sentir propios. La intimidación y el soborno atentan contra esta independencia. Sin embargo, la corrupción individual del viejo tipo ha desaparecido virtualmente en las sociedades occidentales. Hoy, el impacto del dinero en los comicios adopta formas distintas.

La auténtica libertad de una consulta electoral descansa en la libre comunicación de ideas, como de nuevo expone con acierto MACKENZIE; la ley debe defender el derecho de cada ciudadano a exponer su punto de vista ante el electorado por cualquier medio que no afecte al orden público. Pero la comunicación con las masas es muy costosa; la libertad absoluta de comunicación otorga ventaja a los hombres y partidos ricos, y, en consecuencia, tiende a quebrantar el principio de igualdad. En este marco, la igualdad de oportunidades se convierte en un principio de todo punto imprescindible. A alcanzarlo se orientan una serie de medidas de entre las que vale la pena recordar:

a) La limitación de los gastos electorales de los candidatos, cuyo objeto fundamental es combatir la corrupción, a la par que nivelar en

cuanto sea posible las expectativas de comunicación con el cuerpo electoral por parte de las diferentes fuerzas políticas. Esta limitación, para que sea efectiva, exige ser controlada *a posteriori* por un órgano especializado.

b) La ayuda estatal a los candidatos, que implica el establecimiento de subvenciones electorales con cargo al erario público con arreglo a unos baremos objetivos, que, como parece lógico, no pueden ser otros que el respaldo popular a cada candidatura, medido en votos y en número de escaños obtenidos.

c) El acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social, que no podrán tratar discriminatoriamente a ninguna candidatura. Es especialmente relevante a estos efectos la utilización por las distintas formaciones políticas, coaliciones, federaciones de partidos o agrupaciones de electores, de los medios de comunicación de titularidad pública, y de modo específico, de la televisión, por su especial impacto sobre la opinión pública. La fijación de unos criterios objetivos en orden al acceso a este medio se nos antoja vital en orden a conseguir la auténtica igualdad de oportunidades entre los diferentes competidores electorales.

d) La distribución equitativa de los emplazamientos disponibles para la colocación de la propaganda electoral, lo que se presenta por lo general como una competencia de los Ayuntamientos que vienen obligados a reservar lugares especiales para la colocación gratuita de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos para la celebración de los actos propios de la campaña electoral.

D. La libertad de elección

Si bien descansa en la libre comunicación de ideas, como ya expusimos con anterioridad, debe garantizarse a la par a través de un conjunto de garantías de entre las que hay que destacar el secreto del voto (véase al efecto el vocablo "VOTO"). Si en una sociedad perfecta no existieran motivos para propugnar el secreto del voto, la realidad de las presiones políticas, sociales y económicas, e incluso de toda suerte de coacciones, abogan por la necesidad de respetar aquel secreto, que de esta forma se presenta como un requisito ineludible del libre ejercicio del derecho de sufragio y de la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano elector. La supresión de la votación abierta es una garantía frente a la corrupción e intimidación organizadas, ya provengan de personas influyentes, de la presión de la opinión pública o de los propios poderes de gobierno. El aseguramiento, jurídica y organizativamente, de la posibilidad del secreto en la emisión del voto es así un requisito imprescindible en unas elecciones que se quieran auténticamente libres. Y la quiebra del secreto del voto debe, consecuentemente, ser sancionada administrativa o penalmente, según los casos, por la propia legislación electoral o, de modo alternativo, por el Código Penal.

Pero la libertad de elección debe ser preservada no sólo a través del secreto del voto, sino también impidiendo aquellas prácticas electorales orientadas a la manipulación del cuerpo electoral, o de un sector del mismo. A este respecto, se nos antoja de especial relevancia el sometimiento a un estricto marco legal de las encuestas o sondeos electorales.

Es sabido que en todos los países existe un porcentaje más o menos amplio del cuerpo electoral que decide su opción de voto en los instantes inmediatamente anteriores a la votación; nos referimos a ese electorado indeciso, que algunos engloban dentro de la expresión “voto flotante”, cuya opción de voto suele oscilar con frecuencia.

Pues bien, aunque sea difícil de cuantificar, es indudable que sobre la opinión pública en general, y de modo particular, sobre ese segmento social antes citado, puede incidir —y de hecho inciden, a veces incluso significativamente— la publicación de encuestas electorales en los días inmediatamente precedentes a la celebración de los comicios. Por todo ello, puede intentarse orientar a un sector del cuerpo electoral en una determinada dirección, a través de la publicación de encuestas electorales manipuladas, bien por estar parcialmente falseadas, por ocultar determinados datos o simplemente por no haberse elaborado con las imprescindibles garantías técnicas. Este tipo de encuestas puede llegar a cambiar la opción de voto de un ciudadano, o, lo que es más probable, decidir al indeciso en una cierta dirección. Pero aún en el caso de que la encuesta sea correcta, qué duda cabe que su publicación horas antes de la apertura de las urnas, en cuanto puede incidir sobre la decisión electoral de un fragmento social, resta autenticidad a la libre manifestación de voluntad individual que debe hallarse en la base misma del ejercicio del derecho de sufragio.

Por todo lo expuesto, no debe extrañarnos que ciertos ordenamientos jurídicos hayan comenzado a regular con minuciosidad tanto la realización de este tipo de encuestas o sondeos, como su publicación, sujetando esta última a ciertos límites de carácter temporal.

Este ha sido el caso, por ejemplo, de Francia, en donde la Ley Nº 77-808, de 19 de julio de 1977, relativa a la publicación y difusión de ciertas encuestas de opinión (*sondages d'opinion*), vino a regular el contenido de este tipo de encuestas, creando al unísono una “comisión de encuestas” (*commission des sondages*) encargada de estudiar y proponer las reglas tendientes a asegurar en el ámbito de la previsión electoral la objetividad y la calidad de este tipo de sondeos, publicados o difundidos en relación directa con un referéndum, una elección presidencial, cualquiera de las elecciones contempladas por el código electoral o, finalmente, la elección de los diputados del Parlamento europeo. Por último, el Art. 11 de la ley francesa prohíbe la publicación, difusión y comentario de cualquier encuesta de esta índole durante la semana que precede a cada una de las dos vueltas del escrutinio (recordemos que en Francia rige un sistema electoral mayoritario a doble vuelta), así como durante el desarrollo de la votación.

Siguiendo el modelo francés, en España, la Ley 14/1980, de 18 de abril de 1980, sobre régimen de encuestas electorales, proveyó a la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación durante los cinco días anteriores al de la votación. Al mismo tiempo, se obligaba a quienes realizaran este tipo de sondeos o encuestas a que, en el momento de su realización, se acompañara la encuesta de una serie de especificaciones (características técnicas del sondeo, texto íntegro de las cuestiones planteadas... etc.), que asimismo debían ser incluidas en el momento de su publicación.

La Ley española encomendaba a la Junta Electoral Central, máximo órgano de la Administración Electoral, la vigilancia para que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contuvieran falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas.

La reciente Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, ha hecho suyas las previsiones de la norma anterior (en su Art. 69), que se complementan (en su Art. 145) con la sanción penal que debe aplicarse a quienes dolosamente infrinjan la normativa vigente en materia de encuestas electorales.

E) La tipificación de una serie de conductas

Se entiende que vulneran el libre y pacífico ejercicio del derecho de sufragio (véase el vocablo "DELITOS ELECTORALES"), su secreto, la autenticidad y legalidad del procedimiento y, en definitiva, la pureza del proceso electoral en su conjunto.

Es claro que de nada valdrían los requisitos formales previstos por la legislación electoral en orden a salvaguardar la autenticidad, regularidad y legalidad del proceso electoral si su conculcación quedara impune. A que esto no sea así se orientan la tipificación delictiva y ulterior sanción penal (administrativa, caso de tratarse de una simple infracción) de un dispar elenco de conductas cuyo común denominador es falsificar la expresión auténtica de la voluntad popular; inducir, manipular o coaccionar esa voluntad o intentar perturbar su pacífica y libre expresión.

F. La existencia de recursos jurídicos

Con los que poder enfrentarse a decisiones administrativas que se consideren ilegales, de modo tal que quede en manos de los jueces y tribunales —garantes últimos y naturales de los derechos y libertades ciudadanos— la protección y defensa del derecho de sufragio.

Uno de los principios elementales de un Estado de Derecho es el de legalidad, que exige el sometimiento al Derecho de todos los ciudadanos, pero también de los poderes públicos; de ahí la ineludibilidad de que los actos de la Administración Electoral queden sujetos al principio de justiciabilidad, y por ello mismo, al control de los tribunales. Más

aún, en aquellos países en que la Jurisdicción Constitucional conozca del llamado "recurso de amparo constitucional" por la vulneración de derechos fundamentales, se nos antoja necesario que el Tribunal Constitucional, u órgano que haga sus veces, pueda conocer, una vez agotada la vía jurisdiccional ordinaria, y siempre que se den los demás requisitos legalmente exigidos, de las posibles vulneraciones del derecho de sufragio.

En España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General ha hecho posible, a través de un amplio sistema de recursos, que el derecho de sufragio pasivo, esto es, el derecho de todo ciudadano que cumpla los requisitos legales a ser candidato en unos comicios (en definitiva, la libertad de candidatura) quede bajo la protección jurisdiccional ordinaria y, en último término, constitucional, dado que la resolución judicial que confirme la denegación de la proclamación de una candidatura por las Juntas Electorales habilitadas para ello, aun siendo firme e inapelable, dejará abierta la puerta al procedimiento de amparo constitucional ante el supremo intérprete de la Constitución (el Tribunal Constitucional).

Hasta aquí hemos enumerado un conjunto de elementos básicamente formales que entendemos necesarios para garantizar adecuadamente la realización de lo que hemos venido llamando con MACKENZIE unas elecciones libres. No debemos olvidar, sin embargo, que para alcanzar una auténtica libertad no bastan, como ya dijimos, esos elementos. Sin un sistema maduro de partidos políticos organizados, sin unos medios de comunicación libres, independientes de las instancias gubernamentales y de los grupos de presión, y, sobre todo, sin una opinión pública concientizada y enérgica, capaz de reaccionar frente a los intentos de fraude, corrupción o manipulación electoral, difícilmente podrá reconocerse la legitimidad de un proceso electoral y, por ello mismo, mucho más dificultosamente aún podrá admitirse la legitimidad de las mismas instituciones representativas.

Vocablos de referencia:

- V. Axiología electoral
- Delitos electorales
- Derecho electoral
- Sistemas electorales
- Voto

•BIBLIOGRAFIA: FRANCESC DE CARRERAS Y JOSEP M^a VALLÈS: *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Editorial Blume, Barcelona, 1977. FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Editorial Dykinson, Madrid, 1986. W. J. M. MACKENZIE: *Elecciones libres*. Editorial Tecnos, Madrid, 1962. DIETER NOHLEN: *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. STEIN ROKKAN (Y OTROS): *Citizens, elections, parties*. Oslo, 1970. MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

LEY DE LEMAS

I. Concepto

Bajo esta denominación se designa un peculiar sistema electoral adoptado por Uruguay, que se construyó entre 1910 y 1925, modificándose ligeramente luego de esas fechas. Se le conoce por los nombres de las leyes de los años 1936 y 1939, disposiciones jurídicas que establecieron la propiedad y administración de los llamados lemas, que a los efectos electorales es la denominación que tienen los partidos políticos, pero sustancialmente, su diferencia con otros sistemas conocidos es la existencia del llamado doble voto simultáneo (DVS) que permite la acumulación dentro del lema.

Este método ha llamado la atención al punto de merecer un tratamiento especial en el texto de NOHLEN (1981) y referencias especiales en los trabajos de SARTORI (1980, 1986).

II. Denominaciones

Para poder seguir adelante con el tratamiento del tema debemos precisar algunos de los términos usuales en la legislación electoral uruguaya que tienen un muy preciso significado.

Lema: es la denominación que asume un partido político en todos los actos y procedimientos electorales.

Lema permanente: Es aquel que tiene representación parlamentaria al momento de realizarse una consulta electoral y, por consiguiente, puede hacer usufructo de los mecanismos de acumulación.

Sublema: Denominación que asumen fracciones de un partido en un acto o procedimiento electoral.

Distintivo: Elemento gráfico, foto, logotipo, etc., diferente, que puede diferenciar a una fracción de otra del partido en los actos electorales. No tiene la misma relevancia que el sublema.

Doble voto simultáneo. Acumulación. Principio del sistema: todo elector votará por un partido político (lema permanente o accidental) y al mismo tiempo por los candidatos. Los electores pueden agregar al lema un sublema o denominaciones que juzguen convenientes (distintivos) para indicar las tendencias dentro de su partido. Los lemas de carácter permanente podrán acumular votos de los diversos sublemas que puedan abrirse. Esto no está permitido a los lemas que no tienen ese carácter.

Representación proporcional. La integración de los órganos legislativos nacionales se hace por sistemas de representación proporcional.

Propiedad del lema. Hasta 1934 fue libre la utilización del lema partidario por parte de las diversas fracciones. Desde esa fecha en adelante hubo diversas normas que suponían el control de su uso por

una autoridad partidaria, normalmente su mayoría, no pudiéndose negar su uso si quienes lo solicitaban tenían el apoyo de 1/3 de los legisladores del partido. Posteriormente su uso efectivo fue suficientemente laxo de modo que cualquier fracción pudo solicitar un sublema. Al sancionarse un estatuto de partidos en 1982 (modificado en 1984) se restringió la posibilidad de crear sub-lemas, pero como parte de las negociaciones para salir del régimen autoritario en 1984 dejó de existir esta disposición de modo que hoy en día hay un vacío legal al respecto. Si bien no operan las leyes de lemas el sistema de DVS con acumulación, que es lo que importa, sigue funcionando.

Lista. Enumeración de los candidatos a cargos realizada de acuerdo a un determinado orden. En los casos en que están previstos suplentes, o sea en cargos legislativos, puede optarse por diversos formatos, por ejemplo orden sucesivo de nombres. 1, 2, 3, 4, n...; sistemas de suplentes respectivos, 1, sustituido por 1A ó 1B ó 1C, 2; sustituido por 2A, 2B ó 2C; sistemas preferenciales, una lista de nombres de 1 a 10, por ejemplo, que a su vez tiene como suplentes a 1' a 10'. Las listas deben presentarse ante el organismo que regula las elecciones (Corte Electoral) para cada conjunto de cargos, ejemplo: Cámara de Senadores, de Representantes, ediles departamentales, Intendentes departamentales y Presidencia y Vice Presidencia.

Hoja de votación. Las listas se imprimen en hojas de votación. Al presente se utilizan dos. Una para los cargos de nivel nacional incluyendo las listas para Senadores, Representantes (diputados) y Presidente y vice, y otra para los cargos de nivel departamental, Intendente y ediles. Se pueden poner en el sobre de votación listas de diferentes sublemas, pero no diferentes lemas. Entre 1952 y 1966 la hoja de votación fue una sola.

III. El sistema electoral uruguayo de la "ley de lemas"

1. Las elecciones en Uruguay se realizan desde la vigencia de la Constitución de 1967 cada cinco años, antes era cada cuatro. Desde 1925 se cuenta con un sistema electoral con todas las garantías para el elector, asegurándose el voto secreto, un registro confiable y escrutinios que no permiten el fraude, realizándose 21 actos electorales y dos consultas especiales, plebiscitos, para aprobar o rechazar reformas constitucionales. Si bien hubo dos interrupciones del orden constitucional, una en 1933 y otra en 1973, sólo la segunda acarreó la suspensión de las consultas electorales.

2. El sistema de partidos en Uruguay está formado por dos grandes partidos tradicionales, denominados Colorado y Nacional (popularmente conocido por su primer nombre, Blanco), cuya existencia se remonta al tiempo de la creación de Uruguay como estado independiente, altamente fraccionados en tendencias internas que conforman

sublemas, distintivos y diversas listas, actuando en los actos electorales como lema permanente, pudiendo acumular cada uno los votos de las diversas fracciones que integran el partido. Un conjunto de antiguos partidos, creados a comienzos del siglo XX, completa el panorama, el Socialista, el Comunista y el Demócrata Cristiano. Estos partidos, más fracciones disidentes de los partidos tradicionales que abandonaron a sus partidos de origen conformaron en 1971 una coalición denominada popularmente Frente Amplio, pero que jurídicamente adoptó el lema Partido Demócrata Cristiano, pudiendo de ese modo usufructuar también de las ventajas del DVS y la acumulación.

3. El sistema electoral se basa en el juego conjunto de todos estos elementos.

A. **Doble voto simultáneo y acumulación**, válida para todos los lemas permanentes. Lo utilizan no sólo los partidos tradicionales, Colorado y Blanco, sino también la coalición de izquierda que agrupa a varios partidos, al utilizar como lema el de uno de ellos que ya tenía carácter de lema permanente. Dadas las normas vigentes no se puede negar el uso del lema a cualquier fracción partidaria.

B. **Circunscripciones**. La configuración básica del sistema tiene efectos muy importantes en la sistemática electoral dado que funcionan al mismo tiempo y en el mismo acto diversas circunscripciones. Al nivel departamental (hay diecinueve unidades administrativas denominadas departamentos) se elige un intendente y miembros de un órgano legislativo denominado Junta Departamental, tomándose como circunscripción el departamento. Para la elección del Intendente adquiere el carácter de uninominal, mientras que para la elección de los ediles, los miembros de la Junta tiene carácter mediana en dieciocho departamentos (15 cargos cada una) y una grande, la del departamento de la capital que elige 31 cargos.

Para los cargos del parlamento las circunscripciones adquieren muy diferente configuración. Hay 30 cargos de senadores elegidos en una sola circunscripción grande: todo el país. Hay 99 cargos de representante nacional que, sin embargo, aunque no representan territorialmente a su departamento, se eligen sobre la base de circunscripciones departamentales. La casuística ha llevado a una conformación muy diferente de las circunscripciones, dada la residencia de la ciudadanía en cada uno de ellos. Hay una circunscripción grande, plurinominal que eligió en 1984 a 48 representantes: el departamento de Montevideo, donde se encuentra la capital. Una, un departamento vecino a la capital, Canelones, puede calificarse de mediana al elegir a 11 cargos. Todas las restantes son circunscripciones pequeñas contando de 2 a 5 cargos en disputa. Una disposición constitucional determina que cada departamento elegirá un mínimo de 2 cargos.

Finalmente, la elección de presidente y vice se hace en una gran circunscripción, la nación, asumiendo carácter uninominal.

Como puede apreciarse hay una coexistencia de muy diversos tipos de circunscripción, cuyos efectos serían diferentes si operasen en circunstancias no encadenadas, pero operan dentro de un único acto electoral debido a la próxima nota que señalamos.

C. Unificación de mandatos. Todos los mandatos, tanto a nivel nacional o departamental, tanto ejecutivos como legislativos, tienen la misma duración, cinco años desde 1967, y todos se renuevan en la misma fecha y con la realización de un solo acto electoral. Esta nota tiene un efecto sustancial sobre todas las consultas electorales, pues las elecciones percibidas por la ciudadanía con un nivel de jerarquía superior, al estar atadas a todas las otras, empujan los resultados en cierta dirección favoreciendo efectos de *bandwagon*, o sea arrastran al ciudadano hacia candidatos que aparecen como “vencedores”. La elección presidencial tiene el rango de principal opción para el elector. El funcionamiento del mandato unificado es reforzado por la característica siguiente.

D. Las listas que se presentan en la competencia electoral se imprimen en hojas de votación que agrupan por un lado candidaturas nacionales y por otra departamentales. Puede votarse a distintos subiemas en cada nivel o sólo hacerlo en una de ellas, pero no puede salirse del lema. La hoja de votación presupone votar a la vez por el partido y por la lista de candidatos, poniendo en juego el sistema del DVS y la acumulación.

La lista tiene carácter cerrado y bloqueado. Es estructurada por cada fracción, atendiendo a los mecanismos de acumulación, y el elector no puede realizar ningún cambio en la misma. Sólo puede poner la lista impresa (hoja de votación) dentro de un sobre de votación que luego depositará en la urna. Esta disposición también unifica diversos tipos de elección y hace depender a todas de la que tiene mayor importancia: aquella que elige al jefe de estado y de gobierno.

F. Las candidaturas son propuestas y manejadas por cada partido y dentro de él por las diversas fracciones. Puede haber más de una candidatura para los diversos cargos. Normalmente hay un mínimo de dos candidaturas presidenciales por partidos y en ocasiones algunos partidos presentaron hasta cuatro fórmulas presidenciales. Algunos partidos o fracciones requieren la realización de elecciones internas. Entre 1982 y 1984 el régimen autoritario intentó regular la vida de los partidos y abatir el alto grado de fragmentación que presentaban mediante la sanción de un estatuto partidario. Y bajo su vigencia de hecho se produjo un movimiento contrario de unificación intrapartidaria, pero, al presente se ha vuelto a la situación anterior y no hay normas que limiten la fraccionalización.

A los efectos de lograr un mayor grado de captación de votos la fragmentación es permitida por las cúpulas partidarias como medio de hacer un más efectivo rastrillaje. Mecanismos de compensación del tipo *spoils system* o clientelistas permiten recompensar a quienes reco-

gen votos sin llegar a ser elegidos. En 1971 el partido Colorado presentó 453 hojas de votación en todo el país, el Nacional 508 y el Frente Amplio (lema Partido Demócrata Cristiano) 238. En 1984 este número bajó ligeramente.

G. Sistema de adjudicación de cargos. La traducción de los votos en cargos se hace también por sistemas mixtos en razón de la unificación de mandatos y el sistema de hoja de votación unificada para diversos tipos de cargos y diferentes tipos de circunscripciones.

A nivel departamental, los órganos legislativos, Juntas Departamentales, se adjudican por un método mixto. La mayoría absoluta se otorga al lema ganador (16 en Montevideo, 8 en los demás departamentos) y el resto de los cargos por un sistema de representación proporcional entre los demás lemas. La adjudicación se hace por el sistema de mayores restos. Dado el número relativamente pequeño de cargos visto el alto número de listas que los disputan la proporcionalidad no puede ser guardada rigurosamente dentro de los lemas, siendo favorecidas las fracciones más numerosas.

El Intendente se elige en una circunscripción uninominal requiriendo sólo mayoría simple, adjudicándose al lema con mayor número de votos primeramente y, luego, dentro de él, al candidato del sublema que haya resultado mayoritario. En números absolutos de votos puede no ser el candidato más votado, debido a los efectos de acumulación, dado que primero se adjudica al partido y luego a la fracción y puede resultar ganador un intendente cuya fracción no fuese tan grande como la mayor de otro partido que, sin embargo, resultó perdedor a ese nivel.

A nivel nacional también coexisten diversos sistemas.

El presidente y el vice disputan cargos únicos, adjudicándose de la misma forma que se procede a nivel departamental con los intendentes. Primero se determina el lema (partido) ganador, por mayoría simple (pluralidad). Luego, dentro del partido, se determina que será presidente el que encabece la fórmula del sublema ganador. Este hecho puede marcar que el ganador de la presidencia no sea el más votado individualmente en ese acto. Esto ya ha ocurrido en varias oportunidades, las últimas en 1946 y 1971.

Los cargos de senador se adjudican por representación proporcional pura entre todos los lemas participantes, aplicándose el método de los mayores restos decrecientes. La circunscripción nacional hace que no haya distorsiones. Sin embargo dentro de las fracciones no es posible guardar la proporcionalidad sin alterar la que tiene que darse en los lemas, debido al alto número de hojas de votación competidoras, por lo cual los sublemas más grandes siempre son favorecidos.

Más compleja resulta la proclamación de los representantes (diputados). Estos tienen carácter nacional, aunque los eligen los departamentos. Previamente a la elección la Corte electoral hace una adjudicación provisoria de bancas a los departamentos, la que se corrige

luego de realizar el acto electoral. Luego de realizar ésta, la primera adjudicación se hace por cocientes enteros de acuerdo al número de votos obtenidos por cada lema. La segunda adjudicación procede a realizarse por restos decrecientes dentro del marco anteriormente fijado. Por último un tercer escrutinio ajusta el reparto de bancas de modo que éstas queden repartidas de acuerdo al principio de representación proporcional entre todos los lemas intervinientes a nivel nacional.

Realizadas todas estas operaciones, cada partido (lema) contará con representantes según el porcentaje exacto de votos obtenidos a nivel nacional. Pero para poder ajustarse a esto no habrá proporcionalidad dentro de las fracciones, siendo favorecidas las mayores, y tampoco existirá una representación territorial. De hecho el transcurso del tiempo, con el movimiento de la ciudadanía hacia los centros urbanos más poblados ha hecho que la mayoría de los departamentos tenga sólo el número mínimo de diputados, dos, con lo cual lo más importante en estos casos es colocarse a la cabeza de lo que puede ser la fracción más importante de cada uno de los dos partidos tradicionales, pues esto asegura la elección. En cambio, en una circunscripción grande, Montevideo, hay más oportunidades de ser electo, aunque el alto grado de fragmentación de los partidos lo impide.

Todos estos elementos interactuando al mismo tiempo conforman el peculiar sistema electoral uruguayo que se conoce en el exterior bajo esa curiosa denominación, que figura en nuestra acápita y que correctamente debiera denominarse “método mixto de acumulación de votos fraccionales”.

Vocablos de referencia:

V. Circunscripciones electorales

Coaliciones de partidos

Escrutinios

Listas electorales

Métodos electorales

•BIBLIOGRAFIA: COCCHI A. (comp.) *Reforma electoral y voluntad política*. Montevideo. EBO/FESUR. 1988. JIMÉNEZ DE ARECHAGA, J. *La constitución nacional*. Montevideo. Medina. 1952. NOHLEN, D. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1981. RIAL, J. (comp.) *Reforma electoral. ¿Deseable, posible?* Montevideo. EBO-FESUR. 1986. PÉREZ PÉREZ, A. *La ley de lemas*. Montevideo. FCU. 1970. RIAL, J. *Elecciones. Reglas de juego y tendencias*. Montevideo. CIEP. 1984. *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*. Costa Rica. CAPEL. 1986. SARTORI, G. *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Madrid. Alianza Editorial. 1980.

Juan RIAL

LEYES DE MAURICE DUVERGER

I. Los orígenes

El desarrollo de métodos electorales complejos, que indican la forma de traducir votos en cargos, tras la realización de un comicio, está en la base de una discusión referente al sub-sistema partidario dentro de un sistema político. ¿Cuántos partidos pueden realmente competir? es la pregunta fuerte de la cuestión.

Desde el momento que, a pesar de las orientaciones ideológicas liberales, se intentó suprimir la existencia de los partidos, considerados inicialmente facciones, hasta que pasaron a conformar la base organizativa de los procesos de consulta electoral, pasó un tiempo relativamente corto. Pronto hubo más que dos partidos compitiendo por ellas y se diseñaron métodos para poder contar los votos en forma tal que pudiesen representar a la ciudadanía en los órganos parlamentarios. Debe tenerse en cuenta, además, el origen sustancialmente europeo de la cuestión y su atadura a las formas de gobierno parlamentario.

Inicialmente, antes de realizarse elecciones, la exigencia de la unanimidad, de *consosatio* —en términos de ALTHUSSIUS— fue la orientación predominante siendo mantenida por las posiciones radicales derivadas de ROUSSEAU. La idea de realizar elecciones a través de la consulta a ciudadanos mediante sufragio puso en cuestión la necesidad de aplicar un principio de mayoría. Este fue impuesto en la Inglaterra de 1832, pero ya en 1856, en Dinamarca se introdujo un nuevo principio, el de la representación proporcional para integrar el parlamento que espejaría, en dicho órgano representativo la constitución del cuerpo electoral.

En 1861, John STUART MILL publicó *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, recogiendo las observaciones realizadas por TOCQUEVILLE en *La Democracia en América* referentes a la expansión de la ciudadanía que provocaría el surgimiento de nuevas élites que tendrían que obtener representación. MILL sostuvo que el Parlamento debía incluir “no sólo dos grandes partidos”, sino también representantes de toda minoría importante. El número mínimo se determinaba dividiendo el número de votos total de un comicio por el de asientos disponibles en la cámara. Se apoyaba en HARE y sus propuestas de 1859 sobre el llamado *single transferable vote*. Los dinamarqueses a instancias del Ministro y matemático Carlo C. ANDRAE adoptaron ese sistema en 1855 y de ese modo hizo su aparición el principio de representación proporcional. Se planteaban los dos modelos básicos en los que se apoya la idea de la influencia de los métodos electorales sobre la conformación de los partidos políticos, cuya forma más exitosamente difundida son las llamadas leyes de DUVERGER.

La primera expresión de lo que DUVERGER llamó la primera ley se encuentra ya en 1869 en los escritos de Henry DROOP quien sostuvo que los grandes partidos existentes en EEUU, Reino Unido, etc., se habían formado y mantenido juntos gracias al sistema de voto mayoritario. Ni DUVERGER, ni RAE citan este antecedente.

En 1901 los ASHWORTHS fueron más lejos, al señalar que “el presente método de elección ha desarrollado el sistema de partidos”, refiriendo a la regla de la mayoría simple y al sistema bipartidario, respectivamente, agregando, además, que el sistema de HARE, al favorecer la proporcionalidad, era destructivo para el partido de gobierno. De este modo las dos leyes de DUVERGER tenían ya una formulación anticipada.

En 1910, HOLCOMBE expresó: “La tendencia al establecimiento de un sistema de dos partidos bajo el sistema de elecciones por mayoría simple es... casi irresistible”.

Mucha de la discusión posterior más que referirse a los efectos de los sistemas electorales en los partidos estuvo centrada en las responsabilidades de gobierno. Quien fuera luego el primer laborista que presidiese un gabinete en el Reino Unido, Ramsay MACDONALD, en 1909, defendió la existencia de la regla de la mayoría, pues creía que al alcanzar su partido socialista el triunfo debía imponer su programa, mientras que si el sistema se basaba en la representación proporcional necesariamente tendría que entrar en coaliciones y negociarlo.

El entonces joven Samuel E. FINER, apoyó en 1924 esta posición, señalando que la representación proporcional confundía la responsabilidad y en la segunda edición de su trabajo, en 1935, señaló que la representación proporcional llevó a la multiplicación de los partidos en Italia y Alemania, a la inestabilidad de sus gobiernos y, como reacción, al ascenso de Mussolini y Hitler. Otros autores como HERMENS (1941) y MELLE (1943) argumentaron en el mismo sentido, respecto a los efectos no deseados de la representación proporcional en esos dos países y sin duda debe haber influido en la formulación de la segunda ley de DUVERGER.

II. La formulación de las leyes de Duverger

1. Las formulaciones de 1951 tuvieron notoria difusión debido a la simplicidad de su exposición e indican:

- a) **el sistema de mayoría simple tiende al dualismo partidario.**
- b) **El sistema de representación proporcional, o el de mayoría obtenida tras una segunda vuelta, tiende al multipartidismo.**

2. Previamente, en 1945, DUVERGER presentó las consecuencias de los sistemas electorales sobre los partidos como una ley sociológica que se desarrollaba en tres fases entrelazadas entre sí. En 1950 dejó de lado

la expresión ley para hablar de tres fórmulas, pero en 1955 en su obra *Derecho constitucional e instituciones políticas* volvió a referirse al tema como leyes, en este caso de “tres leyes sociológicas que definen sólo tendencias básicas que interactúan con factores nacionales y sociales”:

- a) la representación proporcional tiende a llevar a la formación de varios partidos independientes.

En la versión de 1950 su fórmula señalaba que la representación proporcional llevaba a un sistema de partidos múltiple, rígido e independiente.

- b) El sistema mayoritario con base en dos turnos tiende a llevar a la formación de varios partidos que se alían unos contra otros.

En 1950 la fórmula indicaba que llevaba a un sistema de partidos múltiple, flexible e independiente.

En ediciones más recientes DUVERGER la reformuló de este modo:

El sistema de mayoría con base en dos turnos tiende a producir multipartidismo atemperado por alianzas.

- c) La regla de la mayoría simple tiende a producir un sistema dual de partidos.

Esta simple formulación, asociada a un libro sobre partidos políticos que tuvo fuerte impacto en Europa y todo el avanzado mundo académico y político del “Norte” por constituir el único manual moderno sobre este tema luego de la Segunda Guerra Mundial, en momentos que volvía a florecer la democracia y, obviamente los partidos pasaban a ser los principales protagonistas, aseguró una amplia difusión a las mismas y generó una fuerte discusión, aún en curso, sobre su alcance. Como toda fórmula encantatoria pronto tuvo fuerte expansión, especialmente al asociarse a las corrientes dominantes de las ciencias sociales de los EEUU, caso poco frecuente, dado que los contactos con los franceses no suelen ser muy abundantes, ni cercanos en el tiempo de su producción.

III. Bases teóricas de las formulaciones de Duverger

DUVERGER aporta dos explicaciones para afirmar el proceso de dualismo partidario bajo un sistema de mayoría simple:

- a) un “efecto mecánico”, funcional, que lleva a la subrepresentación de los partidos perdedores; y
- b) un “factor psicológico” actuante sobre los votantes, que no desean desperdiciar sus votos en perdedores.

La posición de DUVERGER deriva de una asunción básica: tanto los electores como los políticos que se postulan para ser elegidos se desempeñan como actores racionales buscando maximizar los resultados de sus acciones.

Los aspectos funcionales del método electoral llevarían a los políticos a no integrar terceros partidos que no obtendrían mejor resultado que los ya existentes. Por su parte los votantes no estarían dispuestos a perder sus votos al apoyar a una tercera fuerza que no obtendría representantes.

Lo contrario podría decirse de los sistemas electorales basados en la representación proporcional o en la posibilidad de más de un turno de votación.

La construcción de las teorías de la elección racional y la aplicación de modelos provenientes de la economía a la ciencia política, especialmente luego de la publicación del libro de DOWNS en 1957 favoreció este tipo de interpretaciones.

Este autor sostiene la idea de un factor psicológico en el votante: "Un votante racional primero decide qué partido él cree lo beneficiará más; luego él tratará de estimar si ese partido tiene alguna oportunidad de ganar. El hace esto porque su voto es parte de un proceso de selección, no una expresión de preferencia. De ahí que aún si prefiere el partido A, él estará "desperdiciando" su voto si A tiene muy pocas posibilidades de triunfar dado que los otros votantes prefieren a B o C. La elección relevante es en este caso sólo entre B y C. Por consiguiente dado que un voto por A no es útil, en ese proceso racional, finalmente elegir esa alternativa es irracional". (DOWNS, 1957:48).

RIKER (1982) sostiene que este tipo de voto puede denominarse sofisticado y señala que debe tenerse en cuenta un problema adicional. El/los partido/s que es/son debilitado/s como consecuencia de esta forma de voto dependerá, para la elección del parlamento, del elemento configurador, o sea de la fuerza que tenga cada partido en cada circunscripción. Si un tercer partido es débil en la circunscripción local el voto sofisticado tenderá a debilitarlo más, mientras que si es fuerte a nivel local tenderá a favorecerlo. Este efecto se cita para justificar la permanencia de partidos como el Liberal en Gran Bretaña y aun en Alemania Federal con su sistema de dos votos por ciudadano, uno a mayoría relativa en circunscripciones uninominales por candidatos (*Erststimme*) y el otro por una lista partidaria en circunscripciones multimiembros a llenar por representación proporcional (*Zweitstimme*).

IV. Críticas y desarrollos de las leyes de Duverger

En 1957 MACKENZIE consideró que las generalizaciones realizadas por DUVERGER no se podían testar en forma positiva en un marco comparativo amplio. Un año después GRUMM invertía el sentido de una de las leyes de DUVERGER, considerando que la representación proporcional es un resultado de la estructuración en cierta forma del sistema partidario y no su causa.

GRUMM se apoyó en ejemplos provenientes de cinco países europeos, pero en el tiempo de la adopción del sistema de representación proporcional los países tenían sistemas de mayoría absoluta (no simple) o una historia previa de vigencia de representación proporcional, o no habían tenido hasta ese momento un régimen democrático. Esto restaba entidad a la crítica y reforzaba la formulación de DUVERGER; aunque se dejaba de tener en cuenta que efectivamente, la adopción de la representación proporcional podía deberse a las presiones de sectores políticos organizados como partidos que no alcanzaban representación hasta ese momento.

Pero, de todos modos, había ejemplos en contrario de esta ley. Austria desde el fin de la Segunda Guerra Mundial mantiene un sistema de dos partidos pese a que su parlamento se elige por representación proporcional, aunque hay que tener en cuenta la relevancia de la elección del Presidente, que es directa.

También se intentó que Alemania Federal constituyese un caso que desmintiera la necesaria generalidad de la formulación, pero como hemos señalado se trata de un país donde la representación proporcional convive con la elección directa de candidatos por mayoría simple y además funciona una cláusula barrera buscando atenuar el crecimiento de las formaciones partidarias. Pese a ello, a nivel nacional ya funcionan cuatro partidos, con lo que la segunda ley de DUVERGER aún subsistiría, pero no la primera, con lo cual Alemania es un caso suficientemente confuso que sirve tanto para atacar como para defender las propuestas.

Irlanda, donde impera el sistema HARE de adjudicación de bancas, al igual que Austria tiende a desmentir la segunda ley. En Irlanda el número de los partidos ha decrecido constantemente desde 1927, cuando había siete. Se ha señalado, sin embargo, que el sistema electoral es una forma modificada de la mayoría simple, dado que se vota por candidatos individuales y no por partidos.

RAE en 1971 hizo un estudio comparativo de 121 elecciones en 20 países. La aproximación que realiza RAE metodológicamente es diferente, no cree que se trate de leyes causales sino de "proposiciones" que formula bajo encabezamientos del tipo "tiende a", "se asocia con", "casi siempre" y hasta "a menudo". De este modo, llega a acumular hasta 22 proposiciones. Sin embargo, RAE no logró especificar o reformular las consecuencias de las leyes electorales, siendo el principal tema de su influyente libro la fraccionalización de los partidos políticos.

Respecto a la asociación entre proporcionalidad y multiplicidad de partidos, RAE considera que no es una condición necesaria para la existencia de un tercer partido, siendo el Partido Liberal del Reino Unido un buen ejemplo. Tampoco es una condición suficiente para que haya un tercer, o más partidos. Austria es ejemplo de lo último. Sin embargo, cree que el desarrollo de nuevos partidos sí se asocia a la existencia de un régimen de representación proporcional. La conclu-

sión de RAE es que la ley no sería más que la constatación de una asociación probabilística.

RAE refirió también a la otra formulación de DUVERGER fijando su atención en los casos de Canadá y la India, donde pese a existir un sistema de mayoría relativa (simple) hay más de dos partidos. En el caso de Canadá refiere a la supervivencia de partidos regionales fuertes, principales fuerzas en ciertas provincias que, a nivel nacional, sin embargo carecen de la misma relevancia.

Basándose en este último caso RAE reformuló la primera ley de DUVERGER de este modo:

“La fórmula de pluralidad (mayoría simple en una sola consulta electoral) está siempre asociada con una competición bipartidaria, excepto donde existen fuertes partidos locales, minoritarios a nivel nacional” (RAE, 1971:95).

RAE con esta expresión parece abandonar la formulación probabilística para optar por una determinista y de este modo reforzó y expandió aún más el crédito de DUVERGER a quien siempre se toma como referencia en este tipo de estudios. Es más, agregó una referencia al elemento configurante de las elecciones, las circunscripciones, señalando que los distritos uninominales tendían a “presionar el sistema hacia la competición bipartidaria”.

En la India la explicación no es tan fácil de reducir a términos “racionales”. Los cuatro o cinco partidos que existen hasta han impuesto una derrota al Partido del Congreso. WEINER en 1957 sostuvo que algunas de estas fuerzas no buscan ganar la competencia electoral, sino proveer de satisfacción emocional a sus militantes. Obviamente, la argumentación de WEINER supone que tanto los dirigentes de esos partidos que postulan a las elecciones como sus votantes no actúan “racionalmente”, como lo harían, de acuerdo a las orientaciones positivistas dominantes en el análisis político de los países avanzados del mundo noratlántico, los votantes de este mundo “occidental”. RIKER, por ejemplo, rechaza la existencia de un votante “irracional” en la India (1986:32).

El propio RIKER argumenta de otro modo. Sostiene que en la India el partido del Congreso es un ganador de Condorcet (un contendor que puede derrotar a cualquiera de los demás en una competencia entre pares). Lo define como partido de centro que puede derrotar a los derechistas, dado que la izquierda prefiere votar por el Congreso antes que hacerlo junto a los derechistas y vice versa, el Congreso también gana frente a los izquierdistas, dado que la derecha no cederá votos a la izquierda. RIKER realiza una operación “racionalizadora” presentando el sistema político hindú operando “alla occidental”, utilizando los tradicionales criterios de “derecha” e “izquierda”, y considerando que el cuerpo de ciudadanos hindú tiene las mismas características de homogeneidad que sus similares de países del “Norte”.

Para salvar la formulación de DUVERGER la reescribe, atendiendo a los casos de Canadá y la India, de este modo:

“Las reglas de elección plural (mayoría relativa, simple) provocan (*bring about*) y mantienen la competición bipartidaria, excepto en los países donde terceros partidos con continuidad de existencia a nivel nacional constituyen uno de los dos partidos importantes en el nivel local o donde un partido es casi siempre el ganador de elecciones en términos de Condorcet (RIKER, 1986:32).

SARTORI señala, con acierto, que considerar al partido del Congreso un ganador de Condorcet no es una explicación válida, sino un recurso *ad hoc*. Del mismo modo podría presentarse al partido Liberal británico como un “perdedor de Condorcet”, pues pese a estar ubicado en el centro, ni Laboristas ni Conservadores le dieron su voto, y tampoco a la sucesora alianza que conforman Liberales y los escindidos laboristas llamados Social-Demócratas.

Pero, habría que señalar que esta presunta condición de ganador de Condorcet no se ajusta a los hechos. En 1977 la unión de partidos opositores, Janata, más disidentes del Partido del Congreso le impusieron una fuerte derrota al gobierno para-legal de Indira Gandhi. Aunque la alianza no pudo mantenerse posteriormente, de hecho ante una circunstancia difícil para la oposición, que bajo el imperio del estado de emergencia veía reducido su espacio, pudo salvar la distancia ideológica y unirse ante un peligro común.

La formulación de RIKER es de carácter determinista, considerando que con las excepciones anotadas, se trata de una condición suficiente para la existencia de un sistema bipartidario, pero no establece una relación causal, pues no es una condición necesaria y, de este modo, trata de salvar también la objeción presentada por el caso austríaco a la primera ley de DUVERGER.

Sin embargo, varios autores, entre ellos el propio RIKER en más de una oportunidad han puesto en duda la idea de un votante sofisticado, tal como hemos indicado antes, que apunte sustancialmente a una elección racional. Para un individuo aislado parece difícil aceptar que perciba su voto con carácter de “decisivo” e influyente. Agregamos nosotros que esto seguramente no ocurre, además, en el caso que el votante esté compelido a manifestar su opinión, debido a que las reglas lo obligan a emitir su voto, hecho que no es frecuente en la mayoría de las democracias occidentales en las que se basan estos estudios.

Aún dentro de esos marcos, FOREJOHN y FIORINA (1974, 1975) y MEEHL (1977) sostienen que la satisfacción del votante puede ser el motivo del votante y que elegir su primera preferencia es perfectamente racional. Por consiguiente, la racionalidad para no “perder votos” debe buscarse en los políticos y otros interesados en el mantenimiento del sistema, más que en los pasivos protagonistas ciudadanos.

Los mismos autores también refieren al impacto de participar o no en la elección, que obviamente también tiene influencia en el tema. Sin

embargo, los efectos paradójales de la no obligatoriedad del voto no se suelen tener en cuenta.

Explotando esta posición racionalista RIKER cree que es posible que bajo reglas de mayoría simple (*plurality*) aparezcan terceros partidos que propongan nuevos programas y plataformas y el punto entonces está en ver si permanecen o no. La mayoría desaparecen. Sostiene que se debe a la desaparición de los donantes de fondos para las campañas y de los líderes. Y bajo una lógica de mercado aplicada a las elecciones sostiene de acuerdo a RAE que como inversores tanto los que aportan en busca de influencia posterior, como los que invierten su persona como parte de la carrera política no pueden mantener esa conducta ante una derrota muy contundente. Por consiguiente el mantenimiento de los terceros partidos no se daría dada la conducta racional que adoptarían quienes son los responsables "activos" del sistema político, aunque en el deseo de los votantes esté su subsistencia. Este argumento es muy piedeletrista a la referencia contextual norteamericana y no creemos que tenga valor si se intenta generalizar hacia otros sistemas políticos, aun dentro del mundo nordatlántico.

NOHLEN (1981) ha sido el crítico más devastador de DUVERGER a partir de su estudio sistemático-empírico. Tres tesis de su libro resultan fundamentales a este respecto:

1) "Los enunciados científicos más conocidos acerca de los sistemas electorales no resisten una observación teórica detallada ni una comprobación empírica" (1981:618).

NOHLEN no encuentra consistencia teórica ni comprobabilidad empírica en los enunciados de DUVERGER y en sus seguidores como el propio RAE a quien cita expresamente. Considera que hay un grueso desconocimiento de los procesos históricos y que atribuir a meras correlaciones positivas (Rae) valor de explicación causal, lleva a abusos metateóricos y normativos.

Basta señalar el propio origen del sistema británico, detallado por NOHLEN, para indicar que en el siglo pasado no había dualismo partidario (NOHLEN, 1981:167 y ss.) o el efecto que tienen las distintas configuraciones de las circunscripciones en los resultados, tanto absolutos como traducidos en escaños.

b) "La relación entre los tipos fundamentales de sistemas electorales y ciertos modelos democráticos no es necesaria desde un punto de vista teórico y no es sostenible desde un punto de vista empírico. Las funciones sistémicas que se atribuyen a los sistemas electorales pueden encontrar sustitutos funcionales" (1981:624).

NOHLEN también considera extremadamente normativo y metateórico atribuir a un determinado sistema ciertas virtudes. Por ejemplo, el sistema mayoritario no es inherente a la existencia del parlamentarismo como lo sostuvo el líder liberal alemán Naumann en la Asamblea Nacional de Weimar, y hay equivalentes funcionales para la posibilidad de un régimen consociacional sin que impere un sistema de representa-

ción proporcional. La base de la discusión es política: ¿cuál es la idea de representación que predomina en una sociedad determinada y cómo puede traducirse en un sistema electoral?

c) “Los efectos atribuidos a los sistemas electorales dependen en la mayoría de los casos de las actitudes en relación con la teoría de la democracia y/o de las concepciones acerca del sistema político y social. No es el análisis metateórico o de modelos el que aclara la cuestión de los efectos de los distintos sistemas electorales, sino únicamente el análisis sociológico real”. (1981:626).

Agregamos nosotros, a partir de NOHLEN, el efecto que tiene la percepción de ciertos sistemas como favorables o desfavorables para ciertos intereses, con base en enjuiciamientos de los sistemas electorales de acuerdo con figuras conceptuales fijas, también metateóricas, que sin embargo, no sólo tienen importancia académica, sino práctica.

SARTORI ha sido uno de los críticos más fuertes de DUVERGER, pero no sigue el mismo camino de NOHLEN. Perteneciendo al tronco positivista se esfuerza por reformular las propuestas, centrándose en los aspectos metodológicos y a partir de allí llegando a lo que se conoce por leyes de tendencias (ver Ley de tendencias de Giovanni SARTORI).

V. La posición de Duverger cuarenta años después

Recientemente se ha publicado un artículo de DUVERGER (1986) en el que vuelve a analizar sus propuestas. En principio señala errores de interpretación —DUVERGER no lo dice, pero muchos provienen de la mala traducción al inglés de su texto realizada en 1954— especialmente al considerar leyes a lo que él cree hoy que son “hipótesis no definitivas”, pero que, inmediatamente, presenta como “regularidades empíricas”, muchas de ellas comprobadas dado el análisis constante.

Un punto que DUVERGER insiste en responder a SARTORI, sin nombrarlo, respecto a la confusión en que habría incurrido entre la noción de multipartidismo (un sistema que tiene más de dos partidos) y la corriente de multiplicación, que implicaría el incremento de los partidos existentes por la introducción de la representación proporcional. Reiterando su posición originaria de 1951 sostiene que “el efecto multiplicativo de la representación proporcional... es generalmente limitado..., la representación proporcional mantiene virtualmente sin cambios el sistema partidario existente al tiempo de su adopción” (1951:344-6). Para aclarar lo primero señala que en el Reino Unido donde hay tres partidos (DUVERGER refiere al sistema antes de la existencia de la Alianza), la regla de mayoría (simple) permite conformar la Cámara de los Comunes con una mayoría superior al 50% para el partido ganador (sólo hubo una excepción en febrero de 1974, corregida con una nueva elección en octubre del mismo año), que no sería posible de alcanzar si en cambio existiera la representación proporcional.

Luego intenta defender su posición en aquellos casos en que se considera contradicen sus leyes. Alemania Federal no se comporta de acuerdo a lo previsto en lo referente a la representación proporcional por la presión que ejercen los votos por candidatos en circunscripciones uninominales y por la vigencia de la cláusula barrera, manteniendo el predominio del dualismo conformado por la social-democracia y los cristiano-demócratas. DUVERGER no presta atención al funcionamiento de una coalición de gobierno que tiene a los liberales como socios permanentes de uno de los dos partidos. En el caso de Irlanda señala que si bien hay representación proporcional los distritos electorales son muy pequeños. En cada uno sólo se disputan de 3 a 5 bancas lo que priva de representación a los partidos que no obtengan al menos 20/25% de los votos y, además, el Presidente es electo directamente, lo que lleva a una mayor polarización de los ciudadanos entre los dos grandes partidos. También en Austria se da esta elección directa, de acuerdo a un sistema mayoritario que lleva, en el caso de no contar con más del 50% a un segundo turno a disputar entre los dos candidatos más votados, lo que favorece el predominio de Socialistas y Demócratas. Además señala la importancia de los mecanismos de concertación que tienden a reforzar este predominio partidario dejando de lado al pequeño partido liberal de Austria.

Señala también DUVERGER que en Irlanda en más de un caso los pequeños partidos han ganado más del 10% de las bancas parlamentarias y en 9 de las 19 legislaturas existentes en 1932 y 1980 formaron parte de los gabinetes de coalición junto al Fianna Fail, por lo que la representación proporcional habría favorecido a pequeños partidos, como era de esperarse. Sin embargo, DUVERGER centra su análisis en los períodos en que la agitación en el Ulster es menor, no señalando la importancia polarizante que tiene la cuestión del Ulster, favoreciendo a los dos principales partidos, el Fianna Fail, heredero del Sinn Féin de la independencia de 1917 y el Fianna Gael que reivindica la unión con el Ulster.

La reaparición de la Alianza en el Reino Unido le parece producto de la conducta exacerbada de Conservadores y Laboristas que permitió un espacio para una fuerza de centro que, de acuerdo al sistema electoral no podría tener lugar. Sólo el sistema de representación proporcional tiende a preservar el centro, que debe desaparecer en el sistema mayoritario para tender a una de las dos grandes opciones. DUVERGER opina que pasada la crisis se retornará al tradicional sistema inglés, que tiende a ser gobernado en el centro, pero no por el centro.

DUVERGER, obviamente refiere a la falta de posiciones extremas que caracterizan a la mayoría de estos sistemas políticos, donde extremas izquierdas o extremas derechas o no existen o no son relevantes, y donde la casi totalidad de los partidos se mueve en lo doctrinario en el centro del espectro ideológico, aunque su posicionamiento en el

panorama político de cada país haga aparecerlos como una opción “polarizante”, que realmente no es tal.

Finalmente DUVERGER, refiere a su país, Francia, donde funciona una combinación de un sistema de mayoría simple a dos vueltas para la presidencia, elegida directamente por la ciudadanía y el mismo sistema para integrar el parlamento, conduciendo a la conformación de cuatro grandes partidos, que a su vez se disponen de dos grandes coaliciones primarias. Abandonar la representación proporcional supuso reducir notoriamente el número de partidos existentes en la cuarta república. Sin embargo DUVERGER reconoce el carácter bastante amorfo del sistema de partidos francés antes de la V República, donde los 10 grupos parlamentarios existentes estaban conformados por partidos de notables más que por partidos en el sentido moderno de partidos de masas, “atrapa todo” que tienen hoy en todo el mundo nordoccidental. Culmina su auto-revisión DUVERGER no sólo defendiendo sus leyes sino sugiriendo una nueva hipótesis a partir de este caso francés, el multipartidismo bipolar, que tendería a ser más fuerte en un sistema de mayoría con doble vuelta electoral que en uno de representación proporcional, tomando como casi ilustrativo de este último el existente en Suecia.

VI. Los sistemas electorales de América Latina y las leyes de Duverger

Salvo NOHLEN, que ha estudiado con el mayor detalle posible los sistemas electorales abarcando también el tercer mundo e incluyendo a América Latina, la mayoría de los trabajos existentes no refiere a ella, salvo en algunas ilustraciones al pasar.

La argumentación que realizan DUVERGER, RAE, RIKER, SARTORI, etc. se basa en la experiencia del acotado mundo nordatlántico. Sus generalizaciones se apoyan en la experiencia reciente de países democráticos con elecciones competitivas, con partidos leales al sistema imperante, no sólo en el campo político, sino también en el socio-económico. Por eso también llama la atención el silencio sobre los procesos que llevaron al fascismo o el nazismo o la caída de la República española.

En América Latina la inestabilidad política y el reino intermitente del régimen democrático en muchos países, o la falta de ejercicio permanente de la consulta electoral hizo que los temas electorales quedaran bastante eclipsados hasta fecha cercana. Sólo muy recientemente se está promoviendo la construcción constante de un régimen democrático y como parte del mismo se ha dado prioridad a la construcción de partidos democráticos y de sistemas electorales. NOHLEN afirma en su libro que:

“los sistemas de elección mayoritaria no producen sistemas bipartidistas, igual que los sistemas de elección proporcional no producen sistemas multipartidistas, sino que, en todo caso, fortalecen las tendencias políticas y sociales que apuntan en esas direcciones” (1981:632).

El tema asume así otra dimensión, fuertemente técnica y subordinada a un análisis sociológico y político de cada uno de los países involucrados. Insistir en la prédica de generalidades que luego se elevan como banderas que permitirán cambios o resultados beneficiosos a partir de manipulaciones de los sistemas con base en sus pretendidas inherentes calidades puede ser peligroso para la consolidación de la reciente ola de democratización que surca la región.

Vocablos de referencia:

V. Candidatos

Fórmula electoral

Ley de tendencias de Giovanni Sartori

Partidos políticos

Representación proporcional

•BIBLIOGRAFIA: ALTHUSSIUS: *Defensor Pacis*. ASHWORTH, T. R. & ASHWORTH, H. P. C.: 1900. *Proportional Representation Applied to Party Government. A New Electoral System*. London. Roberts. DOWNS, A.: 1957. *An Economy Theory of Democracy*. New York. Harper & Row. DROPP, H. R.: 1869. *On the Political and Social Effects of Different Methods of Electing Representatives*. London. DUVERGER, M.: 1945/6. *Les partis politiques*. In Université de Bordeaux. *Conférences de Lundi*. Bordeaux. Delmas. 1951: *Les Partis Politiques*. Paris. Du Seuil. 1954: *Les Partis Politiques* (2ª ed. actualizada). Paris. Colin. 1954: *Political Parties. Their Organization and activity in the Modern State*. New York. Wiley. 1955: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris. PUF. 1957: *Los Partidos Politicos*. México FCE. 1986: Duverger's Law: Forty Years Later in Grofman, B. & Lijphart, A. (eds.) *Electoral Laws and their political consequences*. New York, Agathon Press. FEREJOHN, J. A. & FIORINA, M. P.: 1974: The paradox of no voting. A decision theoretic analysis. In *American Political Science Review* N° 68. 1975: Closeness counts only in horseshoes and dancing. In *American Political Science Review* N° 69. FINER, S. H.: 1924: The case against proportional representation. In *Fabian Tract* N° 211. London. HARE, T.: 1859/61: *The election of representatives. Parliamentary and Municipal*. London, Longman, Green. 1861. Revised ed. HERMENS, F. A.: 1941: *Democracy and Anarchy: A Study of Proportional Representation*. Notre Dame. Univ. of Notre Dame Press. HOLCOMBE, A.: 1910: Direct Primaries and the second ballot in *American Political Science Review* N° 5. MACDONALD, J. R.: 1909: *Socialism and Government*. London. 2 vols. MEEHL, P. E.: 1977: The selfish voter paradox and the thrown-away vote argument. In *American Political Science Review* N° 61. MELLE, S. L. W.: 1943: The German people and the post-war world. In *American Political Science Review* N° 37. MILL, J. S.: 1861: *Considerations on representative government*. London. NOHLEN, D.: 1981(78): *Sistemas electorales del Mundo*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. RAE, D. W.: 1967, 1976, 1971: *The Political consequences of Electoral Laws*. New Haven Yale University Press. RIKER, W. H.: 1986: Duverger's Law Revisited In Grofman, B. & Lijphart A. (eds.): *Electoral Laws and their political consequences*. New York, Agathon Press. TOCQUEVILLE, A. DE: 1961 (1835). *De la Democratie en Amerique*. Paris. Gallimard. WEINER, M.: 1957: *Party Politics in India: The Development of a Multi-Party System*. Princeton. Princeton University Press.

Juan RIAL

LEYES DE TENDENCIAS DE GIOVANNI SARTORI

I. Las críticas de Sartori a Duverger y Rae

SARTORI sostiene que a medida que ha crecido el estatus científico de la ciencia política, fundamentalmente a partir de los años cincuenta, menos ha perseguido la búsqueda de generalizaciones causales factibles de admitir la denominación de “ley”. Sin embargo, hay algunas generalizaciones, como las denominadas “leyes de Duverger” (Véase) referidas a la influencia de los métodos electorales en el sistema de partidos, fundamentalmente si éste asume forma dual o múltiple que, aparentemente, se podría no sólo formular sino también comprobar. Pese a los reclamos de DUVERGER sosteniendo que sus “leyes” no deben considerarse tales, SARTORI cree que la formulación realizada y las intenciones del autor tienden, precisamente, a hacernos creer que son generalizaciones causales, esto es leyes.

La primera crítica fuerte que realiza SARTORI señala que DUVERGER no distingue entre causación y correlación. Para él los términos “causa de” y “asociado con” serían equivalentes.

Segunda crítica. Para que una ley pueda verificarse, la generalización causal que expresa, los términos de la misma, la causa y el efecto, deben ser precisos y, consiguientemente, comprobables empíricamente, sin dejar margen para dudas. DUVERGER en más de una oportunidad ha clasificado en forma diferente a sus ejemplos empíricos. Así, por ejemplo, ha calificado como dualista o bipartidario el sistema australiano, el canadiense, el de Alemania Federal y el de Italia, pero en la segunda edición de *Los Partidos Políticos* considera a tales países poseedores de tres partidos, cuatro, seis y ocho, respectivamente (1954: pp. 240, 241, 253 y 276). Por consiguiente, falta en el trabajo de DUVERGER una regla precisa para contar partidos, tema que ocupa gran parte de la obra de SARTORI: *Partidos y Sistemas de Partidos* (1980).

Tercera crítica. La segunda ley, la que refiere a los efectos de la representación proporcional, es ambigua y presentada en la confusa forma de piezas sueltas de un rompecabezas. Primero DUVERGER no define claramente qué significa multipartidismo, pero, a pesar de advertir sobre la diferencia entre multipartidismo y multiplicación de partidos comete un error muy notorio: si la representación proporcional (SARTORI deja de lado el problema de la doble vuelta) solamente coincide con la existencia de más de dos partidos hay una mera asociación y no una ley. Pero DUVERGER sostiene en la segunda edición de *Partidos Políticos* que el efecto multiplicador de la representación proporcional es innegable (1954: 279, 201 y 202) con lo cual sí está haciendo una afirmación bajo la forma de ley. Sin embargo, la conclu-

sión sería difícil de aceptar. Siendo que el sistema proporcional busca reflejar, como si fuera un espejo las posiciones del cuerpo de ciudadanos, ¿cómo puede tener un efecto multiplicador?

SARTORI remarca que estas sucesivas fallas de las fórmulas de DUVERGER bajo la presentación de leyes ha llevado a muchos a desear su existencia. NOHLEN (1981), BOGDANOR (1983), y otros creen que la relación entre sistema electoral y partidos no es factible de encapsular en fórmulas causales, dado que expresa determinantes profundas de la sociedad en que están vigentes, dependiendo de su evolución histórica, como sostiene NOHLEN, y de cada concreta forma de articulación entre sociedad, sistema o comunidad política, partidos, etc. con el método electoral los variados efectos recíprocos que pueden darse entre sistema aplicado para transformar votos en cargos y el sistema de partidos políticos.

Sin embargo, SARTORI no comparte esta posición; está interesado en explorar otra vía para poder alcanzar la formulación de leyes, y sigue un camino estructural y formalista a la vez. Por eso también analiza el intento de RAE (1971) que concisamente trató de reformular la llamada primera ley de DUVERGER en esta forma: los métodos de pluralidad (mayoría simple) causan sistemas bipartidarios, mientras que la segunda ley de DUVERGER la subdividió en 28 proposiciones.

La primera crítica de SARTORI refiere también a la forma en la que se establece el efecto de la primera reformulación, o sea como se cuenta un sistema bipartidario. RAE sostiene que es aquél en el cual el primer partido tiene menos del 70% de las bancas parlamentarias y los dos primeros, conjuntamente, tienen al menos el 90% de las mismas (1971:93). La crítica referida a la imprecisión, ya señalada para DUVERGER, también corresponde en este caso.

La obra de RAE refiere, sustancialmente, a fraccionalización de los partidos políticos y no al tema de los efectos de los sistemas electorales sobre la conformación de los partidos.

En cuanto a los efectos sobre los partidos de la representación proporcional, RAE los presenta como una asociación probabilística y SARTORI sostiene que en este caso se trata de una asociación y no de una causación por lo cual tampoco estaríamos frente a una ley.

RIKER (1986) también trata de revisar las leyes de DUVERGER de modo de producir conocimiento acumulativo a partir de ellas (véase Ley de DUVERGER, críticas) realizando nuevas formulaciones para poder responder a las objeciones realizadas a esas formulaciones.

SARTORI considera que poco se ha ganado, con los cambios efectuados. Sustituir la expresión de DUVERGER "dualismo partidario", por la de RIKER "competencia bipartidaria", le parece simplemente reemplazar una oscuridad con otra. Adicionar la expresión "provocan" (*bring about*) a la palabra "mantienen", como nota de los métodos de pluralidad (mayoría simple) en relación a los partidos, cree que modifica la formulación de DUVERGER en forma no adecuada. Cree que es

evidente que un método electoral de mayoría no puede provocar, genéticamente, una influencia tal, medible, que desemboque en dos partidos. Esta observación SARTORI, sin embargo, no la generaliza como observación en todo el tratamiento del tema. También debemos indicar que **mantener** no significa lo mismo que **provocar** y que es posible atender al argumento referente al mantenimiento (datos ciertos *ceteris paribus*) de un sistema bipartidario aunque se deseche el de la “provocación”.

En tercer lugar, el argumento de RIKER referido a la importancia de los partidos locales que son terceros a nivel nacional le parece circular.

La cuarta objeción de SARTORI es a la alusión de RIKER a Condorcet para justificar el caso hindú. Le parece un *explanans*, pero no un *explanandum*, para el punto planteado. RIKER trata de aplicar su definición de un ganador de Condorcet sólo al caso hindú, sin tener en cuenta sus efectos generales. Para darle valor general a su construcción teórica cualquier partido formado entre otros dos cuya distancia, medida en alguna forma, los hace incompatibles de conformar cualquier acuerdo, de modo que ese partido siempre ganaría cualquier elección par a par con cada uno de los otros partidos situados en los extremos, tendría siempre que ser un ganador de Condorcet. En su crítica SARTORI apela a argumentaciones de carácter sociológico y no formales poniendo ejemplos que dejarían sin oportunidad la posición de RIKER al señalar que ese rasgo general no existe. Por ejemplo, el Partido Liberal de Inglaterra se encontraría en la misma situación, y en tal caso resulta un “perdedor de Condorcet” y lo mismo ocurre con sus similares en Australia o Nueva Zelanda. SARTORI no aclara, previamente, si el Partido Liberal de estos países, en términos formales, puede equipararse al Partido del Congreso hindú.

Finalmente, SARTORI ataca la posición de RIKER por indicar que refiere en un caso a condición suficiente y en otro a condición necesaria, eludiendo hablar de un vínculo causal. Aunque en los escritos de RIKER se dice que se trata de leyes “probabilísticas” y no “deterministas”, SARTORI cree que se esforzó, fracasando, en reformular las ideas de DUVERGER tratando de darles un sentido fuerte, comprendiendo variantes que intentan cubrir excepciones a las formulaciones de este último, de modo que pudiesen ser “leyes”.

II. El problema del método

SARTORI no cree que la conducta humana sea irreductible al tratamiento científico de modo que no permita construir “leyes”. Cree que los fracasos se deben a que los métodos para alcanzarlas están atrofiados. Aunque en los últimos años se ha adelantado mucho en las técnicas de investigación y en el análisis estadístico no se ha avanzado en el método lógico que debe anteceder y condicionar la sofisticación técnica. Si no se tiene claro cómo se relacionan las “leyes” con el análisis

causal, el de condición, la noción de probabilidad y cómo pueden ser confirmadas o no, difícilmente pueden ser formuladas.

La pregunta más fuerte que se hace SARTORI es: las leyes aplicables a las conductas humanas regulares, ¿pueden ser deterministas, esto es causales y sin excepción? O sea: que dada una causa **A** el efecto debe ser **B**. Una respuesta a este problema dice que las leyes referidas a la conducta humana no pueden ser de este tipo, sino sólo “probabilísticas”. Pero, la noción estadística de probabilidad no es aceptable tampoco, dado que sus requerimientos, aun en el caso que sea posible ajustarlos al caso a verificar, son notoriamente altos y, además, tampoco podría tener poder explicativo. En otras palabras, una mera generalización no explica el por qué de algo, tal como las simples “leyes” que refieren a ciertas regularidades estadísticas (por ejemplo el *ratio* de masculinidad de una sociedad).

La alternativa consiste en referir la noción de sentido común de probabilidad, pero en este caso se pierde totalmente la precisión en el efecto, hecho que ya había criticado SARTORI con ejemplos de la primera ley de DUVERGER y en su reformulación por RAE, y por consiguiente también es deseable.

SARTORI prefiere volver a J.S. MILL, que aunque cree equivocado al afirmar que definir “causa” equivale a definir “condición/es suficiente/s”, estaba en el buen camino. Para SARTORI “causa” supone tener en cuenta un factor disparador, provocador de un efecto. El discurso causal es de carácter sintético. Hay que distinguirlo de otro discurso, el condicional, analítico. El “análisis condicional”, esto es el basado en las nociones de condición necesaria y condición suficiente, no incluye ese factor provocador o disparador. Pueden darse todas las condiciones y el evento que se espera no ocurre.

Una condición es necesaria cuando tiene el carácter de *sine qua non*, o sea que “sin ella no”. Una condición tiene el carácter de suficiente si a ella solamente puede seguirle una consecuencia específica. Las condiciones necesarias pueden ser numerosas, lo que puede hacer muy dificultoso determinar una ley, pues se requiere que sean totalmente enumeradas y adecuadamente especificadas todos esos condicionamientos. En cuanto a las condiciones suficientes, el punto importante a tener en cuenta es: una condición suficiente, puede no ser la condición exclusiva, esto es, el mismo efecto puede producirse por la intervención de otras condiciones suficientes.

Generalmente se asume que las condiciones necesarias tienen menos valor explicativo que las suficientes, pero estas últimas son las más difíciles de precisar y detallar.

Puede haber más de una condición necesaria y, en tal caso adquieren carácter acumulativo, o sea todas resultan necesarias. En cambio, las condiciones suficientes son discretas. Tienen también mayor valor explicativo si logramos identificar a una sola condición suficiente con potencial para producir un evento, o sea la que tiene carácter de exclusividad.

SARTORI da un ejemplo de estos procedimientos lógicos al referirse a la reformulación de RAE de la llamada “primera ley de DUVERGER”: los sistemas electorales plurales (mayoritarios simples) causan sistemas bipartidarios, entendiendo a la pluralidad como condición necesaria y suficiente del bipartidismo. Lógicamente, según SARTORI, debería leerse así: el sistema de pluralidad es la única condición necesaria y la única condición suficiente para que haya un sistema bipartidario. Al testarla no tendría que haber ninguna excepción. La comprobación indica que ello no es así dado que la operación técnica de verificación no es la asociación, sino comprobar que no hay ninguna posible excepción y, consiguientemente, dado que no es así no puede asumir el carácter de Ley como lo quiere RAE.

En cambio, si SARTORI admite que puede asumirse una regularidad de carácter conductista que diría “la fórmula de pluralidad es sólo una de las condiciones suficientes para la existencia de un sistema bipartidario” (1986:51). En este caso la asociación medida en términos de correlación es válida como medio de comprobar esta aseveración y las excepciones no la desmienten.

SARTORI agrega otro argumento: establecer condiciones que facilitan o condiciones que obstruyen determinado evento, pero reconoce que esta construcción carece de estatus lógico y su vaguedad no llena estándares científicos, sin embargo, finalmente apelará a estos conceptos en su formulación de las dos leyes tendenciales que pretende sustituir a las leyes de DUVERGER.

Nosotros hacemos notar que todo el análisis precedente no tiene en cuenta que SARTORI intenta atrapar procesos políticos que transcurren en el tiempo y lo hace sin que este factor intervenga en su análisis que resulta puramente estructural y estático.

III. Formulación de las leyes de tendencias

Al retornar de su incursión en los problemas de métodos concluye señalando dos leyes tendenciales que reformulan las aseveraciones de DUVERGER y que muchos consideran un mero refraseo de las mismas:

1. Primera ley tendencial: **Los sistemas plurales (de mayoría simple) facilitan (son condiciones facilitantes de) un formato bipartidario y, por el contrario, obstruyen (son una condición obstructiva de) el multipartidismo.**
2. Segunda ley tendencial: **Los sistemas de representación proporcional facilitan el multipartidismo y, por el contrario, difícilmente conducen al bipartidismo.**

Estas fórmulas de SARTORI buscan una presentación científica de los hallazgos de DUVERGER, reemplazando la fuerza lógica de las condiciones de necesidad y de suficiencia por la laxitud de las condiciones facilitadoras u obstructivas. El resultado serían leyes de tendencias que no serían necesariamente desconfirmadas por la existencia de excepciones.

IV. La argumentación de Sartori

Para llegar a esas formulaciones SARTORI comienza por referir a los sistemas electorales, tratando de buscar argumentos alternativos.

Respecto a la representación proporcional tiene en cuenta que además de los métodos matemáticos posibles (por ejemplo, mayor resto, Sainte-Lagüe, D'Hondt, mayores promedios y otros métodos Imperiali, etc.) hay que tener en cuenta las circunscripciones. La regla señala que cuanto más chica es una circunscripción, o sea si sólo elige un número muy limitado de cargos, la proporcionalidad será notoriamente atenuada. En este caso los métodos electorales afectan al votante y a un nivel local, mientras que el sistema partidario considerado es un agregado a nivel nacional.

El efecto del sistema electoral puede ser constrictivo o no para el elector y por consiguiente asumir una dimensión manipulativa. El votante es restringido donde vota. Por consiguiente ningún sistema electoral reduce el número de partidos relevantes a dos a nivel nacional, a menos que los dos partidos relevantes en todas las circunscripciones sean los mismos. La cuestión en este punto es que la variable perdida en el análisis es el sistema de partidos en sí mismo, dado que los efectos del sistema electoral sólo son un efecto de circunscripción. De este modo traslada la discusión a un plano de sociología política que sale de las apreciaciones lógico formales en que está empeñado.

A partir de esta consideración cree que hay sistemas electorales fuertes y otros débiles. Los sistemas de mayoría simple asociados a circunscripciones en las que se disputa un solo cargo electivo son del primer tipo. Los que aplican la representación proporcional pueden ser débiles sólo si existe una representación proporcional pura (nuestra definición al respecto sería: se supone traslación matemática por el mejor sistema posible —mayores restos o Sainte-Lagüe, inexistencia de cláusula barrera y acumulación al mayor nivel posible —nacional— de los votos para referir los cocientes de los cargos, en otros casos pueden ser sistemas mixtos, fuertes y débiles a la vez.

La segunda consideración importante es que normalmente se ignoran los aspectos manipulativos que el propio sistema de partidos como tal posee. Estos pueden condicionar al votante tanto como los sistemas electorales. SARTORI clasifica los sistemas de partidos en estructurados y desestructurados. Si el voto está orientado personalmente, de modo que se marque en el candidato la preferencia y ello permanece largo tiempo el sistema de partido tiende a ser del último tipo. Pero cree que al paso del tiempo el sistema partidario puede canalizar la vida política de la sociedad y el votante refiere más al partido que a determinada persona. En ese estadio el sistema deviene estructurado (SARTORI, 1980) y según SARTORI esto ocurre cuando una organización partidaria de masas sustituyó al antiguo partido de notables.

Relacionando sistemas electorales y de partidos concluye entonces: los sistemas de pluralidad (mayoría simple) no tienen influencia, más allá del nivel del distrito electoral, a menos que el sistema de partidos devenga estructurado en coincidencia con, o en reacción a, la aparición de partidos de masas. El 'piedeletrismo' con la circunstancia británica es patente en esta afirmación de SARTORI.

Otro punto muy importante refiere a la forma de contar los partidos. SARTORI requiere que se cuenten los partidos relevantes de acuerdo a su criterio sistémico (1980: 151 y ss). En consecuencia el formato no sería relevante sino sus características funcionales. En el caso de los formatos bipartidarios se citaría una larga y recurrente distancia de esas dos formaciones respecto a terceros partidos en consultas electorales sucesivas, la posibilidad de obtener mayorías parlamentarias que les permitan gobernar solos, alternadamente y que cuando gobiernan puedan hacerlo sin necesidad de coaliciones.

Al hacer esta referencia en 1986 consideraba que los sistemas bipartidarios eran por orden de aproximación a este formato ideal: Estados Unidos, Malta, Nueva Zelandia, Austria, Inglaterra, Australia y Canadá, pudiendo adicionarse Sud Africa, Sri Lanka, Turquía y Venezuela. Excluye a la India y expresamente a Colombia y Uruguay, dudando mucho con España.

Respecto a la representación proporcional, rechaza el posible efecto multiplicador como mera ilusión. Sucede que cuando se adopta aparecen fuerzas políticas hasta entonces obstruidas para poder obtener representación. Un sistema de representación proporcional pura, como el que indicamos arriba, es un sistema electoral sin efectos. Por el contrario la proporcionalidad como sistema puede afectar cuando su pureza está notoriamente alterada, principalmente por el tamaño de las circunscripciones, al que puede adicionarse cláusulas barrera, etc. Pero, cuando existen estos efectos manipulativos de la representación proporcional, no son multiplicativos, sino por el contrario restrictivos de los partidos políticos.

Recapitulando los efectos combinados de los sistemas y los de partidos (es este caso el sistema de partidos como sistema de canalización de la política en la sociedad), SARTORI construye un cuadro dicotómico a partir de esas dos variables. La matriz con cuatro celdas es la siguiente:

Sistemas de partidos	Sistema Electoral	
	Fuerte	Débil
Fuerte (estructurado)	1. Efecto restrictivo del sistema electoral.	2. Efecto de contrapeso y bloqueo del sistema partidario.
Débil (desestructurado)	3. Efecto restrictivo de la circunscripción electoral.	4. Sin influencia.

De acuerdo a lo argumentado hasta el momento por SARTORI, por sistemas electorales fuertes entiende no sólo el mayoritario en circunscripciones uninominales sino también formas impuras de la representación proporcional, mientras que deja para los sistemas electorales débiles sólo la vigencia de sistemas electorales que se acercan a la representación proporcional.

En la celda 1 caen todos los casos citados anteriormente de países con sistemas bipartidarios, excepto Austria y Malta. En la 3 se encuadraría la India, sin necesidad de hablar de un ganador de Condorcet. El caso 2 explicaría los casos de Austria, donde hay un formato de dos partidos con representación proporcional y Malta donde impera el voto único transferible, y en donde la estructura partidaria actúa como condición suficiente segunda, reemplazando el efecto de un sistema electoral fuerte, que era la condición suficiente uno.

Finalmente en la 4 SARTORI situaría a la mayoría de los países latinoamericanos.

V. La acumulación de conocimientos y el aporte de Sartori

Al llegar a este punto de su argumentación, SARTORI no sigue el lineamiento hasta ahora explorado, sino que intenta sistematizar y formular leyes. Dado que el sistema electoral es un efecto causal en las formulaciones centradas en las leyes de DUVERGER que se discuten, se asume ese sistema electoral como condición suficiente y más precisamente pertinente, aunque no la exclusiva. Como condiciones necesarias SARTORI establece la existencia de un sistema estructurado de partidos y lo que llama dispersión a través de las circunscripciones que supone una concentración medible sobre la pluralidad o sobre cuota dada en un sistema de representación proporcional.

A partir de estos argumentos las leyes serían:

1. Dado un sistema estructurado de partidos y una dispersión adecuada a través de las circunscripciones como condiciones necesarias, el sistema de pluralidad (mayoría simple) causa (es condición suficiente de) un formato de dos partidos.
 - 1.1. Alternativamente, un sistema estructurado de partidos fuerte es, por sí solo, la condición necesaria suficiente, sustituta, para causar el formato de dos partidos.
2. Dado un sistema estructurado de partidos pero faltando una dispersión a través de las circunscripciones (o sea en los casos de pequeños distritos electorales) el sistema de pluralidad causa (es condición suficiente de) la eliminación de los partidos que están bajo la pluralidad (mayoría simple) en la circunscripción, pero no pueden eliminarlos cuando terceros partidos están sobre las concentraciones de pluralidad en determinadas circunscripciones.

3. Dado un sistema estructurado de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (es condición suficiente de) por su no proporcionalidad. De ahí que a mayor grado de impuridad de la representación proporcional mayor será el costo de entrada para los pequeños partidos y más fuerte será el efecto reductivo y, por el contrario, a menor grado de impuridad del sistema de representación proporcional, más débil será el efecto reductivo.

3.1. Alternativamente, un sistema de partidos estructurado fuertemente es sólo la condición suficiente para mantener el formato partidario pre-existente a la introducción de la representación proporcional (puede observarse que esta ley es prácticamente *ad hoc* para cubrir la "excepción austríaca").

4. No existiendo un sistema estructurado de partidos y bajo el imperio de un método de representación proporcional pura, que supone un costo de entrada igual para todos los partidos, el número de los mismos dependerá sólo de lo que la cuota de ingreso permita.

SARTORI reconoce que esta cuarta formulación es meramente explicativa y no causal y por lo tanto carecería del estatus de ley. SARTORI las considera, además, demasiado abstractas; la salida es tratar de ser tan parsimonioso como DUVERGER y tratar de darles una redacción que permita ser más simple y taxativa. Apelando a las ideas de condiciones facilitadoras y obstructivas llegó a la formulación de las dos leyes de tendencias citadas arriba.

Hasta el momento no ha habido críticas sistemáticas al trabajo reciente de SARTORI, pero parece claro que pese al pedante esfuerzo realizado poco ha acumulado al trabajo de DUVERGER. Los intentos de fundar las leyes en procesos lógicos no pudieron ir muy lejos. En más de una oportunidad se apoyó en los procesos históricos, recurrió a la sociología política y al análisis político para defender sus argumentos. Sus formulaciones no parecen desprenderse de algunas de las críticas que él mismo formuló a DUVERGER, sustancialmente las que derivan de la imprecisión y del carácter no excepcional que tendrían que asumir leyes efectivas.

El tratamiento de los casos obviamente se restringe al conocido mundo nordoccidental, en su acepción no geográfica, sino ideológica, incluyendo los casos de Australia, Nueva Zelandia y Japón. La idea es generalizar esas experiencias y tratar de ver si a partir de allí pueden extraerse leyes, procedimiento que él mismo critica. Su apreciación sobre el llamado tercer mundo es casi nula o francamente tiende a minusvalorar la importancia de los sistemas partidarios o electorales de los países latinoamericanos, pese a que, en algunos casos tienen real importancia. La visión europocéntrica no ayuda en nada a la comprensión de un complejo fenómeno que no parece fácil de reducir a fórmulas encantatorias, por más que sean muy difundidas.

Vocablos de referencia:

- V. Circunscripción electoral
- Leyes de Duverger
- Partidos políticos
- Representación proporcional

•BIBLIOGRAFIA: BOGDANOR V.: Electoral systems and Party systems in Bogdanor V. & Butler, D. (eds.): *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. Cambridge. Cambridge University Press. 1983. DUVERGER, M.: *Les Partis Politiques*. Paris. Colin. 2ª ed. rev. 1954. MILL, J. S.: *Considerations on representative government*. London. 1860. NOHLEN, D.: *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1981. RAE, D. W.: *The Political consequences of Electoral Laws*. New Haven. Yale University Press. 1981. RIKER, W. H.: *Duverger's Law revisited*. In GROFMAN, B. & LIPHART, A.: *Electoral Laws and their political consequences*. New York. Agathon Press. 1986. SARTORI, G.: *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis. Madrid. Alianza. 1980. The influence of electoral systems: *Faulty Laws or Faulty method?* in GROFMAN & LIPHART (eds.): *Electoral Laws and their political consequences*. New York. Agathon Press. 1986.

Juan RIAL

LIDERAZGO POLÍTICO

I. Diversas acepciones.

Consideraciones en torno al concepto

La palabra líder evoca invariablemente la idea del que dirige, del jefe que conduce el grupo hacia una idea o fin. En efecto, el Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española, 19ª Ed., Madrid, 1970, pág. 804) lo define como "director, jefe o conductor de un partido político, de un grupo social o de otra colectividad" y añade una segunda acepción: "el que va en cabeza de una competición deportiva". Porque, ciertamente, el vocablo es susceptible de aplicarse a muy diversas realidades como, también, el fenómeno que le es inherente, el liderazgo, requiere de una previa delimitación respecto de figuras afines: dictadura, cesarismo o, incluso, caciquismo (fenómeno de honda raigambre en la literatura jurídico-política hispana). Por lo que respecta a las acepciones es sabida su aplicación (y consecuente modificación de enfoque en su concepto) a las diversas manifestaciones sociales del hombre; así, cabe un liderazgo religioso, social, económico, deportivo o, por lo que a nosotros aquí nos interesa, político y, en concreto, de partido. En cuanto a las figuras afines, todas ellas coinciden en contener una buena dosis de sentido peyorativo (aunque no

siempre, pues también debe deslindarse la figura de otro fenómeno, característico de nuestro tiempo y consecuencia de la creciente complejidad de los instrumentos de gobierno: la proliferación de los especialistas (cfr. G. ELORRIAGA *Liderazgo Político*, Madrid, 1976, págs. 50-51); con carácter excepcional, sin embargo, admite BURDEAU la posibilidad de que la competencia, en el caso de grave crisis financiera, pueda determinar la configuración de un líder como, por ejemplo, Poincaré, (cfr. G. BURDEAU *Traité de Science Politique*, L.G.D.J., 1980, T. I., vol. II, pág. 66) a diferencia de lo que ocurre con el uso de los vocablos líder o liderazgo que parecen presuponer la legitimidad del primero y la función integradora del segundo. Es quizá por esta necesidad de previa delimitación por lo que se ha dicho que "la palabra líder, tal como se suele utilizar, es ambigua y como tal debe ser considerada" (J. K. GALBRAITH *La anatomía del poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1984, pág. 69).

Sin embargo, creemos que cabe una clara determinación del concepto, cuanto menos el que aquí nos interesa, el liderazgo político, y que puede ser establecida a partir de las siguientes consideraciones:

A. El liderazgo, fenómeno universal

En la acepción que aquí iremos desarrollando el liderazgo es fenómeno típico de las democracias anglosajonas (no en vano el término acogido en nuestra lengua procede del inglés "*leader*", guía) cuya importancia en dichos sistemas supo hacer patente OSTROGORSKI quien llega a concluir la necesidad del liderazgo para la democracia ("La sociedad democrática no puede prescindir del liderazgo", Cfr. M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Ed. Du Seuil 1979, pág. 283); de otra parte, no existe duda sobre la confianza de los padres fundadores en el papel que la figura del presidente iba a jugar en los EE.UU. de Norte América; así, HAMILTON escribía en *The Federalist* que "el vigor del ejecutivo es elemento capital en la definición de lo que debe ser un buen gobierno". Y así, dirá MABILEAU ("*La personnalisation du pouvoir et ses problèmes*" en *La personnalisation du pouvoir*, P.U.F., Paris, 1964, pág. 29) "como la Constitución atribuye el poder ejecutivo al Presidente de los Estados Unidos, tal es el *leadership* situado en sus justos términos y en el papel que ha de jugar en el gobierno de cada día".

Pero el fenómeno, que ya encuentra raíces en la antigüedad, se ha universalizado en las sociedades contemporáneas que, con mayor o menor éxito, han ido imitando el ejemplo anglosajón. Así ha ocurrido tanto en los jóvenes Estados surgidos de la descolonización ("...los países recientemente creados o independizados, con sus típicas dificultades de subdesarrollo, son todos ellos dirigidos por un líder nacional personalizado cualquiera que sea su forma de gobierno: India de Nehru, Israel de Ben Gurión, Gana de N'Krumah o Cuba de Fidel

Castro", ha dicho MABILEAU -op. cit., pág. 16-) como en lo más granado del viejo Continente: no deja de impresionar tras la II Guerra Mundial, la simultaneidad de fenómenos como la Italia de De Gasperi, la Alemania de Adenauer y la Francia de De Gaulle.

Son múltiples las razones de la difusión del fenómeno, pero interesa destacar aquí, por lo que en la segunda parte habremos de analizar, las que contribuyen al, también general, fortalecimiento del Ejecutivo y que conectan directamente con el extraordinario aumento y complejidad de las funciones que competen al Estado contemporáneo y, en concreto, a su consideración de *Welfare State*. Más aún, junto al fortalecimiento de los centros de poder reducidos (por oposición a los muy numerosos como son los Parlamentos) encontramos la progresiva personalización del poder en cuya culminación (junto a factores psico-sociológicos presentes en las sociedades modernas) no juega pequeño papel el extraordinario desarrollo de las técnicas y, en concreto, su aplicación a los *mass media*.

No cabe duda que las cuestiones que estamos, simplemente, sugiriendo son sobradamente conocidas por lo que no requieren de mayor explicación aunque nos sirve de engarce con la segunda de las consideraciones anunciadas, que es la siguiente:

B. Elementos de las nociones de líder y liderazgo

Históricamente el poder ha residido en quienes encarnaban los valores imperantes en cada época y sociedad (posesión de la tierra, valor para la guerra, etc.). Este doble componente, valores sociales imperantes y capacidad o aptitud personal para encarnarlos subsiste en el liderazgo político contemporáneo. Efectivamente, el líder es fruto de sus propias capacidades (en este sentido BURDEAU (op. cit., pág. 65 y ss.) cree que el líder se distingue por tres tipos de cualidades: la competencia, la popularidad o simpatía y el prestigio, pero, también, del entorno; se trata, pues, de dos elementos: uno subjetivo (las capacidades del individuo singular) y otro objetivo (la realidad que le rodea, los problemas y necesidades del grupo social). Sin embargo, este segundo aspecto o elemento debe ser clasificado pues no nos referimos a las situaciones de grave crisis en que aparece el hombre providencial; en ellas cabe la aparición de un liderazgo político mantenido dentro de cauces democráticos pero no es lo usual; al contrario, de ellas suele surgir el dictador, el autócrata, como demuestran las conocidas experiencias de la Europa de entreguerras. Por ello, al hablar del elemento objetivo que contribuye a la aparición del líder nos referimos a los valores, a los objetivos del grupo social que el líder, más que imponer, va a saber interpretar y personificar: "Un líder en perspectiva, que posee las necesarias características y cualidades personales reconoce la voluntad del grupo relevante y se identifica con él" (Cfr. J. K. GALBRAITH *Anatomía del Poder*, Plaza & Janés, Barcelona, 1984, pág. 70); y,

en este contexto, hay que recordar la afirmación hecha más arriba: las sociedades contemporáneas, huérfanas de los vínculos tradicionales —familia y religión, principalmente— son extraordinariamente propicias para el fenómeno del liderazgo, punto de referencia esencial en el enorme confusionismo que invade al hombre, hoy.

Pero hemos querido distinguir los elementos que confluyen en el líder de los que lo hacen en el liderazgo porque no son plenamente coincidentes y hasta cabría decir que su estudio requiere enfoques opuestos. Efectivamente, lo que hemos denominado elemento objetivo para la configuración del líder es, en realidad un elemento subjetivo si lo miramos desde la base del grupo social pues se trata de valores e inquietudes y hasta necesidades pero tal como son sentidas y valoradas por el propio grupo. Y lo mismo cabe decir de las capacidades del líder que siendo cualidades subjetivas suyas se objetivizan al ser observadas por el grupo social que va a ver en el líder la materialización de sus fines, métodos y logros. Por ello, en el liderazgo son primordiales las conexiones del grupo social con el líder; cabría decir que existe liderazgo mientras subsistan tales conexiones. En cambio MABILEAU (op. cit., pág. 12) advierte dos elementos en el fenómeno del liderazgo: una concentración de poder y una personificación del poder. Sin embargo, creemos que debe insistirse en el otro enfoque apuntado porque estos dos elementos (concentración y personificación del poder) no nos permitirían deslindar la figura del liderazgo de las más arriba mencionadas como afines. Ciertamente, porque lo que caracteriza el liderazgo político moderno es, a nuestro juicio, su legitimidad y su compatibilidad con la democracia y ello sólo puede ser analizado bajo el enfoque de las conexiones líder-grupo social a que nos acabamos de referir.

C. Conexiones del líder con las masas, con las instituciones y con el partido político

La distinción apenas si tiene virtualidad en los actuales Estados de Partidos o, mejor dicho, centra toda su importancia práctica en las relaciones del líder con su partido puesto que es a través de éste como ocupa las instituciones y como convoca a las masas en las manifestaciones plebiscitarias. Efectivamente, aunque de la relación partido-líder nos ocuparemos más adelante, vale la pena recordar aquí y ahora el papel fundamental de aquél en el Estado contemporáneo tal como GARCÍA PELAYO (*El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, 1986, págs. 75 y ss.) acaba de subrayar y algunas de las funciones esenciales que los partidos desempeñan hoy: 1) movilizar las masas para su participación e integración en el proceso democrático reduciendo las abstenciones en el ejercicio del sufragio a límites tolerables para la legitimidad del sistema democrático; 2) sólo los partidos pueden cumplir la función de transformar las orientaciones y actitudes políticas generales en programaciones de acción política nacional y, más en concreto, sólo los

staffs de los partidos pueden hacerlo; 3) los partidos simplifican y reducen la oferta de listas de personas a las que hay de designar y, principalmente lo hacen a través de la figura del líder. En todo caso, la referencia al partido es una simplificación del problema que atiende a la realidad contemporánea pero que no excluye el liderazgo de cualquier tipo de grupo social en el que siempre se dará la conexión antes apuntada: el líder deberá saber reconocer y encarnar los valores y problemas de su grupo. Otra cuestión será, y en ello dependerá de su propio valor y prestigio, que sepa acabar imponiendo su voluntad al grupo; así, Martin Luther King conocía y expresaba lo que su grupo deseaba pero le guiaba en las acciones que tendían a la realización de esos fines; y lo mismo hacía Franklin D. Roosevelt. "El grado de poder de un líder puede juzgarse por su capacidad para convencer a sus seguidores a aceptar las soluciones que él propone para sus problemas" (J. K. GALBRAITH, op. cit., pág. 71).

Sólo apuntaremos dos ideas sobre la conexión del líder con las masas y con las instituciones: respecto de las primeras, baste insistir en su necesidad y la legitimidad integradora que representa. En ese sentido ha dicho ELORRIAGA que "en torno al hombre político los individuos logran hacerse grupo, asociación, partido, ayuntamiento, comunidad, patria" y que, en todo caso, es ésta una función que difícilmente se cubre con otras categorías pues "una sociedad huérfana de los antiguos mitos aristocráticos, vuelta de espaldas a las categorías innatas, desengañada de la misión de las clases... se subleva ante la idea de subordinarse a los simples detentadores del poder económico o burocrático. El poder económico más absoluto e inescusable no ha conseguido, sólo por sí mismo, ser reconocido como categoría rectora. Ante ello, la sociedad busca un contenido jurídico actual y una calidad humana capaz de servir categorías integradoras auténticas" (G. ELORRIAGA *Liderazgo Político*, Madrid, 1976, págs. 48 y ss.). En cuanto a las instituciones, el líder acabará, por medio de su partido, por ocuparlas y encarnarlas; sin embargo, puede no ocurrir así; como afirmaran MACIVER y PAGE (*Sociología*, Madrid, 1961, pág. 153) un poderoso líder personal consolida su influencia mediante la consecución de una posición oficial; en el caso del policía, juez o el mismo rey su poder depende de la reverencia o prestigio adscritos a su condición de tales. "El líder, en cambio, puede ser un revolucionario ante el orden establecido". Piénsese en Jomeini en la etapa inmediata anterior al derrocamiento del Sha o en los líderes actuales del movimiento anti *apartheid* de Sud Africa. Llegado al poder, dependerá de la personalidad del líder el que su liderazgo quede absorbido por el prestigio de la institución o éste por aquélla. La valoración de la persona se expresa con claridad en el juicio de FINER (*Teoría y práctica del gobierno moderno*, Madrid, 1964, pág. 814) de que "la presidencia vale tanto como la persona que la sirve". Así, cabe recordar con el profesor SEVILLA Andrés (*La personalización del poder político*, Valencia, 1964, pág. 29) a Roosevelt, Ken-

nedy, Churchill, Adenauer, De Gasperi, Stalin; “Unos, creadores de la unidad nacional, otros, místicos de un orden nuevo, algunos fortalecedores en la adversidad del pueblo, todos muy superiores a la función que desempeñan, a la institución”.

D. Clases

En función de la conexión líder-institución a que nos estábamos refiriendo cabe distinguir con MABILEAU (op. cit., pág. 1) el **liderazgo institucional** en el que la personalización se integra por completo en las instituciones (ya sea una alta magistratura o un partido) y el mucho más frecuente **liderazgo personal** en que el líder domina la institución y conforma su significación. Cabe aún distinguir un **liderazgo individual** en que el individuo que lo detenta ignora y aun destruye la institución colocándose fuera del cuadro institucional (caso de Hitler o Mussolini). Cabría establecer otras tipologías en función del grupo social en que emerge el líder (religión, economía, etc.), de su ámbito (nacional, internacional, etc.), de su carácter individual o colegiado, etc., etc., pero no lo creemos necesario, dados los límites que este trabajo nos impone.

II. Liderazgo como fenómeno electoral

Difícilmente se concebiría hoy el desarrollo de las elecciones sin la presencia de los partidos políticos algunas de cuyas funciones principales ya hemos visto más arriba. Las elecciones son el proceso por el que se llega a la designación de los gobernantes por parte de los gobernados; ello que, con carácter muy general, sintetiza el significado y función de las elecciones, exige, en cambio, alguna precisión más cuando se circunscribe a las elecciones democráticas pues para que sean tales deben existir las suficientes garantías de que tal proceso o método de designación se lleve a cabo periódicamente en libertad y con respeto al pluralismo; o, lo que es lo mismo, las elecciones en un sistema democrático han de ser libres, disputadas y periódicas.

En ellas como en el sistema democrático, en general, los partidos políticos resultan esenciales. G. LEIBHOLZ define el estado democrático moderno como Estado de los Partidos cuyas múltiples implicaciones y consecuencias ha desarrollado recientemente el profesor GARCÍA PELAYO en la obra que lleva, precisamente, ese título. Es significativo, a este respecto, el artículo 1.1 de la Ley sobre Partidos Políticos de la República Federal Alemana (de 15 de febrero de 1984): “los partidos constituyen un componente jurídico-constitucional necesario del orden fundamental libre y democrático...”. Pero el reconocimiento del papel que los partidos juegan en las democracias ha sido reconocido recientemente en los mismos textos constitucionales: artículo 49 de la Constitución italiana de 1947, Art. 21 de la Ley Fundamental de Bonn,

Art. 4 de la Constitución de la V República francesa, Arts. 10, 40 y 117 de la Constitución portuguesa de 1976 (reformada en 1982). Pues bien, si la democracia es un “Estado de partidos”, la cuestión de la naturaleza democrática del funcionamiento interno de los mismos pasa a ser un problema clave para el derecho constitucional. Por ello, en el más reciente constitucionalismo es ésta una cuestión que no escapa a la consideración del constituyente; el español de 1978 ha impuesto en el artículo 6 de la Constitución la exigencia de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos y la ley española de Partidos Políticos (Ley 54/1978, de 4 de diciembre) establece en el artículo 4 que la organización y funcionamiento de los partidos políticos deberá ajustarse a principios democráticos, estableciendo a tal efecto que el órgano supremo venga constituido por la Asociación general del conjunto de sus miembros y como derechos de todos los miembros el de ser electores y elegibles y el de acceso a la información sobre sus actividades y situaciones. El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado sobre el derecho del representante a permanecer en su cargo público aun cuando el partido le exige la dimisión por discrepancias entre éste y el miembro que accedió a cargo público (Sents. 10/1983, de 2 de febrero)... así como del deber positivo (y no meramente inhibicionista) de acatamiento de los dictados y principios constitucionales el hecho de desempeñar un cargo público (sents. 101/83, de 18 de noviembre y 122/83, de 16 de diciembre sobre la negativa de ciertos parlamentarios a prestar juramento de acatar la Constitución). El Tribunal Constitucional alemán se ha pronunciado en varias ocasiones aplicando el principio de la democracia militante como garantía constitucional e instrumento esgrimible frente a los partidos anticonstitucionales (sents. de 27 de julio de 1961, 15 de enero de 1969, 31 de marzo de 1976, citadas por I. de OTTO *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, C.E.C., 1985, págs. 37 y ss.).

Pero estos esfuerzos recientes de las constituyentes y de la jurisdicción constitucional no son suficientes para atajar los problemas que plantean los partidos en este sentido. Efectivamente, la literatura acerca de los partidos es extraordinariamente crítica y pone de relieve una constante observable en todos los sistemas: la democracia interna de los partidos dista mucho de ser realidad. OSTROGORSKI ya señaló que los partidos tendían a usurpar el papel del pueblo y a sustituir la soberanía popular por el predominio de sus propios aparatos y MICHELS acuñaría la tesis de la “ley de hierro de la oligarquía”: los partidos para poder funcionar eficazmente se convierten en grandes organizaciones y como tales generan una burocracia que progresivamente interviene en la formación de la voluntad partidaria y contribuye a reafirmar el papel dirigente de unos líderes que se perpetúan en los puestos de dirección; efectivamente, la organización genera, asimismo, una oligarquía dirigente que acaba por controlar a todo el partido contribuyendo a la desaparición progresiva de los elementos democráticos en el funcionamiento de los partidos. La tesis de MICHELS

ha sido muy contestada, tanto desde el enfoque de negar su determinismo organizacional como desde el estudio empírico de los partidos descentralizados (como los norteamericanos), pero su ratificación por estudios de CHARLOT, LAVAU o DUVERGER y por la simple observación de la realidad parece dejar en pie buena parte de sus postulados. Ciertamente, DUVERGER ha registrado, fundamentalmente en los partidos de masas, las siguientes tendencias:

1. A la preeminencia de la burocracia del partido y de los políticos profesionales en el seno de los mismos; lo que se debe a:

- la exigencia de dedicación exclusiva dado el carácter absorbente de la actividad política.
- Las exigencias propias de la división del trabajo que conducen a a especialización funcional en razón de la eficacia y refuerzan la tendencia a la profesionalización.
- La potenciación de dirigentes y militantes “permanentes” en razón de su preparación.
- La tendencia de los militantes a mantener la confianza en los dirigentes y por tanto a reelegirlos constantemente para los puestos de dirección del partido.

2. A la reducción de la democracia interna del partido y por tanto al distanciamiento entre la base y los cuadros dirigentes del mismo; ello suele ir acompañado de dudosas prácticas electorales en las elecciones internas (trucaje de listas, manipulación de los carnets de afiliados, etc.).

3. A la concurrencia entre partido y grupos de presión en la determinación de la voluntad política que conduce a la interpenetración entre los aparatos de los partidos y los de los grandes grupos de presión potenciando, así, la independencia de los dirigentes de unos y de otros.

4. Más aún, a la personalización del poder. DUVERGER recuerda los métodos con que los partidos socialistas trataban de luchar contra esa tendencia a la personalización y cómo fueron los partidos fascistas quienes la reafirmaron al desarrollar el culto al jefe. En todo caso, dirá, “razones de eficacia desempeñaron sin duda un gran papel en esta evolución” (*Los partidos políticos*, F.C.E., México, 1957, pág. 210).

Pues bien, la importancia de este fenómeno de oligarquización se deja ver fundamentalmente en las elecciones y, principalmente en los sistemas de lista (Vid. LISTAS ELECTORALES) cuya elaboración suele estar en manos del aparato del partido. En cuanto al liderazgo personal, se ha constatado el paralelo fortalecimiento de un partido cuando ha contado con un líder de prestigio y su debilitamiento cuando éste le ha faltado; pero, además, desde puntos de vista bien diversos se ha afirmado su necesidad para la operatividad del partido. Así, MICHELS ha hablado de la necesidad que las masas sienten de venerar (cfr. *Les Partis Politiques*, París, 1971, págs. 59 y ss.) y de su indiferencia y falta de respuesta social salvo que vengan convocadas por un gran personaje (op. cit., pág. 51); porque, efectivamente, no es fácil hallar un líder

suficientemente fuerte para contrarrestar la apatía y desencanto del ciudadano contemporáneo y, obsérvese que esta dificultad para encontrar líderes aceptados por el pueblo ha sido subrayada por ZURCHER (*Le pouvoir du gouvernement et le problème du leadership dans une démocratie*, en *Le Pouvoir*, P.U.F., Paris, 1957, pág. 131 y ss) como síntoma de crisis de las fuerzas políticas y aun del propio sistema. Creo que la actual democracia española nos está dando un ejemplo de ello con la derecha que, principalmente representada por el partido mayoritario en la oposición (Alianza Popular), se muestra incapaz de hallar un líder en torno al cual aglutinarse. Porque, ciertamente, como recuerda MABILEAU, "el partido político parece ser el ámbito más adecuado para el desarrollo de la personalización del poder" (op. cit., pág. 17) y, también cabría añadir el ámbito político donde la necesidad de la presencia y permanencia del líder se hace sentir con mayor fuerza; de ahí que también sea observable y frecuente el enmascaramiento de las crisis internas entre diversos líderes y, si se producen, la presentación de las mismas cara al exterior como simples divergencias de forma y no de fondo (Cfr. a título de ejemplo, M. CONTRERAS *Líderes socialistas de la dictadura a la República*, en *Sistema*, N° 26, 1978, pág. 72).

A. La presencia del líder como realidad y como técnica electoral

El liderazgo de partido es, pues, una realidad y viene considerado también una necesidad para la operatividad del partido; tanto es así que incluso en países como España, inmersa en pleno fervor autonómico, asistimos también (con alguna excepción principalmente representada por las elecciones autonómicas) al fenómeno que MABILEAU (op. cit., pág. 18) ha advertido en el proceso electoral: "una despersonalización progresiva del candidato local compensada por una creciente personalización del líder nacional". Porque, efectivamente, los electores, incluso en un Estado regional como el nuestro asocian la imagen de cada partido a la de su líder y, así, es muy frecuente que desconozcan a los representantes de su propia circunscripción y aún los del partido por el que han votado; por ello, también es frecuente que en elecciones de ámbito inferior al nacional los líderes nacionales suelen acudir en apoyo de los locales dándoles la cobertura de que en muchas ocasiones carecen.

En segundo lugar, el liderazgo, fruto de circunstancias más arriba aludidas, es a su vez una técnica electoral. Es en la campaña electoral cuando cobra todo su sentido y cuando el propio partido tratará de explotar al máximo la imagen de su líder o líderes. Las reglas de simplificación, típicas de la propaganda política como DOMENACH nos recuerda (*La propaganda política*, Barcelona, 1963, págs. 58 y ss.) juegan también un papel en particular en las elecciones. En ellas el uso de la imagen del político adquiere su punto álgido y los medios de comuni-

cación social van a ser instrumento imprescindible en la campaña electoral. Por tanto, la propaganda, imagen y aun “vedetización” (como MORIN — *“La culture de masse et la vedettisation de la politique”* en *La personnalisation du pouvoir*, ya cit., págs. 375 y ss. lo ha denominado) del hombre político, elementos concurrentes con el fenómeno del liderazgo en sus manifestaciones más modernas, son también técnicas de excepcional importancia en la campaña electoral. A su vez, la simplificación de cuanto el parlamento y su oferta electoral representa en la persona de su líder es técnica que permite jugar fuerte (a veces con un alto riesgo como se vio en España en las elecciones de 1987 con la llamada “operación Roca”) durante la campaña como se ha visto en las recientes elecciones democráticas españolas. Creo que el ejemplo práctico que éstas nos ofrecen es significativo por cuanto el fenómeno del liderazgo juega con claridad por encima del sistema electoral y aun del carácter legislativo de las elecciones. En efecto, aun no contando entre nosotros con campañas tan significativas para el liderazgo personal como la de la elección del Presidente de los EE.UU. o la del Presidente francés en las que la conexión pueblo-máxima magistratura del Estado alcanza su más alta significación (en Norteamérica pese al carácter indirecto del sufragio y en Francia mediante el efecto expresamente perseguido con la Ley de reforma constitucional de 1962), sin embargo, los efectos prácticos vienen jugando en el mismo sentido de tendencia a la personalización (que encontramos en el sistema mayoritario inglés). Las elecciones generales españolas, en concreto para el Congreso de los Diputados, cámara política o ideológica por excelencia sobre la que pesan las principales conexiones con el Ejecutivo, surten, en realidad, el efecto de unas elecciones presidenciales pues psicológicamente cuando el elector vota no está pensando tanto en los diputados que realmente está eligiendo cuanto en el líder del partido que, de salir ganador, formará gobierno y será responsable de toda la política nacional. Ello, que ya se vio con claridad en la primera campaña democrática (elecciones de 15 de junio de 1977) por simples actitudes del elector lógicamente fomentadas por los partidos (votar UCD era en realidad votar a Suárez, o PSOE a Felipe González o PCE a Carrillo, etc., etc.), se ha visto reforzado tras la entrada en vigor de la Constitución, que en buena parte diseña un régimen de Canciller, y con la práctica de los últimos gobiernos socialistas que, afianzando tal tendencia, han dado lugar, en cierto modo a una mutación reforzando extraordinariamente los elementos “presidencialistas” del sistema.

B. Especial referencia a los mass media

La presencia de los medios de comunicación social y especialmente de la televisión en el desarrollo de la campaña y en concreto en la presentación de la imagen del líder es obvia. Al primer momento de optimismo y magnificación de sus efectos (suele citarse como ejemplo

las charlas junto a la chimenea del segundo de los Roosevelt y sus efectos de conexión con todos los hogares americanos) sucedieron planteamientos críticos (o dudas cuanto menos sobre la infalibilidad de sus efectos) y aún la consciencia de sus riesgos: el profesor SEVILLA Andrés (op. cit., pág. 35) apunta una realidad: "si directamente se conoce al poderoso es obvio que se advierte lo bueno y lo malo, lo agradable y lo desagradable" y desde múltiples enfoques se ha advertido el riesgo de que pudieran producir incluso efectos contrarios a los deseados (así, por ejemplo, MONZÓN ARRIBAS "La opinión pública", Tecnos, 1984, págs. 99 y ss., o K. GALBRAITH, op. cit., págs. 235 y ss.); de ahí, que se haya estudiado y observado el gran papel que como aglutinador de opinión juega, más que el propio medio, el líder de opinión (he aquí otra acepción del término) en cuanto intermediario entre los medios y sus destinatarios (cfr. MONZÓN ARRIBAS, op. cit., págs. 113 y ss. o LIPSET *El hombre político*, Tecnos, 1987, pág. 170).

Pese a todo, sin embargo, su fuerza es innegable y plantea la necesidad de regular el uso de tales medios durante la campaña electoral por cuanto la ausencia de reglas podría hacer ilusoria la libertad y competitividad con que deben desarrollarse las elecciones democráticas. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley Electoral española vigente (L.O. 5/85, de 19 de junio) que dedica al tema los artículos 59 a 68 estableciendo espacios gratuitos para la propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y distribuyéndolos según criterios de proporcionalidad que si bien favorecen a los grandes partidos, aseguran para los pequeños, al menos, un mínimo con el que probablemente no contarían de no existir legislación al respecto. El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado sobre el tema en sentencia de 2 de febrero de 1981 precisando que estos derechos se conceden al partido no por serlo sino por cuanto concurren a la manifestación de la voluntad popular. El mismo efecto se consigue en Estados Unidos por efecto de la "cláusula de la equidad" y de la competitividad y ánimo de lucro de las emisoras de televisión que ofrecen espacios gratuitos a las formaciones más débiles pero logran un alto índice de audiencia (cfr. MACKENZIE *Elecciones libres*, Tecnos, 1962, pág. 182). La misma preocupación hallamos en los países europeos, aunque con diversas soluciones.

Esta mínima referencia a los medios de comunicación de masas nos ha llevado quizá a cuestiones generales que exceden el planteamiento del liderazgo de partido aunque bastará constatar otra realidad para situarnos de nuevo en el tema: un alto porcentaje de las misiones aludidas se ocupan de intervenciones, actividades, mítines, etc. de los líderes respectivos.

C. Liderazgo y sistema de partido

Si los medios de comunicación social son instrumento eficaz para la creación y mantenimiento de liderazgo, éste es fenómeno que en

cambio se halla en cierta medida condicionado por el sistema de partidos y aun por el electoral. Aclaremos que el liderazgo considerado estrictamente en el ámbito del partido no tiene por qué depender de estos factores pero sí cuando nos referimos a un liderazgo que es o aspira a ser de ámbito nacional. En este caso, es evidente que se va propiciando en los sistemas proporcionales en tanto que en ellos es más patente la fuerza del aparato del partido que en los mayoritarios (cfr. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma de governo* Il Mulino, 1981, pág. 175). En cuanto a los sistemas de partidos y su incidencia en el liderazgo que hemos denominado de ámbito nacional, MABILEAU (op. cit., pág. 32) ha observado el favor que aquél recibe en los de partido único y en los bipartidistas con la diferencia, claro está, de que sólo en éstos estaríamos ante un liderazgo democrático: “el partido único es claramente propicio a la personalización en tanto que unifica el poder... por su parte, “el bipartidismo favorece incontestablemente la personificación del poder sin atender a los fundamentos de la democracia. El *leadership* americano se beneficia de la disposición de los partidos que le permite armonizar las delicadas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. El *leadership* británico es inseparable del *two-party system*. La personalización se produce primero en el ámbito del partido y del gobierno para proyectarse después en el Parlamento y en la Opinión y la dualidad de líderes asegura la opción democrática”.

En cambio, el sistema multipartidista dificulta el liderazgo político nacional puesto que los gobiernos suelen ser de coalición (un ejemplo claro es el pentapartido italiano), las mayorías parlamentarias son inestables y poco homogéneas de modo que es muy difícil emerger como líder en un sistema donde el poder se halla bastante difuso.

D. A modo de conclusión

Aunque hemos aludido a ello de pasada conviene volver brevemente sobre la compatibilidad del liderazgo y la democracia. Pese a la difusión y general aceptación del liderazgo los riesgos que le acompañan no han sido silenciados. CASTÁN desde el punto de vista de la defensa de las libertades y citando a AMAURY de RIENCOURT muestra su preocupación por la sociedad que a medida que se va haciendo más igualitaria “tiende progresivamente a concentrar el poder absoluto en manos de una sola persona” o por la “gradual extensión de la democracia de masas que termina con la destrucción de la libertad...” (J. CASTÁN *Los derechos del hombre* Reus, Madrid, 1976, pág. 63). Y, ciertamente, el cariz que adquirió el fenómeno en los totalitarismos de izquierda y de derecha (aunque, según determinamos al principio de este trabajo estos fenómenos habrían dejado de ser liderazgo para pasar a ser dictaduras) ha contribuido a cierto descrédito de toda forma de personalización del poder. Ello no obstante el liderazgo es perfectamente compatible con la democracia pues, en definitiva, el mantenimiento de

la conexión líder-partido político o líder-pueblo depende en última instancia de la base misma que lo sustenta siempre, claro es, que estemos en una sociedad libre con suficientes garantías para el uso de los instrumentos de control frente al ejercicio del poder político.

Cabría definir el liderazgo político como la forma de ejercicio del poder (generalmente en manos de una sola persona, y dentro de una determinada comunidad política) que se sustenta en la confianza que la comunidad deposita en el líder o persona que le guía. Sentada, pues, como idea central la de la confianza, ha de suponerse que estaremos en los límites del liderazgo mientras no haya manipulación o no la haya en medida suficiente para anular en los miembros de la comunidad su facultad de discernimiento y, en definitiva de libre determinación entre varias opciones; de superar estos límites estaríamos ante figuras no democráticas y, por tanto, no ante un liderazgo político y democrático como aquí lo hemos definido.

Vocablos de referencia:

V. Autoritarismo

Comportamiento electoral

Democracia

Sistemas de partidos

•BIBLIOGRAFIA: F. BORRICAUD: *La sociologie du "leadership" et son application a la theorie politique*, en Revue française de Science Politique, 1953, n. 3, pgs. 445 y ss. G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, T. I, vol. II: *Le pouvoir Politique*. L.G.D.J., Paris, 1980. M. CONTRERAS: *Líderes socialistas de la Dictadura a la República*, en SISTEMA, 1978, n. 26, pgs. 59 y ss. J. M. DOMENACH: *Propaganda Política* Eds. 62, Barcelona, 1963. M. DUVERGER: *Los Partidos Políticos* F.C.E. Méjico, 1981. G. ELORRIAGA: *Liderazgo Político*, Sala ed. Madrid, 1976. J. FERRANDO BADIA: *Estudios de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 1982. J. K. GALBRAITH: *La anatomía del poder*, Plaza y Janes, Barcelona, 1984. A. GROSSER: *La personnalisation du pouvoir en Allemagne*, en *La personnalisation du pouvoir*, P.U.F., Paris, 1964. P. M. GAUDEME: *Le pouvoir executif dans les Pays occidentaux*, Ed. Montchrestien 1966. B. DE JOUVENEL: *El poder*. Edit. Nacional, Madrid, 1974. A. MABILEAU: *La personnalisation du pouvoir et ses problemes*, en L. HAMON Y A. MABILEAU *La Personnalisation du pouvoir* P.U.F. Paris, 1964. P. H. MERK: *La función legitimadora del líder* (KONRAD ADENAUER, 1949-1976), en *Rev. de Estudios Políticos*, 1981, n. 21 (nueva época), pgs. 7 y ss. R. MICHELS: *Les Partis Politiques*, Flammarion, Paris, 1971. A. MONJO Y OTROS: *Trajectories électorales, leaders et masses sous la IIeme Republique en Catalogne*, en *Il Politico*, 1983, n. 1 pgs. 91 y ss. E. MORIN: *La culture de masse et la vedettisation de la politique*, en *La Personnalisation du pouvoir*, P.U.F., Paris, 1964, M. OSTROGORSKI: *La democratie et les partis politiques*, Eds. du Seuil, 1979. D. SEVILLA ANDRES: *La personalización del poder político*; Cuadernos, Escuela social de Valencia, 1964. A. ZURCHER: *Le pouvoir du gouvernement et le probleme du leadership dans une démocratie*, en *Il Pouvoir*, P.U.F., 1957. A. TUNG: *La personnalisation du pouvoir aux Etats-Unis* en *La Personnalisation du pouvoir*, P.U.F. Paris, 1964.

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ

LIDERAZGO POLÍTICO

Durante la segunda mitad de este siglo la concepción sobre las raíces y proyecciones del fenómeno del liderazgo político, ha sufrido un profundo cambio. De una concepción psicologista en extremo que centraba las causas y efectos del fenómeno en la personalidad, las relaciones interpersonales estrechas o la naturaleza humana, se ha pasado a la noción mucho más sociológica de que, a pesar de ser los individuos los “portadores” del mismo, no se trata de una cualidad o atributo puramente personal o del producto de un juego de personalidades en el que unas se definen con voluntad de poder (los dominadores o “superhombres”) y otros como orientados hacia la obediencia y la disciplina (los dominados o “esclavos”), según un fatalismo inscrito genética o escatológicamente. De las posiciones en extremo personalistas y fijistas se ha ido pasando, no sin dificultades enraizadas en intereses ideológicos o en el conocimiento de sentido común, a una visión mucho más situacional y dinámica en la cual el liderazgo político aparece en primer lugar como un proceso de interacción (o una relación social) enmarcado en una situación (o ambiente) que es ella misma variable o modificable (según determinadas probabilidades de ruptura o reajuste) en el tiempo y en el espacio (tanto geográfico como social, y particularmente político).

Los orígenes de este cambio de enfoque, al igual que otros cambios de percepción sobre multitud de fenómenos del mundo sociocultural, pueden hallarse en los llamados “clásicos” de la ciencia social del siglo XIX, en autores y críticos como SAINT-SIMON, MARX, pero particularmente en Max WEBER. Este historiador y sociólogo alemán había hablado del poder como una relación social en la cual se producía una probabilidad (no una cualidad fija, tangible o eterna) de que un actor social (individuo o grupo) impusiera su voluntad incluso a pesar de cualquier resistencia, sobre otro actor. Luego diferenció varios tipos de poder, incluyendo los de dominación, diferenciando aquéllos donde la imposición de la voluntad se hacía por la violencia física, el chantaje, la coerción o la manipulación (ver su definición en esta misma obra) de otros conceptos y sus correspondientes situaciones, en donde el poder aparecía asociado al ejercicio de la influencia interpersonal basada en el prestigio o la estima, o incrustado en factores socioculturales que hacían que el dominador fuera investido de **autoridad** en virtud de que el dominado le imputaba a su personalidad, status o rol social la categoría de **legitimidad**; es decir, siempre y cuando se obedeciera a quien mandaba en razón de que sus órdenes se percibieran como emanadas de una fuente razonable, respetable o ética, y no por la posesión de la fuerza bruta o el uso incontrastable de la corrupción. Y WEBER señaló con claridad meridiana que entre esas autoridades capaces de ejercer la dominación legítima y relativamente durable sobre importantes masas

de individuos, sobre todo en épocas de crisis sociales e históricas, se hallaba el **líder carismático**, el gran conductor político o profético quien a diferencia del burócrata o de los jefes tradicionales, no se circunscribe a mantener o administrar un *status quo*, sino a modificarlo y manejarlo de acuerdo a ciertas ideologías, intereses o escalas de valores, según grados variables de responsabilidad y de conciencia sobre los efectos de las acciones que emprendía. El liderazgo **carismático** quedaba así referido a situaciones en donde estaba en juego la lucha de intereses y hasta la violencia (legalizada o no) y en donde de alguna manera era indispensable moldear el comportamiento de los dominados según ciertas metas y tareas justificadas a la luz de una necesidad compartida dentro de una situación histórica determinada. Las bases de una noción moderna del liderazgo político fueron así establecidas, en la medida en que WEBER ubicó el proceso en la relación "dominador-dominado", "líder-masa", y además destacó el carácter voluntario y provisional (hasta precario) del carisma y en general de toda forma de dominación. Pero mayormente en el caso del liderazgo político, que se cristaliza en lucha por el control del Estado y de los partidos políticos, era notorio que el líder solamente podía imponer su voluntad relativamente; dependiendo ello de que sus seguidores le **imputaran** (o creyeran que era efectivo portador de) ciertas cualidades o dones especiales de mando y por esa razón estuvieran dispuestos a acatarle sus órdenes obedientemente, sin violencias ni presiones indebidas. No habría líderes obviamente sin seguidores creyentes y hasta fieles, y menos sin que existiera entre ellos una cierta **comunalidad** de intereses y objetivos grupales, así como recursos para satisfacerlos adecuadamente en el corto o largo plazo. El dilema es que con el transcurso del tiempo el liderazgo político carismático tiende a debilitarse y a perecer dando paso a su negación: la autoridad burocrática que centra sus mandatos en la exigencia de sumisión a un orden legal y jerárquico superior e impersonal donde el poder se ejerce a través de los puestos, los niveles, las oficinas y las asociaciones formales que prevalecen en los partidos-máquina y en las grandes empresas públicas o privadas de nuestro tiempo. Por eso conviene mantener la diferencia entre el ejercicio del poder por parte del burócrata amparado en el puesto, el reglamento y la compleja red de una institución u organización estable, y el estilo del liderazgo político que emana de condiciones menos precisas, mucho más fluidas y dinámicas, donde muchas veces la creatividad se confunde con lo impredecible y fugaz.

Durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (en la cual, por cierto, hicieron gala y causa muchos líderes políticos y militares de corte carismático como en gran medida lo fueron las personalidades de Hitler, Stalin, Churchill, Roosevelt o De Gaulle) se despertó un gran interés por el liderazgo que se desarrollaba en contextos menos amplios y conflictuales, pero no por ello menos relevantes. El liderazgo político que ocurre en la escala de los pequeños grupos

“cara-a-cara”, en instituciones como los partidos políticos, los parlamentos o movimientos sociales que no alcanzan a transformar una sociedad ni a inaugurar una época histórica, comenzó a recibir mucha más atención de parte de psicólogos sociales, sociólogos y politólogos. Una serie importante de elaboraciones que partían muchas veces de los aportes de los “clásicos” se fue así desenvolviendo, hasta poder contar en nuestros días con conclusiones científicamente más satisfactorias sobre el liderazgo político, comenzando por su misma definición.

Podemos entender ahora como liderazgo político a “la particular relación que se establece, dentro de una coyuntura concreta y dinámica, entre una personalidad y una situación de grupo en la cual el objetivo central es la conquista y el control del Estado, o de los instrumentos para influirlo por parte de ese grupo”. El líder político es, entonces, la personalidad capaz de mejor contribuir al logro de ese objetivo en virtud de que tiene, y se le reconocen, las cualidades para desempeñar la tarea y porque el grupo debe delegar en él potestades especiales de mando y organización para lograr fines que no puede realizar por medio de todos y cada uno de sus miembros. A su vez el líder lo será en tanto siga demostrando que posee esos atributos que en primera instancia se le percibieron, así como desplegando la voluntad y coraje de ponerlos a prueba en todo momento al servicio de “la causa”. Es decir, en tanto viva a la altura de los ideales, necesidades y metas concretas del grupo, respetando sus normas quizás mejor que sus seguidores, aunque también podría otorgársele ciertos “poderes discrecionales” o de emergencia que deberá administrar con acierto y comedimiento. Podrían surgir determinadas situaciones de grupo en que el líder tiene que llegar a ser “el mejor seguidor de sus seguidores”, identificándose con ellos. Pero esa alianza no debe llevarse y por lo común no se lleva a extremos, ya que el líder a la vez debe saber guardar las distancias, mostrar sus diferencias con los seguidores para que éstos proyecten a través de él sus deseos de poder y logro insatisfechos, y pueda el líder en consecuencia ejercer su influjo sobre ellos, darse a respetar y ser respetado. Como se observa el liderazgo político es un proceso de **doble flujo**, pero donde se conserva una relación de poder asimétrica en la cual se produce y reproduce la jerarquía definida por el dúo gobernador-gobernados. Igualmente debe tenerse en mente que sin una situación de grupo y sin la definición de objetivos y tareas colectivas, el liderazgo político o de cualquier otra naturaleza no puede establecerse ni perdurar, porque no depende exclusivamente de unas reales o supuestas cualidades intrínsecas o personales fijas que puedan adquirirse fría y manipulativamente, sino de una interacción entre una personalidad y la tarea del grupo ubicado a cierta distancia de la conquista de algo, en este caso del Estado. Esta tarea variará tanto en función de los intereses del grupo como de otras características de la organización y estilo de lucha que éste asuma, razón por la cual el liderazgo político es un proceso que va mostrando con el tiempo el

paso de muchas personalidades y la evolución de distintas y a veces contradictorias situaciones grupales, de donde emana su naturaleza cambiante y azarosa, pero no por ello menos sujeta a algunas constantes o principios a partir de cuya comprensión se aclaran sus orígenes y proyecciones.

Finalmente, debe destacarse que se han estudiado varias tipologías o clasificaciones generales del liderazgo político, a fin de ir sintetizando su gran variedad en unas cuantas categorías descriptivas. Así, por ejemplo, se habla del liderazgo democrático ejercido por medios consensuales *versus* el autoritario que es mucho menos deliberativo, participativo u horizontal. Aunque se han observado tipos mixtos o transicionales donde se entremezclan la imposición con la negociación, llegándose a mencionar la existencia del “liderazgo negociador” en la medida en que, sin rendirse a la anarquía o excesiva apertura hacia la participación de los seguidores en la toma de decisiones, el líder se desarrolla exitosamente sin necesidad de ceder y de poner en entredicho la autoridad y la competencia de mando; a saber sin ser forzado a echar mano de la violencia o la coerción vertical del autoritarismo o la dictadura. El líder negociador dice que sí, pero no por ello rebaja su posición en la búsqueda incesante del poder político, sea dentro o fuera, a favor o en contra de la maquinaria de algún partido político, Estado o asociación específica orientada hacia el logro del poder dentro de un escenario político determinado. Y así podríamos ingeniar distintas clasificaciones o “tipos ideales” de liderazgo que aunque no se sucedan con toda su pureza en la realidad empírica de la lucha política, sí permiten aclarar algunos rasgos importantes de la conducta de los dirigentes frente a los dirigidos. No obstante, debido a la enorme multiplicidad de matices y direcciones que asume la relación “personalidad del líder-situación y objetivos del grupo” o del “séquito de seguidores”, siempre será aconsejable utilizar los conceptos abstractos y los enfoques teóricos como instrumentos para el análisis de la realidad concreta y sus problemas particulares, y no tomarlos como camisas de fuerza o viseras que nos impidan acercarnos a ella. En igual espíritu debe advertirse, para finalizar, que aunque se ha intentado diseñar algunas técnicas para la conducción y la dinámica grupales, lo cierto es que científicamente no haya podido demostrarse que exista un conjunto fijo de cualidades o atributos del liderazgo que puedan adquirirse e incluso comprarse y que, aplicadas con la ayuda de algún recetario, nos generen y regeneren líderes por doquier independientemente de las situaciones de grupo y de los contextos históricos y sociales específicos a los que dichas situaciones siempre están referidas de alguna manera.

LISTAS ELECTORALES

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua incluye entre las diversas acepciones del vocablo "Lista" la siguiente: "enumeración, generalmente en forma de columna, de personas, cosas, cantidades, etc. que se hace con determinado propósito". Listas electorales, pues, serían en principio las relaciones o enumeraciones relativas a las elecciones pudiendo ser de personas, partidos, circunscripciones, etc., pero es de sobra conocido que la exposición que aquí vamos a analizar se refiere a las que cualifican o acompañan a los sistemas electorales de lista. Ciertamente, se usa la expresión listas electorales para referirse a la enumeración de personas con derecho a voto, esto es, al "Censo electoral" o relación de electores; pero éste es un concepto analizado bajo dicha expresión por lo que a ella nos remitimos (como también a la de "**cuerpo electoral**"), pudiendo limitarnos aquí a unas breves notas sobre las listas electorales como enumeración de candidatos puesto que del estudio más profundo de las mismas parece ocuparse la voz "candidaturas". Sin embargo, y por comprender tal dualidad de acepciones permítasenos alguna breve referencia también a aquéllas.

A. Las listas de electores

Estas son la relación de personas que, por reunir los requisitos exigidos por la ley, tienen derecho a votar. Un mínimo de garantías exige que la lista o censo cumpla con las características de permanencia (esto es, que no se trate de una lista elaborada sólo para una elección determinada sino para las que sucesivamente se van celebrando) y de revisión periódica (esto es, de adaptación de la misma a los cambios que se van produciendo en la realidad). Como también es esencial el que su confección se encargue a un órgano neutral (cuando se trate de sistemas en que la inscripción se hace de oficio, pues cabe también que se haga a petición del interesado como ocurre en EE.UU. y ocurría en el Reino Unido hasta 1918) o, cuando menos, que contra sus decisiones se pueda recurrir.

1. Requisitos generales de la condición de elector. Superadas ya las múltiples formas y doctrinas con que el sufragio se negaba a buena parte de la población, el sistema imperante hoy es el del sufragio universal, libre, etc. Habiendo sido proscrito cualquier tipo de discriminación en el ejercicio del derecho de voto, aún se exigen no obstante, ciertos requisitos que deben concurrir en los titulares del derecho al voto. Así, se exige la **nacionalidad** por cuanto, en principio, sólo pueden votar los ciudadanos del Estado aunque suele permitirse el voto a los extranjeros residentes para las elecciones municipales y bajo condición de reciprocidad. En el Reino Unido es muy amplia la permisión del voto pues pueden ejercerlo todos los ciudadanos de la Com-

monwealth y de la República de Irlanda con tal que residan en él. En segundo lugar, las leyes electorales suelen exigir una determinada **edad** que se ha ido rebajando hasta los 18 años. Junto a estos dos requisitos generales suele contarse un tercero: el pleno uso de los derechos del ciudadano que, como en principio se presume, supone la no concurrencia de ninguno de los requisitos negativos o causas de pérdida del derecho político: **incapacidad mental** (lógicamente si ha sido debidamente declarada por la autoridad judicial), **indignidad moral** (tacha que acompaña a la comisión de determinados delitos) y cuya ambigüedad ha permitido su uso para casos de delitos políticos). (Para todas estas cuestiones, Cfr. W. J. M. MACKENZIE *Elecciones libres*, Tecnos, 1962, págs. 125 y ss.).

2. Funcionalidad de las listas de electores. Junto a las garantías de principio que la existencia, objetividad y exactitud del censo ofrece (aludidas más arriba) cabe enumerar con MACKENZIE (op. cit. págs. 125-126), como razones de su necesidad, las tres siguientes: a) Verificación del derecho de sufragio (que debe ser posible antes del día de la elección para evitar sorpresas); b) distribución del electorado en circunscripciones (a las que se adscriben los electores sin poder elegir ni repetir la votación); c) es instrumento esencial para la organización de la campaña electoral por los partidos.

B. Listas de candidatos

También serán muy breves estas notas puesto que el tema se desarrolla bajo la voz "Candidaturas, formas de". Asimismo, nos remitimos a la voz "Candidatos" para todo lo relativo a las condiciones generales de elegibilidad y a las causas concretas de inelegibilidad; a los requisitos, en definitiva, que permiten ser candidato y, consecuentemente ser incluido en la lista.

Generalmente se suele pensar en el sistema proporcional con circunscripciones cuando se habla de listas de candidatos, por contraposición al sistema mayoritario con distritos uninominales y elección, por tanto, de personas concretas. Sin embargo, como advierte NOHLEN (*Sistemas electorales del mundo*, C.E.C., 1981, págs. 329 y ss.) los sistemas electorales mayoritarios por lista constituyen "una categoría especial y muy extendida de decisión mayoritaria".

a) **Tipos de lista.** Al sistema de lista se le atribuye una de las razones (y poderosa) de la oligarquización de los partidos y de la estrecha dependencia que el candidato y el diputado, también debe mantener con el partido con grave perjuicio para su libertad (Cfr. por ejemplo, F. LANCHESTER *Sistemi elettorali e forma di governo* Il Mulino, 1981, págs. 175; en el mismo sentido, M. DUVERGER *Los partidos políticos*, F.C.E., 1981, págs. 181). Sólo que, como advierte NOHLEN, son otros muchos los factores a tener en cuenta, como también, diversas las variantes de lista que pueden hacernos llegar a conclusiones bien diferentes. Así,

“la lista abierta puede llegar a parecerse mucho a la candidatura personal” (NOHLEN, op. cit., pág. 113) y, como dice LANCHESTER, la fórmula no mayoritaria con lista bloqueada produce efectos profundamente diferentes respecto de la lista con voto preferencial; en este caso (que es el italiano) “la lucha por las preferencias condicionará profundamente a los partidos que no tengan una estructura rígida y centralizada” mientras que en el primer caso “la selección de los parlamentarios se producirá en el seno de cada formación política” (op. cit., pág. 176).

Porque, efectivamente, existen variantes dentro del sistema de candidatura múltiple. Dejando a un lado otros criterios de clasificación (territorial, etc.) baste recordar con D. NOHLEN los tres supuestos que nos interesan al enfoque dado en estas breves líneas: i. Lista cerrada y bloqueada en la que el elector no tiene otra opción que votarla o no votarla puesto que el orden en que aparecen los candidatos es invariable; ii. lista cerrada y no bloqueada: el elector ya tiene alguna posibilidad de mostrar sus preferencias personales pues puede cambiar el orden que se le ofrece de antemano, o incluso tachar nombres dentro de la lista y, por supuesto, votarla sin más; iii. lista abierta: es la que ofrece mayores posibilidades al elector pues éste puede actuar como en el caso anterior y, además, puede introducir nombres nuevos y combinar los de listas diferentes.

De estas posibilidades, la de voto bloqueado es la que más duras críticas ha recibido (así, por ejemplo la criticaba con dureza A. DAMI *In difesa della rappresentanza proporzionale* en *Il Politico*, 1950, Nº 1, págs. 5 y ss.), porque potencia extraordinariamente el poder de los aparatos de partido y, en consecuencia, falsea la democracia. Así nos lo ha recordado recientemente F. SANTAOLALLA (*Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado* en R.E.P., Nº 53, 1986, pág. 29 y ss.) poniendo además de relieve que su mantenimiento en España y Portugal constituye la excepción por cuanto el resto de países europeos estudiados (Francia, Italia, Irlanda, Inglaterra, Grecia, Bélgica, Austria, Luxemburgo, Holanda, Suiza, Dinamarca, Finlandia) establecen alguna posibilidad para que el elector manifieste sus preferencias.

b) Características funcionales de las listas de candidatos. Mackenzie enumera una serie de notas como efectos típicos de la aplicación del sistema de lista que nosotros ofreceremos resumidas y modificadas por cuanto subrayaremos sólo los efectos que tiene sobre los candidatos que forman la lista ya que para los efectos de los sistemas nos remitimos a la voz **Sistemas Electorales**.

1. La elección de los representantes depende, fundamentalmente de los partidos aun en los casos en que se permite el voto preferente; ello, sin perjuicio de que, evidentemente, los propios intereses de partido le lleven a tener en cuenta la opinión pública.

2. Lógicamente la relación o dependencia del representante respecto de sus electores queda más diluida que en el caso de distritos uninominales.

3. El representante se siente, en cambio, más vinculado a su partido y a su grupo parlamentario por lo que la disciplina es mucho más frecuente y fuerte (en las actividades parlamentarias) en estos casos que cuando el candidato ha acudido sólo a las urnas. Ello es así, porque, además, los grupos de representantes incluidos en lista son un más claro reflejo de las preferencias partidistas del cuerpo electoral.

4. MACKENZIE entiende que la decisión del elector, al votar, no está directamente "relacionada con la elección del Gobierno como ocurre con el sistema mayoritario simple pues los gobiernos se forman generalmente por compromiso entre los partidos que se unen en coalición mayoritaria". Sin embargo, creemos que esta afirmación se debe matizar mucho porque el efecto referido por MACKENZIE se logra o no en función de muchas variables o factores del sistema electoral concreto y no, simplemente, por efecto de la lista; pues, en primer lugar, hemos visto su variedad pero, además, el sistema español nos ofrece un ejemplo contrario puesto que por determinados factores (cláusula de barrera, circunscripciones pequeñas, etc.) produce los efectos de un sistema mayoritario pese a ser proporcional (con listas bloqueadas). Precisamente, de las 4 elecciones habidas en el nuevo régimen, en 3 ha habido partido mayoritario con mayoría absoluta. Y lo importante, respecto del comentario de MACKENZIE es que el elector, al votar lo hace pensando en el Gobierno que va a salir, no en el Parlamento, institución más desconocida para el ciudadano.

5. Con los sistemas de lista resultan innecesarias las elecciones parciales puesto que al producirse una vacante la van ocupando los candidatos por el orden en que figuraban en la lista.

6. El sistema tiende a perpetuarse aunque ello no es exclusivo del mismo puesto que en todos los sistemas electorales se produce siempre una inercia que propende al mantenimiento del *statu quo*.

Para concluir sólo hacer constar que en Europa, salvo el Reino Unido, en todos los países se vota una lista (aunque en Alemania ésta se combina con el voto uninominal). En tres casos la lista es abierta (Irlanda, Suiza y Malta), en los demás es cerrada y sólo en Portugal y España (como se vio más arriba) es, además, bloqueada. Obsérvese que en estos dos últimos casos el régimen democrático es joven; se procede de sistemas autoritarios por lo que en la transición se manifestó la necesidad y urgencia de establecer un sistema que generaba partidos fuertes. Y no cabe duda, por cuanto hemos expuesto, que el voto de lista lo favorece.

Vocablos de referencia:

V. Candidaturas Sistemas electorales

•BIBLIOGRAFIA: G. DE FINA, *Diritto elettorale*, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1977. FERNANDEZ SEGADO, F. *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986. J. M. GIL ROBLES Y M. PEREZ SERRANO, *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981. W. J. M. MACKENZIE, *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962. D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, C.E.C., Madrid, 1981.

M

MANDATO

I. Ubicación del tema

El término mandato tiene un significado distinto en el derecho privado y en el derecho público.

—En el derecho privado la voz mandato alude a uno de los contratos típicos tanto civil como comercial. “El mandato como contrato, tiene lugar cuando una parte da a otra el poder, que ésta acepta, para representarla, al efecto de ejecutar en su nombre y de su cuenta un acto jurídico, o una serie de actos de esta naturaleza” (Código Civil Argentino, Art. 1869). Se trata de un acto circunscripto a las relaciones privadas entre las personas y que hace surgir un vínculo muy estrecho entre mandante y mandatario que puede interrumpirse en todo momento. En el derecho público el término si bien le debe parte de su inspiración a la connotación del derecho privado, por su funcionamiento, por los efectos y por el fenómeno que cubre difiere totalmente de aquél.

En este marco la noción de mandato popular, es decir la relación que en las democracias se establece entre electores y elegidos para ocupar los cargos políticos de la estructura estatal, abarca la llamada teoría de la representación, una de las piedras basales del Estado de Derecho.

En este desarrollo se aplicará la palabra representación exclusivamente conforme a las pautas que da el constitucionalismo sobre esta noción. Un diccionario dedicado a términos electorales sólo puede comprender a la voz con el sentido que ella posee dentro del estado democrático.

II. La representación

Difícilmente exista otro tema que como el de la representación política, permita exhibir mejor el desarrollo del Estado moderno hasta

Previous Page Next Page

su situación actual: ello es así en virtud de que el Estado que hoy predomina recibe —precisamente— el nombre de Estado representativo, caracterizado por el pre-establecimiento a través de la organización institucional de quiénes gobernarán y con arreglo a qué fines u objetivos gobernarán. La representación juega no sólo en la faz del gobierno sino también en los citados pre-establecimientos. Puede afirmarse sin hesitación que el principio representativo es uno de los cuatro fundamentales que consagra el constitucionalismo como movimiento político dominante a partir de los últimos años del siglo XVIII, juntamente con los principios de legalidad, de organización y de distribución. Por el principio de representación se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva en la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Esta aparece así —a la vez— como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese Estado de Derecho (utilizando la expresión en un sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo. De esa forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático.

No es posible pensar en la noción de Estado de Derecho sin representación política, ni la ciudadanía —reemplazante de la subditancia de las monarquías absolutas— podría asumirse sin acudir a algún tipo o forma de representación política.

III. Evolución y alcances del concepto

La formulación del contenido de la representación política que tratamos, recién alcanzó notas definidas y definitivas a partir de la desaparición de las tres facetas de la organización social y estatal vigentes hasta la eclosión de las tres grandes revoluciones modernas: la inglesa (1688), la norteamericana (1776 a 1791) y la francesa (1789). Esas tres circunstancias fueron: el feudalismo (cuya desaparición fue gradual y abarcó un período de la historia ulterior a la edad media), los estamentos (como esquema político) y las corporaciones (en lo socio-económico). Dentro de ese panorama, la representación política va a importar tanto como el establecimiento de un nuevo sistema de titularidad y ejercicio del poder político, con la introducción de nuevos medios en el proceso de búsqueda del consenso y en la toma de las decisiones. Y con el transcurso del tiempo, la representación política cubrirá con un manto de legitimidad las operaciones propias de los tres

poderes en la división tradicional o clásica (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como así también en los tres que se proponen para suplantar a la vieja trinidad (poder de decisión, poder de ejecución y poder de control). La representación libre (en la terminología de Max WEBER) no vamos a encontrarla en cualquier forma de organización política, sino tan sólo en las que responden a las pautas del Estado de Derecho arriba mencionado. Es por eso que no cabe el empleo de la representación para caracterizar: a) a formas de democracia directa, conocidas parcialmente en el mundo antiguo y, más concretamente, en algunas ciudades griegas; ni b) a formas de absolutismo político, ampliamente difundido en Europa continental hasta los estallidos revolucionarios de fines del siglo XVIII. En ambos casos fueron el pueblo (en la democracia directa) y el monarca (en el absolutismo) los soberanos mismos, sin delegación ni representación. Porque este principio recién se visualiza con el éxito de la forma representativa de la democracia, imbricada en un Estado Constitucional. No podía haber forma representativa en la democracia directa, desde que era el pueblo todo (los ciudadanos) que por sí tomaban decisiones y las ejecutaban; y tampoco en el caso de los reyes o emperadores de origen divino, ya que su centro de poder no admitía condicionamientos ni compartían el poder absoluto con ningún cuerpo derivado de la voluntad política de súbditos en cuanto tales (es decir, en cuanto hombres o personas, sujetos de derechos políticos). La aplicación del principio de la representación política tuvo serias implicancias para la fisonomía del Estado naciente, que pasó a ser en poco tiempo irreconocible para cualquier comparación con el estado del antiguo régimen. No es por casualidad que la teoría de la representación ve la luz contemporáneamente con la consagración de la doctrina de la separación de los poderes, marcando un límite al poder monolítico que —con justicia— debe ser proclamado como uno de los momentos estelares de nuestra cultura.

El siglo XIX se encargaría de arraigar la técnica gubernamental basada en la representación y de exhumar nítidamente los cuatro fines o finalidades que le asigna Burdeau en la dinámica del estado contemporáneo, a saber: 1) consagrar la legitimidad de los gobernantes; 2) expresar la voluntad del pueblo; 3) suministrar una imagen de la opinión pública; y 4) determinar una mayoría gubernamental. Estas finalidades bastan para denotar la trascendencia institucional y jurídica de la representación, al extremo de que podemos afirmar que su importancia es sólo comparable con la de la doctrina del poder constituyente; y, en esto, tampoco es casual que sea la misma persona quien haya formulado en una misma circunstancia política los fundamentos y lineamientos de ambas construcciones doctrinarias: el abate Sieyès.

El constitucionalismo reputa que es representativa la actividad del poder en el estado que se ejercita a nombre del pueblo: aquí se introduce ya una concreta definición o, más aun, un presupuesto, por el que únicamente es reconocido el pueblo como titular del poder

político. Esta es la concepción democrática asociada a un derecho político natural y racional, de semejante filiación a la de los demás postulados del jusnaturalismo: solamente es democrático el Estado que fundamenta su organización jurídica en la creación del ordenamiento por acto de los representantes del pueblo, es decir, de quienes son destinatarios definitivos de los contenidos de ese mismo ordenamiento. Esto opera como un *apriori* para la escuela demo-liberal, o por lo menos como un dato decisivo para la determinación de si un régimen es autocrático o es democrático.

Los alcances del principio representativo dependen de la organización del poder en el estado, variando según la extensión del criterio democrático para la formación de los poderes u órganos. Este no es un criterio absoluto, ya que hay quienes piensan que en el Estado constitucional todos los poderes son igualmente representativos, en el sentido de que con prescindencia de su elección gozan de un mismo status en la organización adoptada. Sin embargo, por su filiación, lo representativo se vincula primariamente con la función legislativa, como veremos en seguida. En la mayoría de los Estados contemporáneos, dotados de una organización con base democrática, el principio representativo ampara a los dos poderes políticos propiamente dichos, es decir, al legislativo y al ejecutivo (tanto en los regímenes presidencialistas, como en los parlamentarios y en los de convención).

IV. La representación política, los partidos políticos y su evolución en el Estado moderno

En los puntos anteriores hemos encarado el tema de la representación a través de distintos desenvolvimientos, aunque siempre en el contorno del ámbito jurídico. La exposición nos ha servido para comprender la enorme dificultad que se presenta en cuanto a la precisión del concepto en estudio, cuyos alcances en el plano institucional no han sido de interpretación ni de aplicación unívocas. Parte de los esfuerzos de la doctrina han estado orientados durante mucho tiempo hacia la formulación de un concepto ideal de representación política, en virtud del cual únicamente serían considerados como representativos aquellos regímenes que reúnen ciertas y determinadas condiciones; de tal modo que en ausencia de algunas de ellas, el Estado en cuestión no sería representativo. En esas líneas de pensamiento, sectores doctrinarios han negado la condición representativa a la mayoría de los regímenes ajenos al tipo demoliberal predominante en Europa Occidental durante el siglo XIX y parte del actual; entonces, la cualidad representativa estaba unida a características muy concretas de la forma de gobierno: separación de poderes, constitución rígida, control político, sufragio (aunque no necesariamente universal ni igualitario), etc. Los embates sufridos por ese esquema prototipo de Estado, a partir de las grandes crisis del siglo presente, han demostrado que los modelos

de representación son múltiples y que esa variedad puede darse dentro de los marcos de la “representación”, o sea, sin incurrir en prácticas autocráticas. Pero cualquier adaptación del esquema representativo a las peculiaridades de las diversas sociedades políticamente organizadas, debe tener en cuenta el hecho cierto de las transformaciones operadas en el estado; el tránsito de un Estado “gendarme” a un Estado de servicios, de la abstención a la intervención; que ha traído la pareja evolución de los derechos individuales a los derechos sociales. El Estado representativo se desenvuelve hoy en la realidad de un conjunto de derechos cuyos titulares no actúan individualmente sino en función de la pertenencia a determinados grupos sociales: junto a los “derechos del hombre”, de factura clásica, aparecen legitimados por un proceso histórico irreversible los llamados “derechos sociales”, que se resuelven en prestaciones exigibles al Estado y no en un mero deber de garantía por parte de éste. Esta mutación o, mejor dicho, ampliación de la esfera pública, tiene su implicancia y consecuencia en la esfera de lo representativo, toda vez que a fin de acrecentar y garantizar tales prestaciones, los sectores sociales tienden a manifestarse grupalmente, a presionar y a insertarse en los órganos estatales. De esta acción no escapan tampoco los partidos políticos, que resultan así conmovidos por la requisitoria de “ciertos” intereses, que en su propósito de predominio pueden llegar a desdibujar la imagen de “interés general” o amplio que dio su fisonomía a los partidos políticos del constitucionalismo demoliberal. La inserción de dichos grupos provoca planteos y concepciones disímiles, que oscilan entre la simple reglamentación de sus actividades de presión (sistema americano) hasta su institucionalización más profunda a través de Consejos económicos-sociales (sistema europeo), fuera de los intentos de sustitución lisa y llana de la representación política por la representación funcional total y excluyente (corporativismo). La prédica revisionista que pone acento en un *aggiornamento* de los mecanismos representativos, habla de la necesidad de canalizar la actividad y de recepcionar el peso de tales grupos en el seno mismo de los partidos políticos, para que sean éstos los organismos que desde la base misma puedan obtener el consenso de los sectores sociales y su adecuada “representatividad”. Se trata en suma de que los partidos políticos adquieran la cosmovisión que los caracteriza como tales, debiendo organizarse de tal manera que puedan dar respuestas totales a las requisitorias contemporáneas, destinadas a satisfacer a una pluralidad de sectores que conviven y no a la hegemonía de uno de ellos con miras a la extinción de los otros.

Se abre así un nuevo interrogante sobre la aplicación de los esquemas representativos dentro de los partidos políticos, por imperiosa necesidad de vigorización y potenciamiento —a la vez que de saneamiento— de los canales expresivos con que cuenta el pueblo actualmente. Las recetas son divergentes en cuanto a los lazos o nexos que deben gobernar el comportamiento de quienes cumplen el rol de

intermediarios en una partidocracia; y, así, hay opiniones a favor de un eventual rejuvenecimiento del mandato imperativo, y otras que llegan a la recomendación opuesta. En cualquiera de los casos, se trata de acercar los partidos al pueblo y de comprometer a éste en la participación de un sistema de lealtades que, para sobrevivir exitosamente a la coyuntura presente, requiere calmar y coimir ciertos niveles de expectativas sociales, con eficacia mínima que evite la caída en una desesperación alumbradora de otro Estado y de otros instrumentos de representación.

V. Reflexión final

La representación es más un “misterio” que un “ministerio”. Rodea al tema una atmósfera de metafísica que motiva en sus estudios una propensión al enfoque unilateralmente axiológico, en perjuicio de la necesaria precisión que el criterio científico debe aportar para la cabal comprensión de un instituto que hoy domina en las estructuras de la mayoría de los Estados del orbe. Ese mismo criterio científico y crítico ha servido para obtener una cosa importante en la consideración del tema: determinar que la representación política nada tiene que ver con las figuras que por analogía fueron extraídas de los repertorios del derecho privado. Acaso sea la actitud de los ingleses y de los norteamericanos, en general, la más desconcertante pero al mismo tiempo la más encaminada hacia la objetivación de la actitud mental que requiere el problema: ignorar las discusiones doctrinarias —por inútiles— y considerar a la representación política en la realidad del Estado como la cosa más natural del mundo... Tan natural y admitida por el consenso, que no hace falta volcar sobre ella mayores esfuerzos intelectuales. Lo importante para los anglosajones —que fueron los primeros en practicar la representación política—, es vivir en un Estado representativo en el que no se cuestione a diario el esquema de esa representación. Y lo dicho nos lleva a formular una presunción, a saber: que en los regímenes que menor derroche doctrinario hacen en torno a la representación, es mayor el consenso sobre ella y sus alcances; mientras que en los sistemas políticos más altamente esclarecidos por la discusión acerca del “perfeccionismo” representativo, cabe observar un alto índice de indiferencia popular (no de rechazo) sobre la práctica regular y continua de los métodos representativos. Parece una paradoja (que también las tiene la ciencia política).

•BIBLIOGRAFIA: VANOSSI, JORGE REINALDO: *El Misterio de la Representación Política*. Ediciones América Actual. Buenos Aires, 1972. WEBER, MAX: *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1964. FRIEDRICH, CARL: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1946. LOWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel. Barcelona, 1983. FAYT, CARLOS S.: *Sufragio y representación política*. Ed. Omeba. Buenos Aires, 1963. FENICHEL PITKIN, HANNA: *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985. STUART MILL, JOHN: *Considerations on representative government*.

Everyman. Londres, 1947. DUGUIT, LEÓN: *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, 1928. BAILEY, SAMUEL: *The Rationale of Political Representation*. Londres, 1935. BENTLEY, ARTHUR: *The process of Government*. Evanston, Ill, 1949. ZAMPATTI, PIER LUIGI: *Del Estado liberal al Estado de partidos. La representación política*. Ed. Ediar, Buenos Aires, 1959.

Jorge Reinaldo VANOSSI
Daniel Alberto SABSAY

MANIPULACIÓN

En el campo de la Sociología y la Ciencia Política se entiende por manipulación la probabilidad de imponer la propia voluntad a otro individuo o pluralidad de individuos sin que se percaten de los medios, fines o alcances de un tal ejercicio del poder. El factor de la presencia o ausencia de conciencia de la situación inmediata y mediata es en esta situación de particular relevancia, en la medida de que el poder puede desarrollarse bajo condiciones y contextos micro y macro sociopolíticos en donde se requiera que sus instrumentos, objetivos y hasta sus factores condicionantes (en especial los “intereses”) sean claros y transparentes. Si para un uso y desarrollo **racional** del poder se requiere necesariamente que los actores sociales y políticos tengan un nivel adecuado de conciencia de la situación, para el uso **irracional** del poder que se confunde siempre con la manipulación, tal no debe ser el caso.

En efecto, los alcances de la manipulación no pueden ser revelados sin que ésta pierda eficacia completa o parcial, sin que se frustren de alguna manera los esfuerzos de los manipuladores, que de ese modo verían levantarse un serio obstáculo a sus avances y propósitos. La manipulación es el ejercicio encubierto y secreto del poder. Y a pesar de que es casi consustancial a la relación social de poder una cierta cuota de secreto, en el caso de la manipulación esa cuota tiene que ser muy elevada o abarcar todo el despliegue desde la causas a los efectos, por lo menos opacando los más evidentes, desviando la atención o tejiendo “cortinas de humo” como corrientemente se afirma, de modo tal que las acciones queden en la mayor oscuridad posible y sin menoscabo de los resultados que se persiguen.

Cuando el poder es legítimo, y en el sentido conceptualizado por el sociólogo alemán Max WEBER se está entonces hablando de “dominación” o “autoridad”, su fundamento debe de algún modo estar claro dentro del sistema de creencias, valores, costumbres u orientaciones socioculturales de quien obedece. La conducta del dominado se ajusta a la situación de poder, siempre y cuando esté en capacidad de saber

que dicha conducta está siendo influenciada de modo manifiesto por una fuente, por un dirigente o líder que actúa legal y legítimamente a la luz del día, no desde la oscuridad de las sombras o las bambalinas. Tanto las relaciones de poder que se asientan en la creencia de los dominados de que son influidos a partir de preceptos legales formales o racionales; o en virtud de las supuestas dotes mágicas, sobrenaturales o heroicas de un jefe carismático, caudillo o profeta; o porque los mandatos provienen de los llamados por la tradición a ser las máximas autoridades, son relaciones de poder donde subyace y persiste una especie de "ecuación ética" por una parte, e "ilustrada" por otra, que se rompe y anula cuando se trata de una relación de poder manipulativo. En este caso la ecuación podríamos calificarla de "maquiavélica" con un sentido crítico y hasta peyorativo: los dominados están siendo engatusados, conducidos por quienes no perciben como conductores, y hacia situaciones de cuyos alcances no tienen ni deben tener conciencia. Y además son considerados como sujetos ignorantes o ingenuos, razón por la cual la denominada "desinformación" juega un papel crucial *versus* la "ilustración". De allí que muchos dirigentes teman ser descubiertos, educar o informar sobre sus fines reales, y se escuden detrás de investiduras, mitos o ideologías para así impedir que los seguidores o las masas sepan hacia dónde se dirigen. En una concepción elitista de la historia los dirigidos no hacen ni deben hacer la historia. Aun más: no deben entenderla; por lo cual su ignorancia y el cultivo sistemático de la misma se vuelven una condición indispensable del ejercicio irracional del poder, generalmente a cargo de quienes son dictadores o jefes supremos. Mentir, distorsionar, embaucar, se vuelven las normas y se define entonces la acción política y en general el ejercicio del poder como una actividad ajena a fines éticos o connotaciones morales, como el reino puro donde lo que importa es la eficacia, la eficiencia, el logro de metas y objetivos sin importar los medios, ni a lo mejor los resultados que todo ello pueda acarrear.

En consecuencia la manipulación, o más bien quien la lleva a cabo, aborrece el discernimiento y la capacidad de investigación o descubrimiento de quienes domina, y a quienes ve como pasivos instrumentos para avanzar en sus propósitos, como meras piezas de un frío y calculado juego de ajedrez al servicio de supuestos "fines superiores" que sólo el dirigente como tal conoce y maneja. Se produce como consecuencia un estado virtual de guerra o conflicto no-declarado entre dominador y dominado, el cual puede explotar abiertamente si este último se da cuenta de la manipulación. Cuando el poder es legítimo y su ejercicio sigue el curso (o cursos) señalados por WEBER, la gravedad del conflicto latente o manifiesto entre dominador y dominado quizás no ponga tanto en peligro la relación entre ambos. La manipulación lleva en su seno las poderosas semillas de su destrucción, es más riesgosa y peligrosa que la simple dominación legítima, y por tanto la más precaria y conducente a la rebelión, la denuncia y la protesta al

calor de una reacción que generalmente asume ribetes morales y fuerte rechazo entre quienes tienen una concepción del ejercicio del poder enraizada en concepciones éticas que moderan su aplicación en los distintos contextos en que se desenvuelve.

No hay duda que el anterior planteamiento tiene profundas implicaciones en una sociedad elitista, donde ciertos enclaves de poder manejan los hilos de la conducción pública o colectiva desde las sombras, de espaldas al público o las masas, y utilizan distintos instrumentos para encubrir sus acciones o distorsionarlas de modo más o menos consciente, más o menos exitoso, incluyendo por supuesto los medios de comunicación de masas o *mass media*. Y es que para bien o para mal la propaganda o la publicidad han hecho gala en las últimas décadas de que están en capacidad de manipular los gustos, percepciones y decisiones de los consumidores, lo sean éstos de artículos o bienes, servicios, o candidatos a puestos públicos o políticos, en fin lo que sea, haciendo caso omiso de los fundamentos reales de la relación medios-fines, es decir, comportándose “maquiavélicamente” y pasando a engrosar los publicistas y comunicadores (algunos de ellos) las filas de los manipuladores ocultos de la opinión, de los que Vance PACKARD llamó una vez *hidden persuaders*. Está lejos del objetivo de esta elaboración meramente conceptual entrar a fondo a analizar esta situación y menos enjuiciarla, aunque para muchos la manipulación escalada a esos niveles de amplificación colectiva deja de ser un problema marginal en el ejercicio del poder privado y público para transformarse quizás en el problema central, especialmente porque toca muy de lleno el destino de nuestras sociedades en la dimensión tanto ética como operacional.

La manipulación debe ser vista como un fenómeno real, tangible y susceptible de ser puesto al descubierto. Solamente que esta tarea pasa de ser un mero pasatiempo a transformarse en una seria amenaza para quienes manipulan, creándose así un difícil punto de choque entre ciencia y práctica política maquiavélica, en clara demostración de cuán crítica puede transformarse aquélla cuando se orienta hacia lo social y sin a lo mejor proponérselo se dirige a romper mitos, ideologías... y manipulaciones.

Vocablos de referencia:

- V. Comportamiento electoral
- Cultura política
- Elecciones

José Luis VEGA CARBALLO

MOVIMIENTOS POLÍTICOS

I. Concepto

Se entiende como “movimiento político” una organización política cuyo grado de estructuración, de formalización legal y de fijación de metas u objetivos es menor que en un partido político.

II. Caracterización y funciones

a) Escasa o muy flexible estructuración. Los movimientos políticos tienen su origen en una aspiración de cambio o en un comportamiento de oposición al orden establecido y, muchas veces, en la escisión de un partido. Los movimientos son, por regla general, contestatarios y fraccionales y, por lo tanto, tienden a rechazar el establecimiento de normas muy rígidas en la organización interna de ellos. En la búsqueda de formas modificadas de estructuración establecen vínculos muy ligeros y poco definidos para su funcionamiento. Los movimientos políticos son afectados por las razones señaladas por constantes fraccionamientos y problemas de conducción política.

b) Escasa o inexistente formalización legal. Los movimientos políticos se diferencian de los partidos políticos, en gran parte, por su desapego a la formalización legal. En los países en los que existe una normativa sobre los partidos políticos a ella están sujetas prácticamente la totalidad de las actividades de las organizaciones políticas, especialmente aquéllas relacionadas con las elecciones. Al marginarse de estas normas, los movimientos políticos tienen una actividad extra-sistémica que, en algunos casos, deriva en ser anti-sistémica.

c) Fijación amplia de metas u objetivos. Los movimientos políticos se orientan a objetivos muy globales que sobrepasan la viabilidad de la política competitiva o a metas tan específicas que aparecen inmersas en las plataformas de los partidos. La amplitud o especificidad de metas obedece, en parte, a la vaguedad ideológica de los movimientos, que impide una expresión de vínculos entre los fundamentos telúricos y doctrinarios con políticas concretas. Por otra parte, los movimientos son, a menudo, agrupaciones de tendencias provenientes de diversos partidos o ideologías (o clases), lo que impide la formulación de proyectos políticos muy específicos.

d) Históricamente, los movimientos políticos han jugado un rol de “vanguardia” de partidos políticos muy importantes o de procesos políticos decisivos. La mayoría de los grupos políticos reformistas, revolucionarios y populistas de América Latina se iniciaron como movimiento (el APRA, el peronismo, el MIR en Bolivia), así como en la variedad de “Frentes”, que en cierto modo, se asemeja a los movimientos.

e) Una última característica-función de los movimientos políticos es su carácter intermedio entre los grupos sociales (o de presión) y los partidos políticos. Muchos movimientos son la expresión política de sectores sociales sin representación política formal. A través de un movimiento influyen en la política, pero no dejan de tener su carácter social originario. Estos casos son habituales en los movimientos fundados para obtener transformaciones en el campo de las políticas sociales o ambientales.

Vocablos de referencia:

V. Partidos políticos
Sistemas políticos

Comité Editorial

485 -

N

NULIDAD DE ELECCIONES

I. De la nulidad

A. Concepto

La teoría de las nulidades ha sido estudiada por la doctrina enfocada a la validez de los actos jurídicos, sea en función de la protección de éstos como manifestación de la voluntad individual o en razón de proteger, a través del enfoque individual, el interés general o colectivo.

En tal sentido, la nulidad viene a ser la piedra angular sobre la que descansa la eficacia de los actos jurídicos, si se toma en cuenta que por medio de esta institución pueden invalidarse los efectos que, normalmente, podrían tener los mismos.

No es propio de este estudio aludir a los enfoques sobre la clasificación de las nulidades basado en puntos de vista controversiales. Interesa delimitar qué se entiende por nulidad y aplicarlo al campo electoral.

En tal sentido, podemos indicar que se entiende por nulo el acto que, por carecer de eficacia, no produce los efectos que le son propios porque el derecho se los niega.

La nulidad, dice CABANELLAS, puede resultar de la falta de las condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto: lo cual comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto. La nulidad puede resultar también de la ley.

En doctrina se habla de actos inexistentes, nulos en forma absoluta y nulos relativamente. Algunos equiparan la nulidad absoluta con la inexistencia, pero el criterio no es unánime. La tendencia moderna es considerar como absoluta la nulidad que tienda a asegurar el orden

social y los intereses generales; y aquélla que tiende a proteger intereses particulares será nulidad relativa, ya que sólo en forma indirecta se tratará de proteger el interés general o social.

Un acto realizado por un menor de edad, será nulo por cuanto el mismo carece de capacidad. El matrimonio de una persona casada, también será nulo en un sistema monogámico. Sin embargo, dentro de ciertos límites y tiempo, el acto del menor podrá recobrar eficacia jurídica si se opera un acto de confirmación o convalidación, al adquirir el mismo su mayoría de edad: obviamente, si se trata de un acto con efectos eminentemente patrimoniales se tutela en forma directa al interés particular y sólo a través del mismo, el social o colectivo.

Por el contrario, el matrimonio de una persona casada con anterioridad a su celebración, en un país cuyo sistema es monogámico, deviene nulo en función directa de proteger el sentir general de la sociedad en forma directa. La protección, incuestionablemente, es al orden social más que al interés particular.

B. Clasificación

Se distingue la nulidad absoluta de la relativa, independientemente del interés jurídicamente tutelado y se dice que los actos anulables o afectados de nulidad relativa, mantienen su validez mientras no es declarada su nulidad y son convalidables por confirmación.

Varias legislaciones contemplan normas que indican que los negocios o actos que adolecen de nulidad absoluta, no producen efecto ni son revalidables por confirmación. A *contrario sensu*, lo son aquellos actos o negocios que adolecen de nulidad relativa.

Se habla también de nulidad manifiesta y no manifiesta, encontrándose la primera expresamente determinada en la ley, aun cuando su prueba pueda ser dudosa o difícil.

II. De las elecciones

A. Concepto

Por elección se entiende la preferencia, selección o escogimiento de algo. En el caso de cuestiones electorales, debe aplicarse el vocablo al escogimiento de personas para ocupar cargos públicos de elección o por votación.

Elecciones en plural, se destaca por transformarse en un vocablo estrictamente relativo a procesos electorales. En ese sentido, además de referirse al acto electoral de emisión del sufragio en forma colectiva para elegir autoridades nacionales, municipales y diputados, se refiere también, a todo el período que comprende la campaña de proselitismo de los candidatos, partidos o grupos políticos, la designación de las autoridades y órganos electorales, la inscripción de candidatos, la

nominación de representantes de los partidos y entidades políticas ante las mesas electorales, hasta la declaratoria de validez de las elecciones, adjudicación de cargos, expedición de credenciales, conclusión del período electoral y posterior toma de posesión de los electos.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, indica que: “El proceso electoral se inicia con la convocatoria e elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral” (Art. 193). En similar sentido la Ley Electoral de Honduras.

B. De la nulidad de elecciones

En el concepto amplio las elecciones o procesos electorales pueden ser susceptibles de nulidad, sea absoluta o relativa, total o parcial y ser manifiesta o no.

La nulidad puede darse, en tal sentido, en cualquiera de las etapas o períodos que comprenden los procesos electorales. Por ejemplo, si la convocatoria no se lleva a cabo conforme a las normas legales aplicables o la realiza un órgano distinto al previsto en la ley, la misma será nula y, por consiguiente, podrá impugnarse.

En cualquiera de esos supuestos, esa nulidad podrá ser absoluta o relativa. Si la convocatoria no la realiza el o al que la ley faculta para ello, la nulidad será absoluta; pero si lo que existe es un vicio formal subsanable, habiendo efectuado la convocatoria el órgano correspondiente, la nulidad podrá ser relativa y susceptible de enmienda.

Durante todo el proceso podrá encontrarse actos o diligencias electorales que puedan carecer de eficacia o ser atacadas de nulidad en relación a cualidades personales de quienes intervienen en los mismos o por faltarle condiciones al acto mismo. Podrá declararse nula la integración de una mesa receptora de votos por incapacidad u otro motivo imputable a sus miembros. Los órganos electorales pueden declarar la nulidad de la inscripción de un candidato que no reúna los requisitos que la ley establece.

Como los apuntados, podría enumerarse una serie de supuestos que principian desde la convocatoria a elecciones hasta la conclusión del proceso electoral. La historia de nuestros pueblos está plagada de nulidades que se han presentado en el inicio, durante o al concluirse el proceso electoral. Siendo una materia política se encuentran situaciones que si se analizan a posteriori podría llegarse a conclusiones jurídicas incomprensibles, tal el caso de elecciones que se han realizado durante la vigencia de estados de excepción.

La actual Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, prescribe que el proceso electoral deberá realizarse en un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales y que no podrá existir limitación a esas libertades y derechos ni decretarse estado de excepción mientras el proceso electoral no haya concluido (Art. 194).

Aun cuando es encomiable la norma, en varias situaciones y países se han realizado procesos electorales durante la vigencia de leyes de excepción y los resultados han sido aceptados por el pueblo, sin que, necesariamente, pueda hablarse de fraudes electorales o de elecciones nulas. Por el contrario, la plena vigencia de los derechos constitucionales durante el proceso de elecciones, no implica tampoco, por sí mismo, la pureza electoral y la inexistencia de vicios, pues se encuentran ejemplos contradictorios en situaciones fácticas divergentes: se han anulado elecciones a favor de determinado candidato que obtuvo legítimamente el voto popular sin haberse demostrado jurídicamente los vicios de nulidad existentes o pretendidos; y se ha obviado declarar la nulidad de elecciones notoriamente viciadas.

Pese a la implicación política que conlleva la nulidad de elecciones, lo deseable es que esta institución se utilice como un mecanismo jurídico en beneficio de la democratización de los pueblos y como garantía de la pureza electoral que debe ser la base en que descansa la democracia representativa y que todo proceso de elecciones se realice conforme a los procedimientos legales establecidos sin que puedan ser atacados de vicios o nulidades.

C. De los medios de impugnación

El tratamiento que da a las impugnaciones cada una de las legislaciones es algunas veces coincidente o análogo y, otras, totalmente diferente. En Colombia, por ejemplo, se reconoce la acción pública para impugnar actos o diligencias relacionadas con los procesos electorales. En Guatemala, por el contrario, sólo pueden impugnar "las partes" involucradas en el acto o diligencia que se pretende impugnar.

En otro orden de ideas, en algunas legislaciones, como la colombiana, se admite la procedencia de la impugnación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo. En Guatemala, en cambio, procede contra resoluciones o actos del proceso electoral y del recurso de nulidad debe conocer y resolver el Tribunal Supremo Electoral.

Contra las resoluciones de este Tribunal, cabe el recurso de revisión ante él mismo y, finalmente, el recurso de amparo que conoce y resuelve la Corte Suprema de Justicia. Empero, cabe señalar que, conforme a Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, toda apelación de un amparo es conocida y resuelta por la Corte de Constitucionalidad.

En Honduras existe un sistema similar pues corresponde al Tribunal Nacional de Elecciones conocer, en única instancia, de todas las nulidades que se planteen y contra lo resuelto por el mismo, cabe el recurso de amparo. Sólo se diferencia del procedimiento guatemalteco en que puede impugnar cualquier ciudadano.

Semejante es la regulación de El Salvador que atribuye al Consejo Central de Elecciones la facultad de dictar la resolución final de los

recursos de revisión, apelación y nulidades. A estas últimas se consagran disposiciones específicas, pero tienen legitimación para impugnar los representantes inscritos de los partidos políticos y no todos los ciudadanos.

El sistema mexicano presenta algunas novedades. Se indica, por reforma constitucional de 1977, que se mantiene la autocalificación electoral por las Cámaras, pero se establece un “recurso de reclamación” ante la Corte Suprema de Justicia, pero sólo con efectos declarativos. Asimismo, esta Corte puede proceder a investigar de oficio, los hechos que constituyen la violación del voto público, pero sólo cuando a su juicio se ponga en peligro la legalidad de todo el proceso electoral de algunos poderes.

D. Efectos de la nulidad

El efecto propio de la nulidad es invalidar el acto o diligencia y no reconocerle los efectos que normalmente pudieran derivar del mismo.

En los resultados electorales, siempre existe una columna de votos en blanco y votos nulos. Estos últimos generalmente son aquéllos que consciente o inconscientemente, son depositados en las urnas sin satisfacer los requisitos exigidos por la Ley Electoral o por circunstancias personales del sufragante, aunque en este último caso, la mayoría de las veces lo lógico es impedir que ejercite el sufragio.

En algunas ocasiones sucede que, por consigna, un partido o grupo político, llama a los ciudadanos a abstenerse o anular su voto. Por eso se indica que podría suceder que existieran votos nulos emitidos en forma deliberada.

Las autoridades electorales pueden también anular las elecciones sea en un municipio, en una región, en un departamento o la totalidad de las mismas. En este caso, al declarar la invalidez de las elecciones deberá convocarse a unas nuevas que, para el caso de Guatemala, deberán realizarse en el plazo de sesenta días.

Los vicios, por supuesto, tendrían que ser de magnitud tal, que amerite una resolución semejante para anular todo un proceso electoral.

La Ley Específica para Elecciones Generales de 1985 contenida en el Decreto Ley 47-85 disponía, para la República de Guatemala, que serían nulas las votaciones en las juntas receptoras si las bolsas que contengan los votos hubieren sido violadas o, por otros medios, parezca 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, que sirva para deducir que se hubiere alterado el resultado electoral (Artículo 28). Asimismo preceptuaba que procedía la invalidez de las elecciones, en un municipio o en varios, si más de la mitad de las mesas acusaren nulidad. Sin embargo, por la naturaleza transitoria de la validez temporal de la ley, eliminaba la alternativa de

repetición de elecciones, siendo el efecto de la nulidad el de eliminar del escrutinio los resultados parciales de las mesas o municipios donde hubieren ocurrido.

La actual ley no tiene norma con similar contenido, lo que implica que las facultades para impugnar por parte de los fiscales de partidos políticos, los candidatos u otras personas que pudieran tener legitimación, así como las atribuciones de las autoridades electorales se ejercitan en un campo más amplio y podrá considerarse cualquier causa que afecte el proceso de elecciones, sea porque ataque cualquier acto o diligencia del mismo o porque subjetivamente las cualidades personales de un candidato que ejercite el sufragio o un funcionario electoral, no sean las que determine la ley.

En similar caso, podrá declararse la nulidad de la elección total o parcialmente, si en cualquier forma se ejerce coacción, fuerza o intimidación sobre los ciudadanos para obligarlos a votar en determinado sentido; o bien, si es ejercida sobre las autoridades para que alteren los resultados obtenidos en las mesas electorales, por ejemplo.

En conclusión, se estima más aconsejable no tornar casuística la legislación electoral en cuanto a enumerar en forma exhaustiva las causas de nulidad de las elecciones manteniendo un margen alto de discrecionalidad tanto para la impugnación como para la resolución, bajo el claro entendido de que, para los casos concretos, se recurrirá, aparte de la legislación electoral, a la doctrina, los principios generales del derecho y la integración del sistema jurídico nacional, del país de que se trate.

El criterio se basa en que no deben encasillarse las causas o vicios que atenten contra la democracia, pues atentar contra las elecciones es atentar contra la democracia.

Vocablos de referencia:

V. Contencioso electoral Proceso electoral

•BIBLIOGRAFIA: DICCINARIO DE DERECHO PRIVADO. Editorial Labor, S.A. Barcelona. CABANELLAS GUILLERMO, *Diccionario de Derecho Usual*. Editorial Heliasta S.R.L. *Legislación Electoral Comparada*. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Imprenta y Litografía Varitec, S.A. 1986. PUIG PEÑA, FEDERICO. *Tratado de Derecho Civil Español*. LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala. LEY ESPECIFICA PARA ELECCIONES GENERALES DE 1985. Decreto Ley 47-85. CODIGO CIVIL DE GUATEMALA. LEY DE ELECCIONES DE LA CONSTITUYENTE. República de Guatemala. LEY ELECTORAL Y DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS DE HONDURAS. LEY ELECTORAL DE EL SALVADOR.

Luis Arturo ARCHILA



OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES

La observación internacional de elecciones es un término que se emplea para describir una visita realizada por una delegación gubernamental, intergubernamental o no-gubernamental a un país en el cual se celebran elecciones. Se diferencia de la administración o supervisión de un proceso electoral por parte de un gobierno extranjero, o por una organización que no pertenezca al país en el cual se realiza el proceso electoral.

La práctica de enviar observadores internacionales de elecciones ha existido cuando menos desde mediados del siglo diecinueve. No obstante, la práctica ha evolucionado significativamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y es probable que se expanda en el futuro, a medida que surge un creciente reconocimiento del papel que pueden jugar los observadores de elecciones en fomentar procesos electorales creíbles y en asegurar un mayor respeto a derechos humanos fundamentales. Sin embargo, hay aún gran diversidad en las misiones de observación de elecciones, dependiendo de la naturaleza de la institución que organiza la misión y de la finalidad con la cual es enviada.

Naciones Unidas, por ejemplo, envió su primera misión observadora de elecciones a Corea en 1948. Desde entonces, ha enviado misiones a observar elecciones, referendos y plebiscitos en territorios pequeños y bajo administración fiduciaria, y a países que realizan procesos electorales como paso previo a la descolonización. La Organización de Estados Americanos y las naciones de la Mancomunidad son otras organizaciones intergubernamentales que han enviado misiones a observar procesos electorales por solicitud del país anfitrión

o del país que realiza las elecciones. También han sido enviadas misiones gubernamentales para observar procesos electorarios en respuesta a una invitación, en tanto que organizaciones no-gubernamentales han enviado tales misiones con o sin invitación específica que exprese beneplácito por su presencia.

Entre las justificaciones dadas para el envío de misiones internacionales para la observación de procesos electorales se puede mencionar las siguientes: para informar objetivamente sobre el cumplimiento por parte de un país del derecho de participación política, tal como se formula en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otros instrumentos de derechos humanos, para desestimar el fraude en el día de las elecciones y para informar públicamente si ocurre, y para brindar apoyo a quienes participan en el evento de mayor significado simbólico en una democracia.

Al evaluar un proceso electoral, los observadores internacionales de elecciones han sido instruidos a no limitarse únicamente a los acontecimientos del día de las elecciones. A este respecto véase el trabajo del Human Rights Law Group, *Guidelines for International Election Observing* (Directrices para la Observación Internacional de Elecciones) (1984). El grado de libertad política —que incluye el derecho de organización, de asociación y de expresión de opiniones—, la posibilidad de que los individuos reciban información acerca de los candidatos y los temas debatidos, y el nivel de intimidación, son todos factores que afectan la equidad de una campaña electoral. De manera similar, el conteo de votos y, en el caso de una elección, el que los ganadores puedan asumir sus funciones, son componentes necesarios de un proceso electoral que tenga credibilidad.

Unos cuantos ejemplos ilustran la significación de los observadores internacionales de elecciones en años recientes. La presencia de observadores internacionales de elecciones, incluyendo a una amplia delegación de la Mancomunidad, en las elecciones de 1980 administradas por los británicos en Zimbabue, fue un componente decisivo de los Acuerdos de la Casa Lancaster que resolvieron el conflicto en ese país. El gran número de observadores electorales presentes en las elecciones de 1982 y 1984 en El Salvador jugó un papel decisivo al legitimar tales eventos, no obstante el continuado conflicto en ese país y el hecho de que ciertos partidos políticos decidieron no participar en el proceso por preocupaciones acerca de la seguridad. También hubo gran número de observadores electorales durante las elecciones nicaragüenses de 1984, aunque su impacto global sobre la percepción de ese evento por la comunidad internacional es más difícil de evaluar.

En las elecciones filipinas de 1986, la presencia de dos grandes delegaciones de observadores informó al mundo acerca del masivo fraude efectuado por el régimen de Marcos, con lo cual ayudó a deslegitimar ante a comunidad internacional la continuación de su mandato. Por otra parte, la presencia de numerosos observadores

electorales durante las elecciones del 29 de noviembre de 1987 en Haití, no impidió que la junta gobernante saboteara el evento.

•BIBLIOGRAFIA: International Human Rights Law Group, *Guidelines for International Election Observing* (preparado por Larry Garber, 1984). F. BROADHEAD Y E. HERMAN, *Demonstration Elections*, 1984. L. GARBER, *The Role of Election Observers in Recent Central American Elections*, 1987. P. NELISON, *Election Observing and Human Rights*, en SIM Newsletter, número 10, pp. 3-7, abril de 1985. T. KERSTEIN, *Observing or Being Observed*, en SIM Newsletter, número 10, pp. 8-12, abril de 1985.

Larry GARBER

OMBUDSMAN

Se trata de un funcionario público que en el derecho comparado se lo conoce bajo distintas denominaciones: Defensor del Pueblo, Comisionado Parlamentario, *Mediateur*, etc. Este alto funcionario es designado por la Legislatura por un plazo determinado. Debe ser independiente del Poder Ejecutivo, responsable sólo ante la Legislatura y remunerado directamente por ella. Tiene una misión fundamental de control de la administración del Estado en defensa de los derechos del ciudadano, ante el abuso y la ineficacia de la administración. El *ombudsman* interviene, sea por su propia iniciativa o a pedido de particulares, a fin de recoger los agravios sufridos por los ciudadanos en sus relaciones con el gobierno. Para el cumplimiento de su cometido, el *ombudsman*, debe estar investido de amplias facultades.

I. Origen y desarrollo comparado de la institución

La institución se origina en Suecia en el siglo XVIII con el objeto de vigilar al Consejo Real y adquiere jerarquía constitucional en 1809.

En el presente siglo se inició el proceso de instauración de este organismo en otros países. Finlandia lo adoptó en 1919, Dinamarca lo estableció en 1954. Noruega creó en 1952 un *ombudsman* para asuntos relacionados con el personal militar y desde 1963 otro, el *stortingets ombudsman*, para la rama civil de la administración. La institución también ha sido adoptada fuera del ámbito escandinavo, por países de las más diversas latitudes. Nueva Zelanda instituyó en 1962 el *Parliamentary Commissioner*. Alemania Federal, en virtud de una reforma a su Constitución, aprobó en 1957 una ley creativa del comisionado parlamentario para asuntos militares. Desde 1966 existe en Gran Bretaña el comisionado parlamentario para la administración. En 1973, se instituye en Francia la figura del *Mediateur*, similar al modelo nórdico, aunque

con menos facultades y menor independencia, quien es designado por el Poder Ejecutivo. Además de Nueva Zelanda, otros países miembros del *British Commonwealth* han incorporado la institución: Tanzania (1966), Australia (1967), Zambia (1973). En Canadá (1967), India (1971) y Estados Unidos (1967), países federales, varios de sus estados lo han adoptado, mientras que en Australia el *ombudsman* ha sido instituido a nivel federal y estadual.

Austria, Portugal y España, también lo han incluido en sus constituciones.

En Argentina, el defensor del pueblo aparece en las nuevas constituciones de las provincias de La Rioja (1986) y Córdoba (1987) y en la ciudad de Buenos Aires. Existen *ombudsmannen* a nivel municipal en otras ciudades como Zúrich (*le mandataire de la Ville*), Jerusalén, Haifa y Tel Aviv.

A nivel regional es de destacar el caso de Italia, donde tanto Toscana como Liguria, han adoptado la institución.

II. Significado del “ombudsman” en las democracias modernas

Es notable la evolución que ha experimentado esta institución en los últimos años.

La razón de su incorporación tan amplia a las legislaciones de países ubicados en todos los continentes, hay que entroncarla con aspectos que hacen al problema de *aggiornamento* democrático de una serie de instituciones del aparato jurídico del Estado.

Entre todos los aspectos que puede vincular el *ombudsman* en una temática tan rica en su pro y en su contra, hay dos o tres cuestiones de entronque o de imbricación, que son los que deben destacarse: el tema del control y el tema de la participación. A través del control penetramos en la dimensión contemporánea del Estado, y a través del tema de la participación (es decir, del *ombudsman* como un instrumento de participación) penetramos en la dimensión contemporánea de la Democracia Social, entendida ésta como idea y como proyecto que es compartido por una amplia gama o por un amplio espectro de la ciudadanía, de modo tal que ya sea por la vía del control o bien sea por la vía de la participación, el tema tiene una riqueza muy grande para desentrañar.

1. En la relación del *ombudsman* con el control hay que partir de la idea según la cual el control es una etapa dentro del iter o proceso gubernamental que, a su vez, no está formalizado por un solo organismo o a través de una sola instancia, puesto que este rico proceso parte desde las etapas iniciales de la consulta o asesoramiento y se prolonga en las ulteriores de la decisión, de la ejecución y del control, para continuar más allá aun después del control, en la instancia de las responsabilidades, que son las que, desgraciadamente, más fallan a veces o más han contribuido en la explicación del deterioro de ciertos

sistemas representativos o sistemas de Democracia Constitucional. De modo que el control es una etapa (ni la primera ni la última) y no puede haber responsabilidad si no hay control, pues el control es la antesala de la responsabilidad, y dentro del control el *ombudsman* es una pieza, es una herramienta concebida dentro de un mecanismo complejo. Pero es evidente que el Comisionado Parlamentario (o con el nombre equivalente que se le dé) está entroncado con la temática del control, que sólo es comprensible cabalmente si la ubicamos en la temática de la transformación del Estado, y que el *ombudsman*, que no es ni bueno ni malo en sí mismo, será valioso y no disvalioso en la medida en que sea un instrumento apto en manos del administrado para poner coto a lo que *mutatis-mutandi* es hoy la invocación de la razón de estado por parte del burócrata que se cree irresponsable o exento de control y que puede lesionar derechos subjetivos, intereses legítimos o agredir los intereses difusos de vastos sectores de la comunidad sin sentirse compelido de ninguna manera a la rectificación o a la reparación del daño causado.

2. El otro orden de consideración que merece este tema es el de la participación.

La Democracia Social es una Democracia participativa que supone un espíritu de “participación” que anima a sujetos (llámense ciudadanos o administrados) que deben utilizar esa herramienta para ejercer la “participación” en una forma activa, porque Democracia Social sin participación y sin partícipes no es Democracia Social, sino que sería una forma más de aquéllas que BURDEAU ha llamado “democracias gobernadas”, por oposición a las formas de democracias gobernantes.

El *ombudsman* también debe ser visto como la herramienta que permite poner en las manos del equivalente, es decir del sujeto que va a participar, una posibilidad más o menos concreta de defender no sólo sus derechos o intereses legítimos o difusos, sino también para hacer extender los roles participativos a través de la conciencia de participación.

El *ombudsman* también debe ser visto en su situación de intermediario o mediador, actuando como una conexión entre situaciones que tienen un origen concreto y determinado, pero que arrancando de allí van hacia la posibilidad de tomar determinaciones de carácter mucho más general, correspondiente a las funciones congresales o parlamentarias por las cuales el reajuste del sistema permite, en definitiva, evitar agravamientos o reiteraciones. En una palabra, este mediador que ilustra o sensibiliza al Congreso, lo está en realidad incentivando para que agilice el cumplimiento de sus funciones constitucionales con una finalidad determinada.

III. Funcionamiento

A. Estructura del órgano

La gran mayoría de las legislaciones han optado por conformar al *ombudsman* como un órgano unipersonal. A su vez, junto al titular del organismo, generalmente, se prevé la designación de adjuntos.

B. Designación

El *ombudsman* es un comisionado del Parlamento, por lo tanto es designado por éste, a través de procedimientos que varían según cual sea la estructura del órgano legislativo de que se trate. Para su nombramiento se fijan mayorías muy calificadas a efectos de que el elegido supere la representación de un solo partido y surja de un amplio acuerdo entre la mayor cantidad posible de partidos con representación en el Parlamento, lo que asegurará el respeto a su persona y la neutralidad en el ejercicio de sus funciones.

C. Calidades personales, incompatibilidades

Es ya una constante en la historia de la institución que la designación recaiga sobre una persona de reconocida solvencia moral y de prestigio jurídico. En casi todos los países se han escogido abogados para el cargo o al menos personas relacionadas con las ciencias jurídicas.

Generalmente se le confieren las mismas inmunidades y privilegios de que gozan los legisladores del nivel de gobierno donde deba actuar el *ombudsman*. También se le exigen las mismas calidades personales que a los legisladores, agregándose una lista de incompatibilidades especiales. Estas incompatibilidades apuntan básicamente al no ejercicio de cargos electivos o políticos, a la no realización de actividad política, ni sindical, ni asociativa alguna, ni al desempeño de cargos judiciales.

D. Duración, cese

El mandato del *ombudsman* tiene una duración predeterminada en todos los casos. La misma casi siempre oscila de cuatro a seis años. Cesa en sus funciones por las causales generales —renuncia, expiración del plazo de designación, etc.— y además en muchas legislaciones se ha establecido un procedimiento especial de destitución.

E. Relación de dependencia. Independencia funcional

El *ombudsman* guarda una relación de dependencia formal con el la eficiencia de la institución siempre se le garantiza una actuación

independiente de toda presión parlamentaria o del poder ejecutivo y que la misma no esté sujeta a influencia partidaria. Al respecto debe tenerse claro cuál es el perfil de la institución, no se trata de un instrumento de control político del poder legislativo sobre el ejecutivo, sino de supervisión de la actividad administrativa.

Si bien el *ombudsman* actúa en nombre del poder legislativo a quien informa y ante quien responde de su gestión; sin embargo, debe ser independiente tanto del órgano que lo designa como de aquél que controla.

El *ombudsman* no es un juez, carece de jurisdicción y sus sugerencias no tienen carácter vinculante para la administración.

Generalmente el *ombudsman* se relaciona con el órgano legislativo a través de una comisión especial de enlace. Esta comisión analiza sus informes, toma en cuenta sus recomendaciones, las transmite al pleno de las cámaras y controla que las mismas sean efectivamente consideradas a efectos de influir sobre la reforma de las normas vigentes. La comisión debe estar conformada por representantes de todos los bloques partidarios.

El legislativo no puede pretender una constante rendición de sus actos por parte del *ombudsman*, es más bien éste quien informará espontáneamente al primero cuando lo estime conveniente. Al respecto, en los países donde esta institución goza de mayor aceptación y consagración, se establece que debe presentar sólo un informe anual al Parlamento donde relata todas sus intervenciones y recomendaciones y de considerarlo necesario presentará informes especiales ante situaciones excepcionales.

En general se le asigna una partida presupuestaria especial para que realice libremente sus gastos y designe a su personal, el control de su gestión económica se realiza con posterioridad por medio de una rendición anual.

F. Facultades

Las atribuciones del *ombudsman* se extienden a la actividad de todas las autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de la administración pública.

Puede supervisar y criticar a los miembros del ejecutivo por problemas o fallas de corte administrativo, jamás actuar sobre asuntos de índole política.

Sus poderes comprenden globalmente las siguientes facultades:

- de criticar la acción de los miembros de la administración;
- de iniciar investigaciones;
- de solicitar toda información y documentación relevante para su cometido;
- de recomendar la enmienda de normas jurídicas.

Cuando la administración le rehuse su concurso, puede dar a publicidad el caso o simplemente amenazar con hacerlo, antes de informar al legislativo.

Tiene la facultad de investigar, criticar y dar a publicidad las acciones u omisiones administrativas, pero no el de revocarlas.

Debe gozar de absoluta libertad de movimiento y acceso a los medios de comunicación social.

Muchas legislaciones le reconocen el derecho de acceso a información secreta.

La institución debe tener gran difusión en la opinión pública y ser fácil su acceso a ella. A efectos de dar a conocer la imagen de la figura el *ombudsman* debe contar con medios suficientes como para poder apelar a la publicidad tanto directa como a través de los medios de comunicación.

Su ámbito de competencia territorial variará según cual fuere el nivel de gobierno —nacional, regional, provincial o municipal— en que le toque actuar. Asimismo, la competencia funcional varía de una legislación a otra pero en líneas generales comprende la misión y las facultades que se han expuesto con anterioridad.

En algunos países existen *ombudsmannen* con competencia especial, por ejemplo militar o de los consumidores, etcétera.

•BIBLIOGRAFIA: ROWAT, DONALD C.: *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, Toronto: Mc Clelland and Stewart, 1973. International Bar Association, Ombudsman Committee, and International Ombudsman Institute: *Ombudsman and other Complaint-Handling Systems Survey*, Edmonton: International Ombudsman Institute, vol. VIII. STACEY, FRANK: *Ombudsmen Compared*, Oxford: Clarendon, 1978. MORTATI, CONSTANTINO: *L'Ombudsman. Il Difensore Civico*, Studi di Diritto Pubblico Comparato III, Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1974. PADILLA, MIGUEL M.: *La Institución del Comisionado Parlamentario*, Buenos Aires, 1972. LEGRAND, ANDRÉ: *L'Ombudsman Scandinave*, Paris, 1970. GIL-ROBLES, ALVARO: *El Defensor del Pueblo*, Madrid, 1979. NAPIONE, GIOVANNI: *L'Ombudsman. Il controllore della pubblica Amministrazione*, Milán, 1969. BARCENDON, ANTONIO: *El Defensor del Pueblo en el ordenamiento jurídico español, en la obra colectiva*, Zaragoza, 1982. PELLÓN RIVERO, RICARDO: *El Defensor del Pueblo*, Madrid, 1981.

Jorge Reinaldo VANOSSI
Daniel Alberto SABSAY

OPOSICIÓN POLÍTICA

I. Concepto

Básicamente “oposición” es un tipo de “conducta” o de “comportamiento” político, cuya formalización en las instituciones y en los

sistemas políticos ha tenido lugar junto al desarrollo del parlamentarismo y de los partidos políticos.

Oposición es expresión de la controversia que tiene lugar en el proceso de formación de la voluntad política y de la adopción de decisiones y se entiende que ella actúa en un marco de respeto y de aceptación de "reglas consensuales" del juego político. Oposición está vinculada a otros conceptos o fenómenos de la política, como libertades o derechos políticos, pluralismo, alternancia en el poder, conflictos.

Por una parte, oposición es el resultado del ejercicio de libertades y derechos como la libre expresión, asociación y reunión y, por cierto, de sufragio.

Por otra parte, la oposición sólo aparece en sociedades pluralistas, en las cuales se garantiza la libre expresión de ideas e intereses y el funcionamiento de grupos que los encarnan. En tercer término, oposición se relaciona con la alternancia en el gobierno, pues uno de sus rasgos principales es justamente que la oposición es tal en cuanto no concuerda con el gobierno y presenta un curso de acción (programa) distinto. La oposición sólo se entiende en cuanto "aspirante al gobierno", y esa aspiración sólo es viable en sistemas en los cuales la alternancia está garantizada en la medida en que se obtiene el apoyo electoral requerido. Es preciso, sin embargo, precisar que tanto en sistemas democráticos estables como en democracias del Tercer Mundo, se presentan los casos de oposiciones "sin alternativa", que están conformadas por partidos que por diversas razones tienen cerrado el camino hacia el gobierno. Es el típico caso del Partido Comunista italiano y fue durante mucho tiempo el caso del Peronismo y del APRA.

Por último, oposición se relaciona con el conflicto político entendido como la mutua, simultánea y contradictoria aspiración de dos fuerzas oponentes a un mismo objetivo.

El conflicto, sin embargo, puede involucrar un tipo de conducta controversial que supera los límites de la oposición y que puede definirse más bien como "resistencia", "disidencia" o como fue el caso de los movimientos sociales de fin de los años 60 ("oposición extra-parlamentaria"). Estos tipos de actores de controversia ponen en cuestión el sistema político y, por lo tanto, no se integran a él. En los últimos años se ha producido un fenómeno poco convencional sobre este punto con los movimientos ecologistas, los que habiendo emergido como grupos críticos a los fundamentos de los sistemas políticos, se han integrado como parte de ellos por la vía electoral.

II. Tipos de oposición.

Características en América Latina

Las formas o modalidades que exhibe la oposición son muy variadas, dependiendo de diversos factores, entre los cuales destacan los siguientes, con especial atención a los casos latinoamericanos:

A. El tipo de régimen político

En los sistemas presidenciales la oposición tiene un rol más disminuido pues influye limitadamente en la gestión del Ejecutivo, cuyo período no depende de las fluctuaciones de mayoría en el parlamento. En los sistemas presidenciales más estables y, en gran parte, con bipartidismos, la oposición se orienta a los *issues* y su conducta varía entre la cooperación y el conflicto. También es específico de las oposiciones presidencialistas la variedad de conductas en el transcurso del período presidencial. La oposición actúa **electoralistamente**, lo que es distinto de los sistemas parlamentarios en los que el cambio de gobierno se juega, en gran parte, en el campo de las coaliciones en el parlamento, no frente al electorado.

En los sistemas presidenciales latinoamericanos la oposición adopta a menudo una función obstruccionista, que va más allá de la “oposición competitiva” en la tipología de DAHL (1966). Ella se puede graficar en la frase “no dejar gobernar” en la creencia de asegurar así el triunfo en la próxima elección presidencial. Este curso de acción ha sido muchas veces un factor clave en la ruptura democrática, pues la carencia de cooperación con el gobierno elimina la credibilidad y la legitimidad del sistema democrático. La oposición, por lo tanto, está tan marcada por su **contenido** como por la **modalidad** en ejercerla, pues la forma de ser oposición adelanta la forma de ser gobierno y muchas veces esa proyección muestra un cuadro de fundado temor que produce una tendencia a evitar el curso de la alternancia política al precio de interrumpir el juego democrático.

En los sistemas parlamentarios la oposición juega un papel clave. Por una parte está siempre presente la posibilidad de que se convierta en gobierno, especialmente en aquellos sistemas pluripartidistas en los que se gobierna con coaliciones. Por otra parte su programa se somete permanentemente a prueba en el debate parlamentario e influye siempre en alguna medida en las decisiones. Esta inevitable influencia de la oposición en la formación de la voluntad política se torna más clara cuando el sistema parlamentario se combina con el **federalismo**, pues el(los) partido(s) que es(son) oposición en el parlamento puede(n) ser gobierno en algún Estado federado. En el caso de la combinación presidencialismo-federalismo la interacción señalada no es tan marcada debido al importante poder de que el Presidente dispone en la ejecución de su programa, por una parte, y al carácter local (regional) que asumen los programas de los partidos al nivel federado y, por lo tanto, a la escasa proyección que se puede establecer entre ellos y el nivel federal.

B. El tipo de estructura y conflicto social

La oposición encarna las disconformidades sociales. Por lo tanto, mientras mayores y más variadas sean ellas, más compleja e inestable es

la oposición. Obviamente juega aquí el **tipo de partidos políticos**, en la medida en que ellos tengan mayor o menor capacidad para integrar y articular intereses y demandas (véase Partidos políticos); pero cuando la estructura social es muy heterogénea (especialmente en su estratificación) y el conflicto tan agudo y multicausal, los partidos políticos, independientemente de su organización y madurez, se encuentran sobrepasados. Así ocurre a menudo en América Latina. Y las consecuencias de ello se manifiestan en diversos síntomas.

—**Separación entre el plano político-parlamentario y el plano social.**

Es lo que también se denomina desde otro punto de vista como “democracia formal”. Por una parte los partidos pierden contacto real con las demandas y realidad sociales o teniéndolo, no son capaces de asumirlas; y, por la otra, la sociedad estructura formas organizacionales propias que presionan por vías extra o antiparlamentarias por la satisfacción de las demandas.

—**Politización de la organización social.**

El o los partidos de oposición pueden ser tan fuertes socialmente que tiendan a copar la organización social que encarna la disconformidad. Ocurre, entonces, que el plano social deja de ser autónomo y que se mezcla subordinadamente con el nivel partidario conllevando una mutua 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, la oposición y el control de las organizaciones sociales: el peronismo en Argentina, el aprismo en Perú y, en cierto modo, hasta 1970, la izquierda chilena.

—**Permanente fragmentación partidista.**

La oposición puede ser —como el gobierno— inestable. No tanto en el sentido de que cambien los partidos que la conforman, sino que los mismos partidos experimenten bruscas transformaciones internas que ocasionen alteraciones del sistema global de partidos. El fraccionamiento es una característica de la realidad latinoamericana, que se produce tanto por la falta de concordancia en el programa de gobierno como en la línea de oposición. Los partidos tienden a carecer de perspectiva de largo plazo y de mecanismos que regulen los debates internos según la naturaleza de los problemas y no de sus trasfondos ideológicos.

Desde el punto de vista de la oposición este factor debilita la estabilidad del sistema político en cuanto no se presenta una visión estable, compacta, que dé garantías de que en la eventualidad de un cambio de gobierno puede esperarse una gestión coherente.

—**Ideologismo y maximalismo.**

La heterogeneidad social y la profundidad del conflicto social producen una falta de proporción en los actores políticos para asumir las demandas y convertirlas en proposiciones **viabiles** de políticas. En sis-

temas presidenciales la oposición no tiene ninguna responsabilidad de gobierno y, por lo tanto, no se inhibe en tomar los inconformismos tal como se manifiestan, sin regular su tono y su contenido. Las exigencias de la oposición son, entonces, por una parte, **maximalistas** (se exige más allá de lo que conscientemente se sabe que se puede satisfacer); y, por la otra, **ideologistas** (se prioriza los fines de una política por sobre sus instrumentos o medios). Esta mezcla de ingredientes contribuye, por una parte, a la desconfianza frente a la oposición, y por la otra, a la **frustración**, una vez que la oposición se invierte en gobierno, en la medida en que no puede hacerse responsable de sus propias exigencias.

Vocablos de referencia:

- V. Coalición de partidos
- Movimientos políticos

•BIBLIOGRAFIA: DAHL, ROBERT (Ed.): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven/-London, 1966. DAHL, ROBERT (Ed.): *Regimes and Oppositions*, New Haven, London, 1973.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

ORGANISMOS ELECTORALES

- I. Los organismos electorales son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral. Tienen dependencias jerárquicas en las circunscripciones electorales.
- II. La función electoral es ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público, la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público. La organización electoral presenta habitualmente una estructuración de forma piramidal a cuya cúspide, que es el organismo supremo electoral, se subordinan dependencias cuyas localizadas en las distintas divisiones administrativas del territorio estatal para llegar finalmente a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos. En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la

preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las reclamaciones y la declaración oficial de la elección.

- III. La denominación de los organismos electorales varía con los países: Tribunal (o Consejo) Supremo Electoral, Consejo (o Corte) Nacional Electoral, Consejo (Junta o Comisión) Central de Elecciones, etcétera.

Se trata de organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país.

En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, v.gr.); en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Venezuela y El Salvador); también se da el caso de que tengan origen en las tres ramas del poder público (Panamá) o de que en su integración tengan ingerencia los partidos políticos (Honduras, España).

- IV. Varían también las funciones de los organismos electorales conforme a las legislaciones nacionales. Básicamente les corresponde nombrar a todos los demás funcionarios electorales, conocer de los recursos e impugnaciones que puedan presentarse, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los resultados electorales, dirigir el proceso de escrutinio de los sufragios, efectuar la inscripción de los partidos políticos y de los candidatos a las distintas elecciones, realizar la función registral en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales, declarar oficialmente el resultado de las elecciones.

- V. Los organismos electorales de los países centroamericanos y del Caribe constituyeron una asociación mediante convenio que se efectuó en Guatemala el 28 de septiembre de 1985 y quedó consignado en un documento que se conoce como **Protocolo de Tikal**. La asociación, cuya secretaría general, órgano permanente de la entidad, está a cargo de **CAPEL**, tiene entre otros los siguientes objetivos: la cooperación internacional para promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto, y sistemas electorales eficientes y puros; intercambiar informaciones y consultas sobre problemas específicos relacionados con el proceso electoral, y formular sobre los mismos recomendaciones de carácter general.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral Sistemas políticos

•BIBLIOGRAFIA: *El protocolo de Tikal*. San José, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1986. VARIOS AUTORES: *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. San José, Editorial Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1986. VARIOS AUTORES: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid, Editorial Fundación Friedrich Ebert, dos volúmenes, 1987.

ORGANIZACIONES POLÍTICAS

I. Introducción

La organización política es la expresión de un estado de conciencia, relativo a los problemas públicos de interés general, que llega a tener un impacto predominante en el seno de la sociedad.

Es evidente que toda organización política se incardina en una realidad histórico-social, a través de elementos materiales u objetivos y subjetivos o inmateriales. Donde los primeros constituyen elementos instrumentales, como los asuntos de carácter orgánico y normativo; en tanto que los segundos constituyen factores estructurales, como los factores humanos y programáticos.

Por ello existen cuatro elementos que traducen la esencia de las organizaciones políticas y constituyen su fenómeno.

II. Elementos de las Organizaciones Políticas

Son aquéllos que aparecen más perceptibles y que, indudablemente, constituyen el soporte y fundamento de existencia de toda agrupación política:

1. Elemento humano. En efecto, toda organización está integrada por individuos, sin perjuicio de ninguna condición social, religiosa, cultural, racial y sexual. Es decir, que las diferencias individuales no interesan, sino que es la condición de la persona humana la que otorga la categoría de sujeto de una organización política. Pero, si bien toda organización política constituye un conjunto de individuos, ésta sólo puede existir gracias a la participación del hombre; por lo que, este último elemento también asigna el fundamento humano de toda organización política.

El conjunto de hombres de una organización política no es un conjunto cualquiera; sino, que constituyen una unidad con base en una relación social especial, cual es la relación política. En virtud de esta relación humana especial, el conjunto pasa de ser de un conglomerado a una organización social con una base estructural propia. En mérito de lo cual, los hombres del conjunto dejan de lado su individualidad y asumen la calidad de miembros de una organización, con la denominación de afiliados.

Merced a esta relación social que surge dentro de la agrupación, aparece lo que se denomina el “espíritu de grupo” con una vocación de permanencia, en función de la cual se identifican los afiliados. De esta manera, el factor humano se manifiesta bajo la forma de una agrupación social con capacidad para obrar.

Así, pues, la organización política tiene sus propias características, porque su naturaleza se define por la relación particular en que se

asienta, con base en una formación social unitaria, que es una unidad social con carácter permanente, con capacidad para decidir y actuar.

2. Elemento Orgánico. Resulta claro que las organizaciones políticas son algo más que una mera organización. El hecho que toda organización política descansa sobre una trama de relaciones especiales, gracias a la unidad, permanencia e intencionalidad organizacional, supone la existencia de un orden y unos medios que promueven la acción unificadora, el estado de permanencia en el tiempo y la coordinación de las voluntades de los miembros en determinado sentido. Esto sólo es posible gracias al elemento orgánico, es decir al establecimiento de una organización.

La organización puede ser entendida en una doble acepción: como actividad que ordena o como un conjunto orgánico. Ambos conceptos se complementan; pues, toda actividad ordenatriz remata en la distribución de funciones y la creación de ciertos órganos de ejecución; y todo organismo social se establece o aparece en virtud de la aplicación de ciertos principios de la actividad ordenadora.

La organización deriva, así, la técnica por medio de la cual se dota a una agrupación social de los órganos y medios idóneos necesarios para su eficaz funcionamiento y la consecución de sus fines.

Concebida así la organización, no puede entenderse una agrupación que no tenga órganos encargados de las funciones de dirección y ejecución que le son inherentes. Efectivamente toda colectividad reunida en torno a la realización de una idea, supone el ejercicio y el despliegue de actividades, servicios y funciones; en tanto que su cumplimiento exige la presencia de agentes servidores o funcionarios. En tal sentido las organizaciones políticas son agrupaciones sociales ordenadas.

La naturaleza ordenada de las agrupaciones sociales nos refieren al carácter organizado de estas unidades; por lo que, se debe recordar que la organización es, sobre todo, una cuestión técnica. Al punto que, su eficacia depende de la aplicación certera de los principios en que se basa. Sin embargo, cuando falla algún elemento orgánico puede ser suplido, a veces con mayores ventajas, por otro factor no esencialmente orgánico; es decir, por la voluntad unitaria o el espíritu de cuerpo, que es el carácter esencialmente personal de toda organización.

Es indudable que por la naturaleza lógica de los principios en que se basa y por los resultados prácticos de su acción, la organización tiene una vinculación directa con el concepto de estructura. La estructura se concibe como un conjunto de elementos vinculados entre sí, por medio de relaciones con atributos determinados. De modo que, una estructura se distingue de otra porque se dan relaciones particulares entre sus elementos; así, cada vez que varían sustancialmente estas relaciones se transforma su estructura.

Pues bien, queda claro que la organización política está constituida por un conjunto de elementos humanos, que no constituyen un conglomerado de personas, sino, una agrupación social cuyos elementos se vinculan por una relación política, en virtud de la cual adquieren la calidad de afiliados. Pero, además, todos se encuentran ligados por una relación orgánica, que les otorga una precisa ubicación dentro del conjunto y una precisa distribución de funciones que deben ser cumplidas por cada uno de ellos de acuerdo a su ubicación; pues, no todos pueden ocupar indiscriminadamente cualquier cargo y función. Es decir, que unos serán elementos de base, otros de dirección, otros cumplirán funciones específicas de representación, técnicas o de administración.

De manera que, si al conjunto político que es un conjunto ordenado y organizado, se le aplica el concepto de estructura, nos encontramos frente a la estructura de las organizaciones políticas. Es decir, que las organizaciones políticas son estructuras orgánicas o cuentan con una determinada estructura orgánica, que obedece a diversos factores, tales como volumen de afiliados, la composición social, el grado de politización, así como el lugar y el momento histórico en que se produce la actuación de las diferentes organizaciones políticas.

No obstante lo señalado, interesa recalcar que la constitución de las organizaciones políticas se produce en la aplicación de los principios de carácter general y específico que tiene por fin asegurar la unidad, la dinamicidad, el desarrollo y el cumplimiento de los propósitos trazados por la organización política.

Esta relación orgánica que se va generando entre cada uno de los afiliados y la organización política, va creando un vínculo de naturaleza espiritual, a través del cual se adscriben a las diferentes instancias de la organización y se comprometen a contribuir a la producción de la vida institucional. Es en virtud de esta relación orgánica que los integrantes de la organización política, pasan de la condición de afiliados al de activistas, con específicos derechos y obligaciones. En función de este mecanismo orgánico los integrantes de la organización política, sus miembros se integran, se renuevan y reajustan, empleando técnicas y procedimientos como son: la promoción, la cooptación, la asimilación, la elección o la designación. Así pues, en mérito del principio cinético de toda organización sistémica, cualquier activista puede ocupar cualquier cargo dentro de la organización política; y ésta puede renovarse permanentemente con el ingreso de nuevos afiliados, manteniéndose así en el tiempo.

Demás está señalar que precisamente la estructura "democrática" u "oligárquica" de las organizaciones políticas, depende en buena medida de los métodos y procedimientos establecidos para la conformación, renovación y reajuste de los órganos, funciones y competencias al interior de la organización política.

3. Elemento Normativo. Lo expuesto hasta el momento carecería de mayor sentido si correlativamente no se considerase el sistema normativo sobre el que se basa toda organización. En efecto, la más simple constitución de los distintos órganos de la organización política, no podrían asegurar por sí solos su permanencia y funcionamiento, sin una base reguladora que, al tiempo que determinase los ámbitos de competencia de cada uno de ellos, otorgase a la vez legalidad a su autoridad y actuación. Sin esta base normativa imperaría la inestabilidad, la anarquía y el desorden; ningún órgano, funcionario o agente podría ejercer potestades de mando, si su autoridad no se reputara legal en virtud a ciertas normas de validez inmanente.

Pero no es sólo eso, se trata de que la actuación de los activistas esté encuadrada por ciertos cánones preestablecidos; es decir, que la actuación de la organización política, en tanto totalidad unitaria, sea la expresión de la voluntad colectiva orientada, a través de reglas y procedimientos prefijados. Lo cual, evidencia que las organizaciones políticas se hallen integradas dentro de un sistema normativo que otorga fundamento y estabilidad a la organización.

Ahora bien, es del caso identificar qué clase de normas conforman este sistema de ordenamiento. Al respecto, cabe tener en claro lo siguiente: primero, las organizaciones políticas son colectividades humanas. Segundo, generan modos de conducta colectivos con un carácter especial, y, tercero, estos modos de conducta colectivos de las agrupaciones de carácter permanente con capacidad para obrar y decidir se encuentran regidos por un tipo especial de normas de conducta, que son normas jurídicas. Donde estas normas jurídicas constituyen el prototipo de modos de conducta colectivos genéricos y despersonalizados.

Sobre la base de estas premisas se puede afirmar que las normas que forman el ordenamiento sistémico de las organizaciones políticas son de carácter jurídico. Pero bien, podrá parecer erróneo el carácter jurídico de estas normas, en tanto que no procedan del Parlamento o del Ejecutivo, ni son objeto de observación o contestación por parte del órgano jurisdiccional. Sin embargo, las normas que determinan la estructura, relaciones, composición, disciplina y demás aspectos de las organizaciones políticas, son generadas, producidas y aplicadas sólo por los que constituyen tales organizaciones.

El hecho de que las normas organizacionales, por su origen, alcances y reconocimiento no tengan las características formales de una ley, no significa que por su naturaleza, funciones y aun origen mismo, no sean normas de carácter jurídico. Porque, es del caso recordar que la norma jurídica se crea no sólo por la acción legislativa, ejecutiva o jurisdiccional, sino también cuando en el seno de la sociedad se acuerda una norma que determina un ámbito de derechos y obligaciones. En mérito de lo señalado resulta evidente que las normas de las organizaciones políticas son de carácter jurídico.

Vocablos de referencia:

V. Comité político
Partidos políticos

César Rodrigo LANDA ARROYO

P

PADRÓN ELECTORAL

El padrón electoral es la lista de todos los ciudadanos que con derecho al voto hicieron una solicitud de inscripción al padrón electoral, y cumplieron con todos los requisitos exigidos por la Ley Electoral para ser un elector legítimo y debidamente registrado.

La solicitud de incorporación al padrón electoral la debe realizar cada ciudadano a través de un formulario y la presentación de un documento de identificación legítimo, tal como la cédula de identidad ciudadana.

El padrón electoral contiene para cada ciudadano los siguientes datos: nombres y apellidos, el número asignado a su documento de identificación, la fecha de nacimiento, el estado civil, la dirección de habitación, si sabe leer y escribir, el grado de instrucción y las impresiones digitales.

El padrón electoral nacional se debe ordenar de alguna forma, el cual puede ser por orden alfabético del apellido, o por el orden del número del documento de identificación.

El padrón electoral debe indicar el sitio donde le corresponde votar a cada elector, el cual debe ser el más cercano a su domicilio.

El padrón electoral debe contener algún mecanismo que permita garantizar que todo ciudadano está inscrito una sola vez, y que por lo tanto es imposible inscribirse dos veces.

La vinculación de las huellas dactilares con cada ciudadano es muy importante ya que es un método que garantiza la unicidad de identificación de cada persona y permite ordenar o clasificar los ciudadanos de forma tal que sólo exista una sola vez en los archivos, sin posibilidad de duplicidad.

Hoy en día existe una tecnología altamente desarrollada para estos mecanismos de identificación del ciudadano y garantizar una absoluta pulcritud de la unicidad de cada persona en el padrón electoral.

El padrón electoral se debe depurar periódicamente a objeto de excluir del mismo a las personas fallecidas, a quienes han perdido la nacionalidad y a las que tienen suspendidos sus derechos ciudadanos para el día de las elecciones.

Si un elector cambia de domicilio debe tramitar una solicitud de reubicación de su sitio de votación.

Vocablos de referencia:

V. Cédula de identidad

Elector

Empadronamiento

Roberto CHANG MOTA

PADRÓN ELECTORAL

I. Definición

Se entiende por padrón electoral la lista general de los electores que están legalmente habilitados para emitir el sufragio en una elección determinada.

Es posible hablar de padrón provisional y de padrón definitivo. El primero es aquél que contiene las listas provisionales de los posibles electores en una elección dada. Estas listas, por lo general, se ponen con suficiente tiempo antes de una elección a disposición de los electores en lugares públicos visibles, a fin de que los interesados cuyo nombre o documento de identidad esté equivocado, o bien su nombre se haya omitido del todo, puedan formular, dentro de los plazos fijados por la propia ley electoral, los reclamos correspondientes a los órganos electorales competentes. De esta forma el organismo electoral respectivo puede proceder a la depuración del padrón provisional e incluir a los electores inicialmente omitidos, así como corregir cualquier error en el nombre o número del documento de identidad electoral.

Como dice un Magistrado del TSE de Costa Rica, "Este sistema de lista permanente de electores y su publicación periódica fortalece sin duda el esquema organizativo de unas elecciones generales porque permite que el ciudadano con mucha antelación a los comicios, conozca con exactitud donde aparece inscrito para la emisión de su voto y si debe o no solicitar traslado electoral. Aparte de lo anterior, es mi criterio que acciones de este tipo proyectan una imagen y realidad

de seguridad por parte del organismo encargado de velar por lo relativo al sufragio. Y los factores de confianza y seguridad, sobra decirlo, son fundamentales en este tipo de trabajo. (RAFAEL VILLEGAS, *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica*, Cuadernos CAPEL, número 18, San José, 1987, pgs. 49 y 50).

El padrón electoral definitivo está constituido, valga la redundancia, por la lista definitiva de electores, por lo general clasificado alfabéticamente, que se encuentran autorizados por el organismo electoral competente para emitir su voto en una determinada elección.

El padrón electoral está rodeado de una serie de seguridades para garantizar su autenticidad, tales como el estar marcado con el sello blanco de la autoridad electoral correspondiente. Dentro de este orden de ideas, existen numerosos filtros para lograr la mayor depuración posible del padrón. Normalmente las acciones técnicas y operativas tendientes a efectuar movimientos en el Padrón Nacional Electoral están rodeadas de múltiples controles, que permiten garantizar la exacta y correcta inclusión de los ciudadanos en la lista de electores, de manera tal que cada ciudadano esté incluido sólo una vez y en el domicilio que le corresponde.

Estas listas definitivas de electores también se exhiben en lugares públicos, a fin de que los electores constaten si están o no autorizados para emitir sus votos en las próximas elecciones.

En algunos países copias fieles de los padrones electorales, tanto provisionales como definitivos, se entregan a los partidos políticos debidamente inscritos, a fin de que puedan realizar los reclamos correspondientes por omisiones o errores que contenga la lista definitiva de electores con derecho a votar.

Dado que con anterioridad a la celebración de una elección se requiere conocer el número de personas habilitadas para votar en ella, el padrón electoral definitivo tiene una fecha determinada de cierre. Es decir, en el padrón electoral definitivo se incluyen, por ejemplo, todas las personas aptas para votar dos o tres meses antes de la elección. En efecto, si no se establece una fecha convencional de corte de los electores habilitados para votar, sería imposible contar con un padrón electoral definitivo el día de las elecciones.

II. Importancia del Padrón Electoral

Es evidente que el registro previo de los electores es un instrumento sin el cual no se pueden realizar unas elecciones limpias. El padrón electoral permite organizar territorialmente las elecciones, puesto que con él a cada elector se le asigna un lugar determinado de votación, de manera que sólo puede emitir su voto si su nombre se encuentra en la lista parcial del padrón electoral en poder del colegio o la mesa receptora de votos asignada. La consecuencia inmediata de este sistema es que se evita el voto múltiple, que constituye una maniobra electoral ilegal.

Por otra parte un registro de electores es fundamental en un sistema electoral, pues el padrón electoral debe ser limpio, es decir, sin duplicidad de nombres o inclusión de personas fallecidas, etcétera.

III. La complejidad de contar con un Padrón limpio

La existencia de un padrón electoral limpio, cuando el número de electores es grande, plantea grandes problemas técnicos y organizativos. Modernamente el uso de la informática ha simplificado los complejos y lentos procesos mecánicos de antaño.

El primer problema que se plantea tiene que ver con la identificación del elector, lo cual, como es sabido, está en íntima conexión con el registro de los hechos de la vida civil: nacimiento, fallecimiento, matrimonio, etc. En algunos países la existencia de numerosos registros municipales dificulta la organización del registro electoral; por ello, los sistemas más avanzados utilizan un registro centralizado.

El grado de desarrollo cultural de los pueblos constituye otro elemento importante en la elaboración del padrón nacional electoral. Verbigracia, en los países subdesarrollados, en que el nivel educativo es bajo, existen muchos obstáculos para implantar un sistema de identificación ciudadana confiable, lo cual atenta directamente contra la pureza del padrón electoral.

Por otra parte el padrón electoral está en constante movimiento, pues constituye "un sistema con flujos de entradas y salidas; personas que alcanzan la edad para ser electores, fallecimientos y cambios de residencia" (JULIO BREA FRANCO, *Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986*, Cuadernos de CAPEL, número 19, San José, 1987, pg. 28).

IV. El Padrón fotográfico

En algunas legislaciones existe el llamado padrón fotográfico como un importante instrumento de control que fortalece las medidas de seguridad a partir de la cuales se desarrolla la mecánica de unas elecciones. Consiste este padrón fotográfico en una tarjeta que contiene el nombre, número del documento de identidad y fotografía del elector, la cual es idéntica a la incluida en su documento oficial de identificación. Cuando el material electoral es repartido a las diferentes juntas receptoras de votos, dentro del material electoral se incluye el padrón fotográfico de todos los electores en esa mesa o colegio. En esta forma el padrón fotográfico constituye un medio auxiliar para verificar la identidad de cada elector al momento de emitir su voto.

Vocablos de referencia:**V. Cédula de identidad**

Elector

Empadronamiento

•BIBLIOGRAFIA: FRANCO BREA JULIO: *Administración y elecciones. La experiencia dominicana en 1986* (Cuadernos CAPEL, número 19, San José, 1987). VILLEGAS ANTILLON RAFAEL: *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica* (Cuadernos CAPEL, número 18, San José, 1987).

Rubén HERNÁNDEZ VALLE

PARTICIPACIÓN POLÍTICA**A. 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 o en la manera como se dirige al Estado en dicho país.

Esta definición amplia de participación política abarca los diversos tipos de actividades que la Ciencia Política contemporánea considera como indicadoras de la participación política de los individuos. Inicialmente se pensó que la diferencia fundamental entre una y otra actividad venía dada por el grado de dificultad que ella implicaba para los ciudadanos. Esta supuesta unidimensionalidad de la participación llevó a suponer que quienes desarrollaban las actividades más difíciles también tomarían parte en las más fáciles. Tomando como base esta unidimensionalidad de la participación se clasificaba 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). Posteriormente, gracias a autores como Norman NIE y Sidney VERBA (véase bibliografía), ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son: grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se hace sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y la precisión de la información que se les

transmite acerca del comportamiento que se les exige; amplitud del resultado a obtener según produzca un beneficio colectivo o particular; grado de conflicto en que se verán envueltos los participantes; nivel alto o bajo de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y finalmente, grado de cooperación con otros asociados con la misma.

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 sólo según el esfuerzo que estén dispuestos a asumir para hacerlo. Obviamente las personas pueden, y un porcentaje pequeño lo hace, tomar parte de actividades correspondientes a varios modos. Los modos de participación serían: a) **votar**, caracterizado por mucha presión, poca información, resultado colectivo, conflictividad, poca iniciativa y poca cooperación. Comprende actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales, locales, plebiscitos y referenda. b) **Campaña política**, caracterizada por ejercer mucha presión transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, conflictividad, alguna iniciativa y cooperación variable. Comprende actividades como: persuadir a otros en favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir literatura política. c) **Actividad comunitaria**, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, conflictividad variable según el tipo de acción emprendida, iniciativa y cooperación variables. Comprende actividades como 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. d) **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. Comprende actividades como la de entrevistarse con un funcionario público respecto a asuntos individuales del ciudadano. e) **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, protestar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto, participar en campañas de desobediencia cívica.

De estos modos de participación ciudadana, 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. De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional; la primera se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referenda, elecciones, organismos consultivos, etc. La segunda 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 los intereses de determinados grupos o clases sociales, militancia y actividad dentro de los partidos políticos, etc. La posibilidad de realizar libremente esta última está vinculada a los requisitos mínimos para la existencia de un régimen democrático; el florecimiento de la primera forma parte de su proceso de desarrollo y expansión.

Atendiendo al carácter de la decisión que resulta del acto de participación, ésta puede clasificarse en decisiva y consultiva. En la primera 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 referendun en países como Italia y Suiza. La participación consultiva conduce a decisiones o proposiciones que formalmente el gobierno no está obligado a instrumentar. Este sería el caso de los llamados referenda consultivos, de la iniciativa popular legislativa en los casos en que un número determinado de ciudadanos esté habilitado para proponer proyectos de leyes pero su trámite posterior sea dejado totalmente al arbitrio de los cuerpos deliberantes respectivos, y en general de la participación no institucional. Como es obvio los mecanismos de carácter decisivo otorgan a los ciudadanos un mayor nivel de influencia en la dirección política de la sociedad, e implican, podría argumentarse, un nivel superior de democracia. Sin embargo, puede ser que una institución consultiva tenga en la práctica efectos similares a la participación decisiva; esto ocurre cuando el costo político de apartarse de la decisión aprobada por los participantes pudiera resultar extraordinariamente elevado para los gobernantes, como sería el caso de referenda consultivos que resulten en claras mayorías en favor de determinada política.

La actividad de participación puede también clasificarse en directa o indirecta. En el primer caso la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referenda y las elecciones corresponden a este tipo. 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. En condiciones iguales la participación directa es más eficaz que la indirecta ya que expresa de la manera más fiel posible la voluntad de la comunidad. Dentro de la participación indirecta el grado de influencia en manos de los ciudadanos depende de si los personeros que actúan en su nombre lo hacen a título de mandatarios o representantes. En el primer caso están obligados a seguir las instrucciones de la organización o grupo en cuyo nombre actúan y pueden ser sustituidos en cualquier momento, en el segundo obran de acuerdo a su propio criterio y sólo pueden ser removidos al expirar el período para el que fueron electos.

La modalidad del mandatario asegura mejor la efectividad de la acción participativa de la organización o grupo por el que actúa, ya que su comportamiento estará más directamente dirigido y controlado por éste, lo que reduce el peligro de que una vez designado oriente su actuación con base en criterios personalistas u orientaciones provenientes de organizaciones extrañas a la representada. También dentro de la participación indirecta, es importante determinar si el organismo oficial en el cual se integra a uno o varios sectores ciudadanos está compuesto mayoritaria o minoritariamente por representantes de estos últimos o por funcionarios públicos. En el caso de que la presencia no oficial fuera minoritaria, desde el punto de vista de los ciudadanos, su participación real sería de carácter consultivo aun cuando el ente al que estén incorporados está en capacidad de tomar decisiones en el área de su competencia. Si en el ente público hay una mayoría proveniente del sector no oficial hay que observar si se trata de grupos con intereses contrapuestos paritariamente representados (por ejemplo: asociaciones empresariales y laborales), en cuyo caso, el sector oficial convirtiéndose en el fiel de la balanza logra normalmente mantener el control; o si, por el contrario, son grupos de intereses no contrapuestos y homogéneos, caso en el cual el control del organismo tenderá a estar en manos del sector no oficial. En esta última circunstancia, si el organismo tiene carácter decisivo, podría hablarse de una delegación al o los sectores representados de la toma de decisiones en un área determinada. Por ello, este tipo de participación (decisiva indirecta mayoritaria de grupos no contrapuestos) es dentro de la participación ciudadana institucional indirecta el que otorga mayor influencia.

La participación puede ser obligatoria o facultativa. En el primer caso el ordenamiento jurídico dispone la puesta en práctica del proceso o la instrumentación del organismo respectivo como un requisito necesario para la toma de alguna decisión (v. gr. reforma constitucional). En el segundo, la puesta en práctica del proceso participativo o del organismo de participación depende discrecionalmente de quién esté

facultado a ponerlo en marcha. Esta facultad puede recaer en los ciudadanos mismos o en un órgano gubernamental. Es facultativo de los ciudadanos la organización de la participación no institucional (manifestaciones, asociaciones o grupos políticos, etc.) y algunas instancias de participación institucional (el referéndum abrogativo en Italia, la iniciativa legislativa popular). Es facultativo de organismos gubernamentales la utilización del referéndum legislativo en países como España y Francia, o, en la mayoría de los países, la creación de entes consultivos adjuntos a diversas instancias de la Administración Pública. En el caso de participación facultativa hay una diferencia notable entre las dos modalidades señaladas, la primera, al dejar en manos de los ciudadanos mismos la decisión acerca de la utilización o no del mecanismo de participación, representa un nivel de desarrollo de la democracia superior a la segunda donde la intervención ciudadana está supeditada a la voluntad de la legislatura, del ejecutivo o de ambos.

Los mecanismos de participación podrían también clasificarse en temporales y permanentes. Esta clasificación es apropiada principalmente respecto a los organismos con intervención ciudadana que se organicen en la administración pública, y distingue entre aquéllos que propician una presencia no oficial duradera de los que la admiten sólo circunstancialmente para asuntos específicos.

Con base en lo antes expuesto podríamos ordenar las diversas modalidades de participación ciudadana, atendiendo al grado de influencia sobre el poder público que transmiten a los gobernados, de la siguiente manera:

1. participación decisiva directa;
2. participación decisiva indirecta mayoritaria;
3. participación consultiva directa;
4. participación decisiva indirecta minoritaria;
5. participación consultiva indirecta mayoritaria;
6. participación consultiva indirecta minoritaria.

Podemos añadir que en igualdad de condiciones la participación obligatoria o la facultativa en manos del público otorgan mayor poder de dirección y control que la participación facultativa a cargo de entes gubernamentales. Lo mismo puede indicarse de la participación permanente en relación con la temporal.

III. Factores de 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 desestimular la participación política de los ciudadanos. Estos análisis, realizados en un solo país o mediante comparaciones internacionales, tratan de identificar diferencias en los niveles de participación entre grupos de individuos en un mismo país, o entre países, para luego precisar los factores que aparecen asociados a dichas diferencias, proponiendo

finalmente una explicación teórica a las mismas con base en dichos factores o variables.

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 eliminan obstáculos a la participación (por ejemplo, los exigentes requisitos para el registro electoral en algunos estados de los EE.UU.), o para justificar el mantenimiento de normas o instituciones que claramente contribuyen a la elevada asistencia electoral, como la obligatoriedad del voto. 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 en 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.

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.

1. Ordenamiento jurídico: los elementos del ordenamiento jurídico vinculados a los niveles de asistencia electoral son la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio y el sistema electoral.

a) Obligatoriedad del voto: en cuanto a las normas que rigen la participación ciudadana ha demostrado ser de particular importancia el que el voto sea obligatorio o voluntario. El promedio de asistencia electoral en las democracias donde se establecen sanciones, aun cuando sean nominales, para quienes se abstengan es significativamente más elevado que en los países de voto voluntario, un 10% aproximadamente. Una evidencia convincente es que los países que han modificado sus normas al respecto, han sufrido variaciones significativas en sus niveles de asistencia electoral en el sentido esperado. Así la eliminación del voto obligatorio en Holanda fue acompañada de un descenso en el promedio de asistencia electoral de aproximadamente 10%; por el contrario, en Costa Rica el establecimiento de la obligatoriedad del voto produjo un notagble incremento en el porcentaje de votantes. En la generalidad de los países de voto obligatorio las sanciones son meramente nominales, o en todo caso rara vez se imponen a los infractores, sin embargo la existencia de un deber jurídico y el senti-

miento de estar obligado a cumplirlo parecen ser suficientes para estimular la asistencia electoral de un significativo grupo de electores que de otra manera se abstendría.

b) Tipo de registro electoral: también se ha demostrado un efecto importante de las normas sobre registro electoral en los niveles de asistencia a votar. Los sistemas de registro existentes pueden clasificarse en aquéllos en los que el gobierno asume la responsabilidad de elaborar el registro incluyendo a todas las personas hábiles para votar (éste es el predominante en Europa) y, por otra parte, los países donde la responsabilidad de registrarse queda a cargo de cada uno de los potenciales electores (Estados Unidos, Venezuela, Costa Rica, Francia, Nueva Zelanda, entre otros), entre estos últimos en algunos se establece la obligación para el ciudadano de registrarse y en otros es totalmente voluntario (Estados Unidos, Francia). El esfuerzo adicional que se exige a los electores, en una época en que normalmente no hay todavía un ambiente electoral, se convierte en un costo adicional para el votante que tiene un efecto desestimulante especialmente cuando no se brindan facilidades suficientes a los electores. En Estados Unidos diversos estudios han concluido que las dificultades para el registro electoral constituyen un factor muy importante en los bajos niveles de votación que presenta dicho país.

c) Facilidades legales para el sufragio: algunas leyes electorales han establecido otras disposiciones tendientes a facilitar la participación electoral tales como el voto por correo, voto mediante mandatario, voto asistido, voto en avance, facilidades para el traslado de circunscripción o centros de votación especiales. De estas medidas la única que parece tener un efecto individual significativo es el voto por correo, se ha estimado que puede aumentar el nivel de participación electoral en un 2% aproximadamente. Sin embargo, su contribución en conjunto parece ser importante para los dos países que admiten la mayoría de ellas (Suecia y Australia).

d) Sistema electoral: ha sido objeto de debate cuál de los sistemas electorales, la representación proporcional o el mayoritario, estimulan una mayor participación electoral. Los análisis empíricos no son concluyentes. Los países con representación proporcional tienen niveles de votación más altos, pero no se ha determinado si esto es producto de la diferencia en el sistema electoral o simplemente un efecto de otros factores que son más frecuentes en países con representación proporcional tales como la estrecha vinculación entre el sistema de partidos y las divisiones sociales, las facilidades para el registro y el voto obligatorio. Sin embargo, puede afirmarse que el nivel de competitividad de las circunscripciones tiende a ser más alto en la representación proporcional que en el sistema mayoritario: en el primero todas las circunscripciones son competidas porque hasta las minorías tienen posibilidades de obtener puestos en la distribución proporcional, en el segundo normalmente una parte importante de las circunscripciones son de

resultado seguro con predominio histórico de un partido específico, lo que les resta competitividad. Más adelante veremos que el nivel de competitividad es un factor influyente en la participación electoral.

2. Características del sistema político

a) Nivel de movilización institucional: ha sido demostrado empíricamente que la movilización institucional, es decir el esfuerzo realizado por los partidos y organizaciones asociadas con ellos para estimular la actividad política, es un factor de gran importancia para determinar los niveles de participación política, especialmente en actividades de resultado colectivo tales como votar o campaña política. 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*); por ejemplo: en países donde las diferencias de clase, religión o lingüísticas han dado lugar a que los diversos sectores se perciban como teniendo intereses diferentes o contradictorios y han surgido partidos que se presentan y son asumidos como la representación política de los intereses de alguno o algunos de dichos sectores (partidos clasistas, regionalistas, nacionalistas, religiosos, etc.). La vinculación entre un partido y un sector social, por una parte, facilita al primero el conocimiento de las áreas donde se concentran sus electores potenciales, lo que hace beneficioso realizar esfuerzos específicos de movilización; por la otra, los miembros de la clase, religión o nacionalidad son proclives a considerar que sus intereses dependen del triunfo de una opción específica, lo que los impulsa a la actividad.

b) Competitividad: el nivel de incertidumbre que rodee el resultado de una elección específica (competitividad percibida) tiene influencia en el nivel de participación electoral. Cuando el resultado se da por descontado el estímulo para acudir a votar será menor que cuando se espera una elección reñida. En el primero de los casos aumenta en los electores la sensación de que su esfuerzo tiene muy pocas posibilidades de incidir en el resultado.

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 iguales tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes o los ancianos, los hombres que las mujeres, y los de mayores recursos socio-económicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado.

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 partidista. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socio-económicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la participación política desde el punto de vista individual.

C. Interrelación entre los factores institucionales e individuales

Estudios comparados abarcando 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 socio-económicos o predisposiciones psicológicas individuales. Cumplen por tanto los factores institucionales 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 de la obligatoriedad del voto o del registro 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 menores recursos.

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 cincuenta de este siglo 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 con relativamente bajos niveles de participación, lo cual permite un elevado nivel de autonomía a las élites que, dada la mayor cultura política y vocación democrática de estas últimas en relación a las masas, es conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas. Por otra parte, se afirma, altos niveles de participación podrían tener un efecto desestabilizador sobre el sistema político. Asimismo, se sostiene que 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.

La respuesta a estas conclusiones y proposiciones no se hizo esperar. La corriente que pudiéramos llamar Escuela de la Democracia Participativa, con antecedente 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. 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 sobre todo 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, sin embargo 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 de esta última libremente expresada. 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 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, por una parte, y por la otra, menores niveles de violencia política y una mayor adecuación de la política gubernamental a la opinión mayoritaria.

Vocablos de referencia:

V. Democratización del voto Transición a la democracia

•BIBLIOGRAFIA: BACHRACH, PETER; *Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia*; (Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983); DOOTH, JOHN, SELIGSON, MITCHEL; *Citizens and State in Latin America: Participation in Politics*; (New York: Holmes and Meier, 1978). CREWE, IVOR; *Electoral Participation* en D. Butler et al. (Comp.); *Democracy at the Polls*; (Washington: American Enterprise Institute, 1981); pp. 216-243. DAHL, ROBERT; *Análisis Político Moderno*; (Barcelona: Fontanella, 1976). DOWSE, ROBERT, HUGHES, JOHN; *Sociología Política*: Trad. José M. Rolland; (Madrid: Alianza Editorial, 1975). KAVANAGH, DENNIS; *Political Science and Political Behaviour*; (London: George Allen and Unwin, 1983). MILLBRATH, L., GOEL, M.; *Political Participation*; 2da Edición; (Boston, University Press of America, 1977). MOLINA, JOSÉ; *Democracia Representativa y Participación Política en Venezuela*; (San José: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1986). POWELL, G.B.; *Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences*; en ROSE, RICHARD (Comp.); *Electoral Participation, A Comparative Analysis*; (Beverly Hills: Sage, 1980); pp. 35-74. POWELL, G.B.; *American Voter Turnout in Comparative Perspective*; *American Political Science Review*, Vol. 80, 1986, 1. VERBA, SIDNEY, NIEK, NORMAN, KIM, JAE ON; *Participation and Political Equality*; (Cambridge: Cambridge University Press, 1978).

José Enrique MOLINA VEGA

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

I. Significado General

A. Lo que es participar

Aunque ampliamente utilizado, el término participación política no posee un significado unívoco. Formalmente, entretanto, la expresión se aplica a dos conjuntos de comportamiento: a) participar de un determinado acto o proceso político; b) ser parte de un organismo, de un grupo o de una comunidad política. En la primera acepción se acentúa el comprometimiento con una acción, y en la segunda sobresale la incorporación en el ámbito de una solidaridad sociopolítica.

Las divergencias en la literatura especializada se refieren, sobre todo, a la amplitud del concepto. Es decir, mientras para algunas corrientes el concepto engloba sólo las actividades ligadas al proceso electoral, en el otro extremo están los que postulan tal dilatación de su significado, que pocos comportamientos podrían ser excluidos de esta definición.

A pesar de la multiplicidad de proposiciones, la expresión participación política ha sido usualmente empleada para nombrar una serie de actividades voluntarias practicadas por los miembros de una sociedad que intentan influir en la vida pública, sea escogiendo sus gobernantes, sea optando por determinadas políticas públicas. Esas actividades de comprometimiento y/o de incorporación presentan un amplio espectro de posibilidades, desde el liderazgo activo hasta un grado mínimo de implicación. MILBRATH (1965), uno de los primeros estudiosos del tema, alista algunos tipos distintos de comportamiento, ordenándolos del menor al mayor grado de participación: firmar peticiones de carácter político; votar; iniciar una discusión política; convencer al otro para que vote de una cierta manera; usar un broche político; mantener contacto con empleados o con dirigentes políticos; contribuir financieramente con un partido o con un candidato; ir a comicios o a asambleas políticas; hacer campaña política; tornarse miembro activo de un partido político; frecuentar reuniones en las que se tomen decisiones políticas; solicitar contribuciones en dinero para causas políticas; ser candidato a un cargo electivo; ocupar puestos políticos o en partidos. Nótese que son actividades convencionales, relacionadas al proceso electoral y que adquieren particular significado en la cultura norteamericana, aunque no se circunscriban a este contexto.

Cabe indagar, como lo hace PIZZORNO (1966), si no existen otros tipos de comportamiento que ultrapasan la esfera electoral y que también deben ser considerados. Por ejemplo, una huelga con finalidad política o pidiendo la reducción de la jornada de trabajo; o una manifestación de calle contra las malas condiciones de vida; o una

protesta contra la política económica; o, todavía, la presión de un grupo de dirigentes industriales a favor de determinada política arancelaria, ¿son o no comportamientos que pueden ser incluidos en la expresión participación política? Todo indica que, si se alimenta la posibilidad de que los ciudadanos interfieran en el proceso de toma de decisiones, la noción de participación política no puede dejar de abarcar otras actividades aunque no estén comprometidas con el proceso electoral. Siguiendo esta orientación, VERBA y NIE (1972), lo mismo que HUNTINGTON (1976), engloban en sus análisis una gran variedad de formas de intervenir en la política, calificándolas como participación política. El criterio se basa en el objetivo perseguido por el comportamiento: el compromiso con la vida pública. Desde este punto de vista, el proceso electoral es una de las posibilidades de comprometimiento y/o de incorporación, aunque correspondan a las formas más institucionales de participación en las sociedades democráticas.

Los tipos de injerencia en la vida pública no son únicamente múltiples, sino diferentemente evaluados en el tiempo, y de sociedad a sociedad. Además implican diversos grados de intensidad, lo que permite hablar de alta, media y baja participación.

B. ¿Quién participa?

El problema de la participación no se limita a las formas y/o medios de comprometimiento y agregación; la cuestión básica es: ¿quién participa? En las sociedades tradicionales no se planteaba esa discusión ya que existía una perfecta congruencia entre las posiciones económica, social y política de los individuos. O sea, la participación se tornaba automática, en relación directa al *status* ocupado. Era restricta, cerrada y considerada un privilegio. Así, en la Grecia clásica, había total correspondencia entre la condición de hombre libre, de ciudadano y de participación en la vida pública: ser hombre es ser ciudadano, y solamente mediante la acción política el ciudadano alcanza su plenitud y se torna un verdadero hombre. Pero, en las comunidades medievales, el poder y la participación eran atributos exclusivos de la nobleza y de sus agentes. La creencia en la voluntad divina y en que la política era un mal terreno, ratificaban las discrepancias sociales y la exclusión de grandes capas de esa sociedad.

Unicamente cuando las desigualdades dejan de ser admitidas como “naturales” o como “obra de la fatalidad”, la cuestión de la participación política surge como un problema que hay que enfrentar. Todo ocurrió durante un largo proceso, en el que las coacciones populares para conquistar y ampliar sus derechos políticos, las coaliciones de grupos dominantes con sectores excluidos de la lucha contra privilegios estamentales y la bandera de la soberanía popular, desempeñaron un papel batante importante. Desde entonces, se encara la participación política como una cuestión de derechos y nos más de privilegios, y

se introduce en la vida pública el problema de la igualdad, que se podría lograr por la lucha política. El nuevo Estado que se constituye también se fundamenta en otro tipo de legitimidad: la soberanía popular.

Aunque la universalización de esos derechos haya sido una conquista lenta y muchas veces violenta, importa subrayar que el principio de la soberanía popular incita la ruptura de obstáculos que impidan la igualdad política; tengan origen en el sexo, en la edad, en la renta o en la religión. Así, la participación política en la modernidad es, por lo menos de 'jure', un elemento universal.

II. Participación política y democracia

Si la participación política es uno de los elementos de todos los sistemas políticos, también es la pieza clave en los sistemas democráticos; pues, combinada con otros puntos como el consentimiento, la *accountability*, la regla de la mayoría, el respeto a las minorías, la incorporación y el comprometimiento con la vida pública, se torna parte esencial de la democracia. En este régimen, la distinción entre gobernantes y gobernados se fundamenta en el proceso de participación. De ahí la importancia del sistema electoral como medio de participación y como engendrador no sólo de los liderazgos, sino también de las políticas públicas que serán implementadas.

A diferencia de la preocupación liberal, el punto central de la discusión clásica en relación a la democracia, no se localiza en el propósito de la participación, ya que en principio es un derecho universal; concierne a los límites de la representación. Así, dada la complejidad de las sociedades contemporáneas, existe una postura de defensa desde la participación directa hasta la necesidad de transferencia del poder. Para ROUSSEAU, ardoroso abogado de la igualdad, la única manera de que el pueblo conserve su soberanía, es participando directamente, sin intermediarios, de la gestión de la *res-publica*. Según este punto de vista, toda y cualquier representación, implicaría en la delegación de poder y en la consecuente transferencia y pérdida de su soberanía. En oposición a esa visión del problema, hay toda una argumentación que demuestra lo indispensable de la representación y de las elecciones. En este caso, la democracia, sin perjuicio de su fundamento popular, depende de la ley de la mayoría, de los mecanismos electorales y de la transferencia representativa del poder.

Hay que notar que en los dos extremos existen la valorización de la participación política, sólo que en el tipicismo de la democracia representativa se introduce una distinción inconcebible en el concepto de ROUSSEAU: los hombres son iguales, todos tienen el mismo derecho a participar, pero ni todos los que lo poseen lo ejercen en medida igual. El número de participantes efectivos puede ser variable, así como se admite que la intensidad de los ciudadanos al comprometerse con la vida pública no es homogénea.

La distancia entre la participación política nominal y la efectiva no estremece necesariamente las bases democráticas; esto sólo ocurriría si hubiera impedimentos de tal orden y magnitud que pudiesen colocar en jaque el propio principio democrático (vale la pena ejemplificar: violencia contra determinados sectores de la población con el objetivo de sacarles el estímulo en relación a cualquier interferencia en la vida pública; elecciones fraudulentas constantes, etc.). El hecho de que el 'demos' activo sea constituido por la menor parte de los ciudadanos no debe ser encarado con desaliento. El principio democrático permanecerá intocable, mientras se respete la regla de que hay que proporcionar oportunidades a todos, sin excepción. En efecto, la democracia puede ser revaluada: es el poder de las minorías activas, reclutadas abiertamente mediante una competencia multipartidaria (SARTORI, 1962).

Todavía hay que resaltar que la participación política, por sí sola, no es un antídoto contra la tiranía. En una sociedad de masas el riesgo de una degeneración plebiscitaria, a través de formas de participación manipulada, es real y, en estas circunstancias, puede dejar de ser fuente de vitalidad y energía democrática, para transformarse en movilización. Como tal es objeto de manipulación y causadora de una aparente legitimidad. Las dictaduras contemporáneas, especialmente en sus formas totalitarias, han estimulado la participación, manejándola y utilizándola como un mecanismo para comprometer al ciudadano. Aunque los estudios empíricos muestren la fluidez de las fronteras entre la participación y la movilización, en los regímenes no democráticos —y esta distinción es significativa— las actividades supuestamente participantes no son voluntarias y no permiten que las masas influyan en las políticas adoptadas o en la elección de los gobernantes.

III. Participación política y variables explicativas

La mayor parte de las encuestas de participación política han sido realizadas en países desarrollados, lo que por sí solo ya dificulta cualquier empeño de generalización. Pero, hasta entre esos países existen diferencias expresivas, que demuestran que las relaciones mutuas entre las variables no son universales. A pesar de esas limitaciones, se deduce de los varios estudios que la participación política es un fenómeno complejo, sometido a la influencia de un gran número de variables, comúnmente agrupadas en cuatro categorías:

1. **condiciones estructurales:** se refiere al contexto socioeconómico, incluyendo indicadores como edad, sexo, raza, religión, ocupación, escolaridad, residencia, índice de urbanización y de industrialización.
2. **condiciones políticas:** con respecto a las características del sistema político como, por ejemplo, el número de partidos, calidad y estilo del liderazgo, naturaleza de las campañas político-electorales, etcétera.

3. **condiciones resultantes de la personalidad de los individuos:** se refiere a un rol de rasgos psicológicos como impulsividad, agregación, narcisismo, individualismo, etc., capaces de inhibir o incitar la participación.
4. **condiciones casuales:** se relaciona a indicadores coyunturales como guerras exteriores, conmociones intestinas, que alteran el nivel de compromiso con las cuestiones públicas.

Los hallazgos empíricos apuntan bajas tasas de participación hasta en los países de larga experiencia democrática. A pesar de las posibles correlaciones entre las variables alistadas arriba, dos grandes líneas interpretativas, hace tiempo, procuran dar respuestas a esa situación. De un lado existe una postura ya clásica, centrada en el tema de la alienación, que parte del supuesto que la participación es natural y deseable. Las bajas tasas de comprometimiento con la vida pública, tienen ligazón con todos los mecanismos que impiden que los individuos logren la plena conciencia de su situación histórica. Recortando la realidad política de una forma completamente diferente, existe la interpretación que iguala la participación en términos de costos y beneficios de la acción. De este punto de vista, hay que evaluar la predisposición de los individuos a comprometerse con el mundo de la política si lo comparan a las otras alternativas que tienen para alcanzar los mismos objetivos deseados. En este caso, la participación no es natural, sino sujeta a cálculos.

Vocablos de referencia:

V. Clientelismo

Cultura política

Democracia

Derechos y deberes políticos

Partidos políticos

•ALMOND, G. y VERBA, S.: *The Civic Culture*, Boston: Little, Brown, 1965. BENDIX, R.: *Nation-Building and Citizenship*, New York: Willy, 1964. BERELSON, B. et al.: *Voting*, Chicago: University of Chicago Press, 1954. DI PALMA, G.: *Apathy and Participation*, New York: The Free Press, 1970. HUNTINGTON, S. y NELSON, J.: *No Easy Choice-Political Participation in Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press, 1976. LIPSET, S. M.: *Political Man: The Social Bases of Politics*, New York: Doubleday, 1960. MILBRATH, L.: *Political Participation*, Chicago: Rand McNally, 1965. NIE, N. et al.: *Social Structure and Political Participation: Development Relationships in American Political Science Rev.* 2 (June), 1969. NIE, N. y VERBA, S.: *Political Participation* in F. Greenstein and N. Flosby (eds) *Handbook of Political Science*, Reading, Addison Wesley, 1975. OLSON, M.: *Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965. PIZZORNO, A.: *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di Sociologia*, XV, Turín, 1966. ROKKAN, S.: *The comparative Study of Political Participation: Notes Toward a Perspective on Current Research in a Romey (ed) Essays on the Behavioral Study of Politics*, University of Illinois Press, 1962. ROKKAN, S.: *Electoral Mobilization, Party Competition and National Integration*, in J. La Palombara e M. Weiner (eds) *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966. SARTORI, G.: *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962. VERBA, S., NIE, N., KIM, J.: *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Beverly Hills, Sage Publications, 1971. VERBA, S. y NIE, N.: *Participation in*

America, Political Democracy and Social Equality — Harper and Row, Publishers, 1972. WEINER, M.: "Political Participation: Crisis of the political process" in Binder et alii, *Crisis and sequences in political development*, Princeton: Princeton University Press, 1971.

María Teresa SADEK

PARTIDOS POLÍTICOS

El tratamiento de los partidos políticos en relación con los problemas electorales puede afrontarse a través de los siguientes temas.

I. Síntesis conceptual

1. El concepto "partido político", como hoy se conoce en la política y en el Derecho, es mucho más reciente que la existencia de su contenido. Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de "dividir" a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, la noción de partido fue objeto de estudio ligada a "fracción" a partir del siglo XVIII. En los grandes acontecimientos políticos de los albores de la Edad Moderna (la revolución francesa, la independencia norte y latinoamericana y antes, la revolución inglesa), los partidos políticos fueron mirados con desconfianza y culpados de la falta de convivencia pacífica en que tales sucesos se desarrollaron.

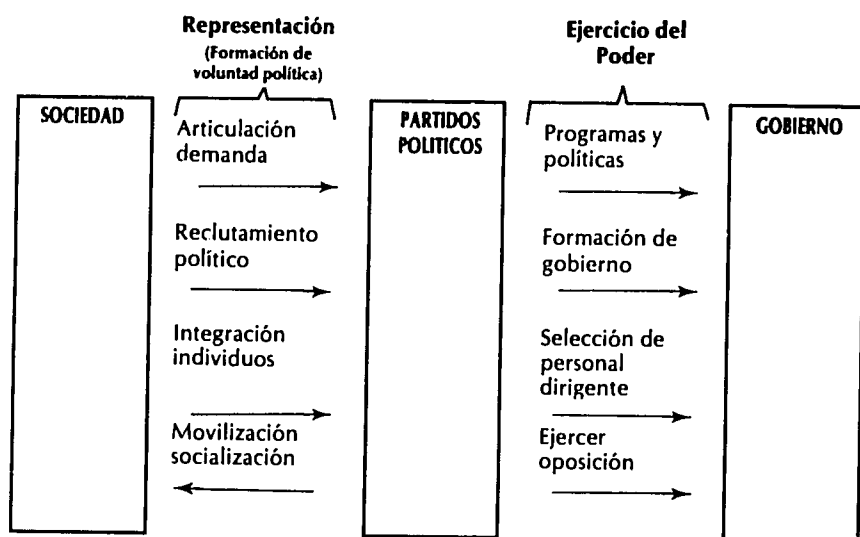
2. La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios. La democratización de la sociedad produjo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el sistema político de los países europeos, desde socialistas hasta conservadores, ya a la altura de principios de este siglo.

Los estudios sobre los partidos en un plano sistemático acompañaron a ese proceso social. Los sociólogos Max WEBER y Robert MICHELS escribieron sus clásicos trabajos en las primeras décadas del siglo, inaugurando una visión de los partidos, tanto desde sus funciones en la sociedad, como desde sus estructuras internas.

3. En la actualidad, los partidos son definidos en el marco del funcionamiento de los sistemas políticos. Prácticamente no existen definiciones globales de ellos, sino conceptualizaciones referidas a problemas acotados (representación, articulación de intereses, legitimidad, ideologías, etc.). Por otra parte, la variedad de los sistemas políticos dificultan los paradigmas y las comparaciones, obligando a la utilización de enfoques alternativos para su análisis.

4. Sin perjuicio de las dificultades conceptuales anotadas, los actuales analistas del tema coinciden en que los partidos cumplen determinadas funciones en todo sistema político:

CUADRO
Funciones de los partidos políticos



II. Las funciones de los partidos y las elecciones:

1. Funciones respecto a la sociedad

Como se muestra en el cuadro, los partidos “articulan” demandas de la sociedad, o de los grupos sociales. Esta función es cumplida en gran parte a través del proceso electoral. Por una parte los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. Por otra parte, el otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean resueltos en el sistema político. La movilización y socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales. Esto vale tanto para una orientación de consolidación de valores (como en una democracia funcionante), como orientada hacia un cambio de ellos (como en los procesos de reformas o de revolución).

El reclutamiento de adherencias y la integración de la sociedad en funciones inmersas en las ya descritas.

2. Las funciones respecto al poder

Los partidos proponen programas y políticas para formar el gobierno. Esta función clave de todo sistema democrático se cumple

principalmente a través de elecciones. Aun cuando teóricamente es posible postular al gobierno sin pertenecer a partidos, en la práctica se trata de una situación muy excepcional. Son los partidos políticos las organizaciones que monopolizan lo que la Ley Fundamental alemana llama “la voluntad política” de la nación.

Por otra parte la selección del personal dirigente tiende a ser cada vez más una labor muy especializada y burocrática. Incluso en países con sistemas de servicio civil desarrollados, son los partidos los que proveen de personal para los cargos superiores al gobierno y de la administración.

Postular al gobierno implica también quedar en la oposición. Ese destino y papel imprescindible en un sistema competitivo, es decidido en las elecciones. El papel de las oposiciones es muy diverso. Según el tipo de sistemas europeos parlamentarios la oposición es un verdadero gobierno alternativo centrado en el Parlamento. En Estados Unidos, la oposición no es partidista, sino más bien limitada a “*issues*”, problemas acotados. En América Latina, donde los sistemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la oposición es a menudo un mecanismo de obstruccionismo y de permanente campaña electoral.

III. El status formal de los partidos

El reconocimiento que la legislación ha hecho expresamente de los partidos políticos después de la Segunda Guerra está asociado muy estrechamente con la regulación de los procesos electorales.

1. Varias definiciones legales de los partidos incluyen la mención electoral. En efecto, la Constitución francesa de 1958 (Art. 4) establece que “los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio...”, la Constitución española de 1978 (Art. 6) señala que “los partidos políticos... concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política”.
2. Los requisitos legales para la constitución de un partido político están vinculados en varios países a las normas electorales. Por regla general la inscripción legal de un partido debe estar patrocinada por un número de ciudadanos. Este número, en varios casos, debe corresponder a inscritos en los registros electorales. Por otra parte, en las legislaciones en las cuales no se ha dictado un estatuto de partidos políticos, la inscripción de un partido se encuentra regulada por la ley electoral. Así ocurría en el caso chileno antes de 1973 (Ley N° 14852).
3. Las causales de disolución legal de un partido se vinculan en parte con aspectos electorales. En varias legislaciones un partido deja de tener existencia legal o deja de obtener los beneficios legales (financiamiento) debido a no recibir un determinado

porcentaje de votación. Entre las modernas Constituciones de América Latina encontramos en Brasil y Ecuador normas que vinculan el término de existencia legal del partido con no alcanzar un determinado porcentaje de votación.

4. La mayor vinculación legal entre partidos y elecciones se encuentra en aquellos casos en que ambas materias están normadas en el mismo cuerpo legal. Es el caso de Guatemala con la Ley electoral y de partidos políticos de 1985.

IV. El funcionamiento de los partidos políticos y las elecciones:

El reconocimiento legal y la legitimación de los partidos políticos como organizaciones formadoras de la voluntad popular ha puesto en un plan más transparente el financiamiento de sus tareas. Dentro de los objetivos del financiamiento se cuenta como uno de los principales las campañas electorales o los gastos electorales. En esta materia es posible distinguir los siguientes aspectos.

1. **Financiamiento público.** El reconocimiento de que son los partidos quienes principalmente intervienen en las elecciones y de que éstas constituyen la base de la democracia, ha implicado que el Estado ha asumido financiar los gastos que los partidos incurran en las campañas electorales. Este criterio ha sido seguido por varios países, especialmente en las últimas décadas. Las características de esta modalidad son generalmente las siguientes:
 - a) El aporte estatal tiene un monto medido en proporción a un porcentaje de la votación de cada partido. Así, se establece un criterio de igualdad en la prestación.
 - b) El monto asignado por partido se entrega en calidad de adelanto, lo que, en algunos casos, se denomina “deuda electoral”.
 - c) Para la estimación de cuál es el monto “por voto”, se establece un criterio de gastos razonables en propaganda, considerando el alto costo de las campañas modernas.
 - d) El aporte total tiene generalmente un límite (en el caso de Costa Rica es el 2% del promedio del presupuesto nacional en los tres años anteriores a la elección).
 - e) El financiamiento público a los partidos puede ser también efectivo sin indicar como objetivo expreso el gasto electoral. Varios países (Austria, Israel, Noruega, Suecia, Costa Rica) establecen ese tipo de financiamiento directo, el que también, sin embargo, es calculado sobre la base de la votación.
2. **El financiamiento privado.** Las actuales tendencias en este aspecto son a limitar los aportes privados y a su publicidad o control. En algunos casos la ley prohíbe expresamente los aportes privados (Portugal) o de determinadas instituciones naciona-

les o extranjeras (Argentina, Brasil, Costa Rica). Las legislaciones tributarias actúan tanto para incentivar la donación, como para desestimularla.

El requisito principal para el control de las donaciones privadas reside en la centralización de un organismo único destinado a recibir las donaciones. Es el caso de Estados Unidos, Francia o Inglaterra. Por otra parte el sistema de control por parte del órgano central oficial de un país (RFA) requiere de la debida confiabilidad administrativa y de la real capacidad de sanción en caso de contravención.

V. Los efectos causales mutuos entre partidos y elecciones

Este aspecto es el tema más polémico y estudiado en la relación entre partidos y elecciones. Sin embargo en este diccionario se trata en el vocablo "Sistemas de partidos" y, en parte, en "Sistemas electorales" y "Duverger, ley de".

Vocablos de referencia:

V. Financiamiento de partidos políticos

Leyes de Duverger

Sistemas de partidos

Sistemas electorales

•BIBLIOGRAFIA: DUVERGER, MAURICE: *Les Partis Politiques*, Paris, 1951. FERNÁNDEZ, BAEZA, MARIO: *Más allá de la Transición*, Santiago de Chile, 1986 (CAP. IX). NOGUEIRA, H., CUMPLIDO, F.: *Las Fuerzas Políticas*, Santiago de Chile, 1986. NOHLEN, DIETER: *Wahlrecht und Parteiensystementwicklung*, 1986. SARTORI, GIOVANNI: *Partidos y Sistemas de Partidos* (1), Madrid, 1980. SCHULTZE, RAINER-OLAF: *Partei*, en Nohlen, D./Schultze, R. (Eds.): *Pipers Wörterbuch zur Politik* (t.1) München/Zürich, 1985. VON BEYME, KLAUS: *Partien in westlichen Demokratien*, München, 1981.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

PLURALISMO

I. Concepto

Pluralismo es un concepto que abarca una doble acepción. Por una parte la **verificación empírica** de la existencia dentro de la sociedad de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego del poder político con distin-

tas capacidades. Por otra parte, pluralismo recoge una visión **normativa tolerante** de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.

II. Evolución y caracterización

El pluralismo arranca de la dificultad conceptual en que se encontraron los teóricos del Estado (desde los contractualistas hasta la teoría general del Estado) para armonizar lo “unívoco” del orden político y lo “diverso” de sus componentes, de sus ciudadanos. Este dualismo tendrá sus primeras soluciones teóricas en la filosofía pragmática de JAMES, en la concepción de “federalismo” y en el concepto de “cooperativismo”. En el siglo XX se debió asumir el desarrollo de hecho de las asociaciones (sindicatos, sociedades anónimas, iglesias, etc.) y encontró en LASKI uno de sus más notables teóricos al considerar la libertad individual con la pertenencia en asociaciones, así como DEWEY que transformó la visión negativa del liberalismo en una visión positiva del Estado (como impulsor de la libertad como “posibilidad”). En décadas más recientes el pluralismo evolucionó con la práctica de los “grupos de presión”, la diversidad de intereses organizados y la tolerancia como mecanismo de regulación del conflicto social. Las visiones más modernas del pluralismo (Robert DAHL) se vinculan con un concepto **participativo** de la democracia, junto a la **descentralización** del poder político, como supuestos para garantizar la supervivencia de la armonía entre el orden político global y las especificidades individuales y grupales. En América Latina, por su parte, el pluralismo tiene una connotación contemporánea de “fortalecimiento de la sociedad civil”, que acompaña los procesos de democratización postautoritarios.

III. Pluralismo y elecciones

El pluralismo se vincula directamente con el **tipo competitivo** de elecciones (véase Elecciones). Este tipo de elecciones es el único que garantiza el pluralismo y, por lo tanto, la participación democrática de los ciudadanos en el poder político. Las elecciones competitivas permiten que concurren abiertamente grupos y organizaciones y el poder que de ellas emerge tiene legitimidad también social. La complejidad del pluralismo, además, implica que la única vía de participación posible masivamente en las decisiones políticas son las elecciones, especialmente cuando la diversidad social no es asumida por los partidos políticos ni por los grupos de presión establecidos.

Vocablos de referencia:

V. Democracia
Elecciones
Grupos de presión

•BIBLIOGRAFIA: DAHL, ROBERT: *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven, 1982. NUSCHELER, F., STEFFANI, W. (Eds.): *Pluralismus. Konzeptionen und kontroversen*. München, 1972. EISFELD, RAINER: *Pluralismus* en: Nohlen, D. (Ed.) 1984, T. 1, p. 696-701.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

PROCESO ELECTORAL

Advertencia

Por su índole, este trabajo no se apoya particularmente en ninguna de las legislaciones electorales de América Latina o de Centroamérica, sino que trata de construir la figura del proceso electoral con una serie de rasgos generales comunes a muchos de los sistemas vigentes en la región. Sin embargo, cuando fue necesario citar artículos de ley a título de ejemplo se escogió, por razones de comodidad, el derecho costarricense; y asimismo, cuando fue necesario dar un nombre al órgano supremo director y contralor del proceso electoral, se usó el nombre de Tribunal Supremo de Elecciones, empleado en la Constitución y en las leyes de Costa Rica.

I. El concepto de "proceso"

La palabra proceso es, a la vez, de uso común y de uso especializado en diversas disciplinas científicas o teóricas. En el lenguaje ordinario se habla de procesos de descomposición, proceso de maduración, y se lo usa para designar la actividad productiva, artesanal o industrial (proceso de elaboración del pan). En Ciencias Naturales se habla de procesos de gestación, proceso digestivo; en Ciencias Sociales se oye hablar de procesos de deterioro, de ajuste, de homogenización, etc. Por su parte, en el campo jurídico se viene hablando, en un sentido cada vez más claro y riguroso, de proceso civil y penal, de proceso laboral, administrativo, tutelar de menores, tributario, agrario, etc.; de proceso jurisdiccional, y finalmente de "proceso" a secas, como una categoría teórica general, con sus características propias.

La idea que subyace en la palabra “proceso”, en todas sus acepciones, es la de progreso, avance, desarrollo. También 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.

En el campo jurídico han sido particularmente los estudiosos del proceso civil los que han elaborado el mayor número de nociones y definiciones acerca del proceso jurisdiccional. Lo cual es comprensible, si se considera que es en este campo donde se siente primero la necesidad de producir modelos de procesos que sirvan como los instrumentos idóneos para el tratamiento, lo más seguro y expedito posible, de los conflictos surgidos del régimen de competencia empresarial, propio de la primera etapa de desarrollo del sistema capitalista.

Así podemos recordar, nada más de pasada, las minuciosas elaboraciones de los civilprocesalistas alrededor de la tesis de la relación jurídica procesal, la teoría de la situación jurídica y otras menos famosas. Concepciones teóricas que produjeron una gran repercusión entre los estudiosos y alentaron una formidable obra doctrinaria que, a su vez, fue la base de una importante renovación de la legislación procesal de muchos países. Este alternarse de la doctrina y la legislación procesales, este avanzar compartido entre reflexión, ley y experiencia jurídica, va a producir con el tiempo frutos que tanto los teóricos como los operadores prácticos no tardaron en advertir y recoger para, después, cultivar con ellos nuevos campos de la experiencia jurídica.

En efecto, no sólo resultaron fecundados los campos del viejo derecho procesal penal y del incipiente derecho procesal laboral, sino que el proceso, concebido como un modelo de actividad provisto de una estructura característica, se difundió fuera del ámbito jurisdiccional en las nuevas concepciones del proceso administrativo, del proceso legislativo, etcétera.

Ahora bien, ¿en qué consiste este modelo procesal que ha resultado “traslable” fuera de su ámbito de origen, es decir, la Justicia, en cuyo seno se incubó y desarrolló por más de veinte siglos?

Hay que decir, en primer lugar, que el fenómeno proceso forma parte de una numerosa familia de actos jurídicos que reciben el nombre común de “procedimientos”. En ese sentido amplio y general llamamos procedimiento a “una secuencia de actos” (actos preparatorios y acto final), cada uno de los cuales está ligado al otro de tal manera que es la consecuencia del acto que lo precede y el presupuesto del que lo sigue. En esto está el quid del procedimiento: en la sucesión de actos, en la secuencia temporal en cuya virtud cada acto de la serie sigue a otro, según el orden establecido por la ley”.

Como el procedimiento se concluye con un acto final en función del cual se han producido los anteriores de la serie (actos preparato-

rios), al que la ley atribuye los efectos jurídicos materiales que se busca producir, la doctrina habla de una “especie fáctica compleja”, de carácter sustancial, cuya estructura formal sería precisamente el procedimiento. Lo cual vale tanto para procedimientos simplísimos, como algunos administrativos, como para procedimientos de gran complejidad, como son algunos procesos jurisdiccionales, legislativos o administrativos.

¿Cuál es, entonces, lo que diferencia al proceso de los simples procedimientos?

- a) También el proceso, como una especie del género “procedimiento”, puede ser, entonces, definido como 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;
- b) tenemos asimismo, como parte esencial de la estructura del proceso, la presencia de dos o más sujetos (diferentes del autor del acto final) con intereses contrapuestos, cuya esfera jurídica es afectada por el contenido de dicho acto final;
- c) la colocación de tales sujetos en posición de “simétrica paridad” es decir, en equivalencia de posiciones y de armas dentro del proceso;
- d) La participación activa de esos mismos sujetos a través de toda la actividad secuencial preparatoria de la resolución final, de manera que cada uno de ellos puede ejercitar un conjunto de opciones, reacciones y controles, y viceversa, debe soportar las reacciones y controles de los otros sujetos;
- e) La relevancia de dichas actividades y de sus resultados para el autor de la resolución final, de modo que éste tiene el deber de tomarlas en cuenta en su resolución (ya sea que acoja o rechace tales resultados).

De lo anterior podemos apreciar que se trata de un arquetipo: no es ningún proceso concreto, escogido entre los modelos jurisdiccionales históricos; es más bien un conjunto de reglas mínimas a las cuales debe atenerse todo proceso que pretenda ser el “debido proceso”.

Y entonces cabe hacerse varias preguntas: ¿cuál es realmente el valor útil de este arquetipo de proceso? ¿Por qué la tendencia a la difusión de este modelo más allá de los bordes de la Administración de Justicia?

La experiencia histórica nos muestra al proceso como un modo de intervención del Estado en la solución de conflictos que surgen en el seno de la sociedad. A través de un arco de muchos siglos el hombre ha venido forjando este instrumento que hoy se nos ofrece, sintéticamente, como el resultado de aquella experiencia. En ese experimento plurisecular hubo muchos avances y retrocesos, hallazgos y abandonos; pero ahora vemos que todas aquellas peripecias nos han dejado un sedimento de gran riqueza cultural que rebasa el marco jurisdiccio-

nal y se pone como posibilidad en otros campos de la vida privada y pública.

El “debido proceso legal” es apreciado universalmente como una conquista neta de la cultura humana, al igual que la penicilina, la anestesia o los computadores. Lo admitan o no, desde países situados en los distintos ámbitos del mundo, sometidos a regímenes políticos diversos, surgen iniciativas dirigidas a adoptarlo más o menos integralmente. Los diferentes Convenios y Declaraciones de Derechos Humanos suscritos en los últimos años le han imprimido una difusa obligatoriedad, al menos como arquetipo judicial.

II. Difusión del proceso fuera del ámbito judicial

Pero todavía nos queda por preguntar ¿por qué la tendencia a adoptar el modelo “proceso” también en el campo de la Administración Pública? ¿Por qué en el campo de la elaboración de las leyes? ¿Por qué nosotros queremos hablar aquí de un “proceso electoral”, usando la palabra proceso en sentido estricto?

Creo que las virtudes del modelo “proceso” como estructura transportable fuera del ámbito del Poder Judicial no han escapado a la percepción del estadista moderno. En la medida en que se afianza la idea de que las decisiones, en un sistema democrático, deben ser tomadas con la audiencia previa y la participación de quienes resultarán afectados por ellas; en la medida en que la experiencia judicial y administrativa confirman la conclusión de que las decisiones son de mejor calidad cuando quien las toma presencia antes un amplio debate entre los interesados en ellas; colocados en paridad de condiciones para que tengan la oportunidad de desplegar sus mejores esfuerzos en favor de la tesis que defienden; en la medida en que los funcionarios van comprendiendo que el conocimiento del caso, esencial para una correcta decisión, se obtiene y aquilata en la controversia leal y abierta, mientras que se obnubila en la sumisión complaciente, en esa medida se ha venido acentuando la tendencia a incorporar el modelo “proceso” en los más diversos campos de la actividad institucional.

No es extraño entonces que observemos la celebración de actividades que tienen, si no todas, al menos muchas de las características del modelo “proceso” que hemos indicado arriba, para resolver los problemas del servicio civil en general, o del servicio médico; o problemas de la administración tributaria, de la reforma agraria, del personal de las universidades estatales, etc. (Y precisamente en fecha cercana los Tribunales de Justicia acogieron un recurso de amparo contra la UCR por haber ésta violado los principios del “*due process of law*” al despedir a una profesora).

Por su parte, y desde hace años, la actividad legislativa también se ha visto solicitada por los requerimientos de mayor claridad y más participación de grupos y comunidades ciudadanas en el debate par-

lamentario, especialmente cuando se trata de proyectos de ley que son estratégicos para el destino del país o cuando afectan visiblemente a grandes sectores de la población; sin contar con que, considerados en sí mismos, los trámites normales previstos en los reglamentos parlamentarios contienen numerosos elementos del modelo "proceso".

Al respecto son muy esclarecedoras las conclusiones del profesor Elio FAZZALARI, que reproducimos:

"...En la letra y el espíritu de nuestra Constitución, el núcleo más vital del procedimiento de formación de las leyes está formado, precisamente, por el encuentro y la pugna de las opiniones de los elegidos por el pueblo en el seno del órgano legislativo..."

Y concluye FAZZALARI:

"...Se trata, entonces, no de meros procedimientos, sino, más bien, de procesos. Aquí el proceso confirma, si acaso era necesario, **su esencia de estructura privilegiada para la gestión democrática de actividades fundamentales...**" (lo destacado es mío).

III. La actividad electoral como actividad reglada: ¿procedimiento o proceso?

La necesidad de asegurar, a través de un procedimiento seguro, criterios de verdad y de razón que permitan a los órganos competentes decidir quiénes han resultado elegidos por el pueblo en una contienda electoral, se hace sentir con la máxima intensidad en nuestra región y en nuestra época, que concibe el proceso electoral como el medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados. Si mediante el ejercicio de la función electoral se cristaliza y adquiere sentido y dimensiones precisas una voluntad popular que antes existía en forma difusa y ambigua, es esencial que ese tránsito de lo indefinido y difuso hacia lo preciso y definitivo tenga lugar con las garantías de diálogo, paridad de posiciones, etc., de un verdadero proceso; si se quiere, con mayor necesidad, en este caso, que en el proceso de producción de normas por parte del Cuerpo Legislativo; porque siendo ese transcurso de lo indefinido y oscuro hacia lo definido y cristalino en el campo electoral, una de las más altas manifestaciones (probablemente la más segura y clara manifestación) de la democracia moderna, requiere aun más perentoriamente de aquella "estructura privilegiada" que es el proceso.

Ahora bien, ¿se trata, en la realidad de nuestros países, de un proceso en sentido estricto, o se trata de un simple procedimiento? Esto va a depender, en definitiva, de lo que establezca cada sistema de derecho positivo; pero, en general, se puede notar una tendencia histórica que va desde las primeras legislaciones electorales, que configuraban estructuras meramente procedimentales, hasta las legislaciones modernas, que han venido incorporando cada vez más elementos propios del modelo "proceso".

La actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados. No estamos aquí ante una actividad para la tutela de derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares, como es el caso de los procesos jurisdiccionales civiles, contencioso-administrativos, etc., ni para la tutela de intereses colectivos amenazados por el delito, como es el caso de los procesos penales; el objetivo del proceso electoral excede en importancia al de los procesos jurisdiccionales; tiene como protagonista a un país entero y toca un aspecto clave de su vida civil: la representación política del pueblo en los órganos de dirección del Estado. De donde sigue la necesidad, anteriormente apuntada, de que la serie de actividades que llamamos proceso electoral constituya un mecanismo completo y perfectamente adecuado a su fin, dado que el carácter democrático y auténticamente popular constituye la esencia misma de la forma electoral. Por lo cual el proceso electoral debe constituir un permanente ejercicio democrático desde el principio hasta el final: democracia en la escogencia de los candidatos dentro de los partidos y alianzas; democracia en la palestra ideológica; democracia en la emisión del voto, etcétera.

IV. Los sujetos del proceso electoral

El proceso electoral está diseñado en la ley como un conjunto de actividades confiadas a diferentes protagonistas que son, entonces, los sujetos de dicho proceso. Entre éstos podemos colocar a los partidos políticos, a los candidatos postulados, a los ciudadanos en particular, al Tribunal Supremo de Elecciones y sus auxiliares y al Cuerpo Electoral.

- a) A los partidos políticos y a las alianzas de partidos debidamente registrados les corresponde el papel de partes gestoras o promotoras de una fase fundamental del proceso electoral, que es la fase de adquisición de conocimiento, por parte del Cuerpo Electoral, de las ideas y programas sustentados por los candidatos, así como sobre la personalidad, costumbres y formación de éstos como individuos.
- b) Los candidatos son también, por sí mismos, partes del proceso electoral. Como destinatarios de la decisión del Cuerpo Electoral, es importante que se les reconozca un papel protagónico también en la etapa preparatoria del proceso destinada al debate de las ideas y aptitudes que sustentan, y que se les someta al examen público por parte del resto de la ciudadanía.
- c) El ciudadano, considerado en su individualidad, también es un participante de gran significación en la palestra electoral, por lo que goza como tal de una legitimación expresa (que se manifiesta en normas atributivas, pero también a través de la prohibi-

ción dirigida a los extranjeros de intervenir en la política nacional).

- d) El Cuerpo Electoral es el titular de una función soberana en el Estado: la función electoral, objeto del proceso que estamos analizando. El Cuerpo Electoral es la expresión orgánica del conjunto de los ciudadanos con derecho al voto en un determinado país.

Se duda en atribuir el carácter de órgano del Estado al Cuerpo Electoral; y se afirma que, en el mejor de los casos, órgano sería el ciudadano, esto es, que cada ciudadano es un órgano que realiza una función estatal y no solamente un sujeto titular de un derecho. Pero lo cierto es que la función electoral es realizada por el Cuerpo Electoral, considerada como una unidad orgánica; que dicha función adquiere su pleno significado en cuanto es colectiva; que la identidad de cada ciudadano desaparece en el secreto del voto; que se trata de un fenómeno similar (sólo numéricamente diferente al de los órganos legislativos: parlamento, asamblea, congreso, etc.) cuya naturaleza de órgano público nadie discute. Y si se argumenta en base a su funcionamiento discontinuo con intervalo de dos, cuatro o seis años, debe observarse que hay en la experiencia juspublicista moderna otros órganos con esas mismas características, de manera que de persistir en ese argumento habría que negar la condición de órgano también a la Asamblea Constituyente, la cual no sólo no es permanente sino que ni siquiera funciona con una periodicidad previsible por el derecho positivo.

- e) El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano con las más altas facultades de regulación, control y decisión sobre el proceso electoral, constituyendo para ello la cúspide de un sistema de órganos que le son adscritos por la ley, orgánica o funcionalmente (sistema cuyo análisis no corresponde hacer aquí).

También en este caso se duda acerca de la naturaleza jurídica de las funciones de este tipo de órgano. Hay que decir, en primer lugar, que cada ordenamiento estatal ha podido concebirlo de la manera que convenga a las tradiciones de su pueblo o a las preferencias de su clase política. En lo que atañe a Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido concebido como órgano administrativo por algunos, o como órgano jurisdiccional por otros; pero no vamos a reproducir los argumentos dados en apoyo de las diversas tesis. Basta decir, en esta sede, que el Tribunal es la cúpula de un sistema de órganos que realiza una actividad administrativa preparatoria, es la función soberana que compete al Cuerpo Electoral; y que, como vértice de dicho sistema, el Tribunal tiene a su cargo funciones administrativas de dirección y control de sus órganos subordinados, pero también funciones de solución final de controversias en materia electoral, esto es, funciones jurisdiccionales.

En lo que atañe a las funciones centrales del Tribunal, es decir, efectuar el escrutinio de los votos y hacer la declaratoria definitiva de la elección, en su lugar haremos las consideraciones del caso.

V. Etapas del proceso electoral

Siguiendo la clásica partición de la doctrina italiana para el procedimiento administrativo, hemos distinguido tres etapas del proceso electoral: 1) preparatoria; 2) constitutiva; y 3) integrativa de eficacia.

A. Etapa preparatoria

Esta etapa de preparación se inicia con la convocatoria que hace el Tribunal Supremo de Elecciones para la celebración de los comicios de que se trate (pueden ser para los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, o para miembros de las municipalidades, o para miembros de la Asamblea Constituyente, etc.) y comprende dos fases: la fase de inscripción de los partidos y candidatos, o la de estos últimos únicamente, y la campaña política.

La campaña política es la fase más importante de todo el proceso electoral, puesto que sirve para brindar a los ciudadanos la oportunidad de conocer a los candidatos, los programas de sus partidos y sus ideas y actitudes personales en relación con los problemas del país y sus perspectivas futuras. Todo esto tendrá que conseguirse a través de un debate que debería confrontar intensa y extensamente a los candidatos ante sus oponentes y partidarios, a través de mesas redondas, discusiones frontales, ruedas de prensa, encuentros con diversos sectores de población, etc. El momento de la campaña electoral debe ser el punto más alto de la dialéctica del proceso electoral y uno de los rasgos que caracterizan mejor a éste como proceso. En consecuencia, es el momento en que los órganos estatales adscritos al proceso deben hacer el mayor esfuerzo por garantizar a todos los candidatos una presencia equivalente en la palestra electoral, con igualdad de recursos propagandísticos y un acceso paritario a los medios de comunicación de masas.

Junto a las exigencias de asegurar la libertad en el uso de los medios más idóneos, nos dice el Prof. Constantino MORTATI "...se hace sentir la de asegurar una paridad real entre los candidatos y los partidos en lucha, para evitar la preeminencia de los que disponen de mayores recursos económicos que falsearían la sana formación de las convicciones populares..." (pág. 367). Puede decirse, para concluir, que la calidad de la campaña electoral es uno de los indicadores más seguros de la vitalidad de la democracia en un determinado país.

B. Etapa constitutiva

En esta etapa tienen lugar las actividades decisivas del proceso electoral, a saber: a) la manifestación de la voluntad soberana del

Cuerpo Electoral, que es el sufragio; y b) la cuantificación y valoración de dicha voluntad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, para traducirla en resultados electorales concretos, contenidos en una declaración formal. La secuencia procesal de la etapa constitutiva incluye tres fases: votación, escrutinio y declaración del resultado. Para nuestros efectos de caracterizar mejor el proceso electoral, nos interesa analizar con cierto detenimiento las dos últimas, que están a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones.

La votación es, sin duda, el acto central del proceso electoral, cuando el Cuerpo Electoral cumple, generalmente en una sola jornada en las mesas receptoras, con la participación de los fiscales de los partidos, la función soberana que la Constitución le encomienda.

Pero a pesar de su enorme trascendencia la votación sólo es una actividad difusa, cuyo significado se desconoce, si no tuviera lugar el escrutinio, que es el conjunto de operaciones que otorgan dimensiones precisas, valor y autenticidad a aquella votación.

Esta fase del escrutinio, que también es realizada "con la presencia y participación de las partes", es decir, de los representantes de los partidos políticos acreditados, comprende diferentes operaciones y actividades a cargo del Tribunal y de sus órganos auxiliares; y a cargo también de los fiscales y delegados de los partidos, los cuales ordinariamente plantean al Tribunal una serie de recursos contra las decisiones de los órganos subalternos o del propio Tribunal.

Por ello, simultáneamente con las operaciones finales del conteo y de revisión voto por voto, el Tribunal va examinando también aspectos cualitativos con respecto a la elección y a los candidatos, a fin de llegar a un pronunciamiento final.

Se ha dudado si este acto final del Tribunal, con efectos meramente declarativos (puesto que constata y declara un resultado producido antes por el Cuerpo Electoral) es un acto materialmente jurisdiccional, o bien un acto administrativo. Al respecto tenemos que decir lo siguiente:

- a) El hecho de que la actividad electoral asuma la forma de un proceso no es argumento a favor de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal. Como sabemos, el modelo "proceso" viene siendo adoptado como forma de proceder para muchas actividades públicas y privadas totalmente ajenas a la órbita judicial;
- b) El ordenamiento jurídico asigna al Tribunal el cometido delicadísimo de dirigir y controlar las operaciones de escrutinio, de comprobar el resultado de los comicios y proclamar la elección. Este papel es asignado en otros países a órganos superiores del Poder Ejecutivo o al Jefe del Estado, pero no creemos que ello altere, por sí mismo, la esencia de la actividad. ¿Cómo definir la naturaleza jurisdiccional o administrativa de los actos del Tribunal que estamos analizando?
- c) El acto realizado por el Cuerpo Electoral es un acto innovativo: es una elección que atribuye a un sujeto la investidura de un

cargo público (presidente, diputado); en cambio el acto del Tribunal declarando oficialmente el resultado de los escrutinios es un acto declarativo; pero no sólo es declarativo de un hecho histórico (votación mayoritaria a favor de x) sino también lo es del efecto jurídico de ese hecho (x resultó electo), de conformidad con la norma que dice, por ejemplo: “El presidente y los vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y **por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos...**” (lo destacado es nuestro).

- d) Mientras que el juez es un tercero frente a los intereses que están en juego en el proceso que él decide con su sentencia, el Tribunal Supremo de Elecciones no es un tercero frente a los intereses que están en juego en el proceso electoral, que son los intereses de todos. Por el contrario, el Tribunal administra los intereses colectivos que están en juego en una votación, tal como, por ejemplo, lo enuncia la norma que dispone: “La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones...” Claro que también están en juego los intereses contrapuestos de los partidos y candidatos que participan en la contienda, frente a los cuales sí se puede postular la “terceridad” del Tribunal. Pero estos intereses son secundarios frente al interés público que el evento electoral reviste. Se trataría, en suma, de una muy compleja administración, no de actividad jurisdiccional.

C. Etapa integrativa de eficacia

El fenómeno fundamental de todo el proceso de las elecciones es, como hemos visto, la expresión de la voluntad del cuerpo electoral por medio de los votos. Actividad que requiere ser elaborada técnicamente, mediante una serie de operaciones y cálculos a los cuales aludimos antes, y que en último término se resuelven en la subsunción de los datos así cuantificados a un sistema de normas que les otorgan un significado jurídico-político preciso, expresado en una declaración formal del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo la eficacia jurídica de esa declaración del Tribunal no se produce mientras a su vez no se produce un acto sucesivo de publicidad idóneo para comunicar al público los resultados conseguidos. Esta actividad de comunicación social constituye la fase integrativa de eficacia del proceso electoral. Llegados a este punto, el proceso electoral alcanza el objetivo asignado a la función electoral por el ordenamiento jurídico: la renovación periódica del mandato conferido a los titulares de los órganos supremos del Estado.

VI. Conclusión

En el estado actual de la institución que llamamos proceso electoral, creemos haber descrito a la vez una tendencia histórica y una exigencia democrática. En efecto, la adopción de la forma “proceso” en la actividad electoral potencializa el contenido democrático de ésta y constituye, una vez consolidada dicha forma, un factor de reforzamiento de la conciencia democrática de los ciudadanos. El objetivo principal de este trabajo ha sido señalar esa conexión que, según creemos, es de vital importancia para la causa de los pueblos.

Vocablos de referencia:

V. Administración electoral
 Campañas electorales
 Elecciones
 Derecho electoral

•BIBLIOGRAFIA: BARILE, Paolo. *Derecho Constitucional*; Cedam, Padua, 1978. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*; Tecnos, Madrid, 1965. HAURIU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*; Ariel, Barcelona, 1971. MORTATI, Constantino. *Instituciones de Derecho Público*, Cedam, Padova, 1962. STEIN, Ekkehart. *Derecho Político*; Aguilar, Madrid, 1973. VIRGA, Pietro. *Derecho Constitucional*; Giuffrè, Milán, 1967. AMBROSINI, Gaspare. *La proporcional: estudio comparativo y propuestas de reforma*; S. STATO, Roma, 1945. COTTERET, J. M., C. EMERI. *Los sistemas electorales*; Tau, Barcelona, 1973. DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*; A. Colin, Paris, 1969. INGRAO, Pietro y otros. *El partido político*; De Donato, Bari, 1981. CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de derecho procesal civil*; Cedam, Padua, 1943. CALAMANDREI, Piero. “El proceso como juego”, en *Estudios sobre el proceso civil*, Vol. VI, Cedam, Padua, 1957. CARNELUTTI, Francesco. *Derecho y proceso*; Morano, Nápoles, 1958. FAZZALARI, Elio. “Difusión del proceso, y tareas de la doctrina”, en *Revista Trimestral de Derecho y Procedimiento Civil*, Giuffrè, Milán, 1958. FAZZALARI, Elio. *Introducción al Derecho Procesal*; Cedam, Padua, 1974. FAZZALARI, Elio. “Proceso (Teoría General)”, en *Novísimo Digesto Italiano*, Vol. XIII; UTET, Turin, 1966. SANDULLI, Aldo M. *El procedimiento administrativo*; Giuffrè, Milán, 1964.

Walter ANTILLÓN

PROGRAMAS POLÍTICOS

Los partidos políticos están impregnados de una significación en su praxis social; por cuanto, en toda actividad política no existe sentido alguno sin acción, ni acto político sin sentido. Al respecto, cabe poner de relieve que la forma fundamental en que se pone de manifiesto el sentido de la acción política, es a través del fin que lleva implícito.

El fin en cuanto concepción, precede a la actividad. Es decir que el fin es trascendente: aparece como causa, porque genera la acción;

aparece como medio, porque promueve las funciones específicas de la acción; y se presenta como efecto, en tanto deviene como resultado de la acción. En consecuencia, el fin es visto en sus tres momentos: principio, finalidad y término.

La caracterización precedente indica que el fin de toda actividad debe hallarse con base en tres factores: primero, los factores que promueven la actividad, es decir quién o quiénes y por qué se deciden a crear la materia de empresa; segundo, los factores mecánicos y orgánicos que desarrollan la actividad, es decir, la forma cómo está organizada ésta y; tercero, los factores del ámbito de realización de la acción, es decir circunscribir el lugar y el momento en que se realiza la actividad.

El campo de realización de estos elementos no puede ser otro que el Estado y la sociedad. En efecto, todos los partidos surgen y existen con la presuposición de intervenir en la vida política, por tanto sus fines están dirigidos a dar solución a los problemas del Estado. De ahí que no hay partido político cuya existencia y funcionamiento no están orientados hacia la conquista del poder público; esto se pone de manifiesto tan pronto se observa la forma como cada partido político encara e interpreta los problemas del Estado, la forma como plantea y fundamenta la solución a esos problemas y la manera que son acogidos por la sociedad tales planteamientos de solución.

Esta labor de intervención de los partidos políticos da lugar: en primer término a una tarea de toma de posiciones ideológicas y, en segundo lugar, a la formulación racional, sistematizada de esas aspiraciones y posiciones ideológicas. En tal sentido, se está frente a lo que se denomina: programa político.

El programa político representa el compendio de objetivos o fines específicos que se propone realizar el partido político al asumir el Gobierno, o que exige que se realice a quienes ejercen el gobierno. El programa constituye, entonces, la base de acción que unifica a los miembros de un partido político en sus aspiraciones fundamentales: que son heterogéneas por la diversidad de demanda, pero, a su vez, con una forma homogénea relativa al carácter político de los distintos planteamientos.

Ahora bien, se entiende que un programa político sin una sólida fundamentación teórica que la sustente, tendría una escasa acogida por parte de la sociedad. Porque, como ya se ha señalado un programa político está dirigido fundamentalmente a la sociedad y, en consecuencia, es ésta la llamada a pronunciarse sobre su valor, ya sea afirmativa o negativamente. Más aún, para que tal pronunciamiento pueda producirse con algún fundamento, es indispensable que el referido programa esté igualmente fundamentado.

De otro lado, los programas políticos en tanto exposición escueta y fría de los hechos a ejecutarse, no tienen la fuerza suficiente para imponerse por sí en la conciencia cívica de los hombres. Es claro que los

ciudadanos, como que son seres racionales, se inclinan generalmente en razón de los fundamentos que respaldan a un programa, en atención a las fuentes que determinan su convencimiento y con base en las normas que forman la conciencia. En este sentido, un programa político no es más que una pauta de orientación: no una fuente de decisión y de creencia. Es evidente, finalmente, que el valor de un programa político ha de residir en los principios teóricos que lo informan.

Vocablos de referencia:

V. Ideología política
Partidos políticos

César Rodrigo LANDA ARROYO

PROPAGANDA ELECTORAL

La propaganda ha adquirido en los procesos electorales una importancia decisiva. Se trata de una actividad lícita que, por su influencia en la selección de los gobernantes, requiere una adecuada regulación. Para determinar con claridad el contenido y alcance de la regulación jurídica de la propaganda, es preciso determinar su concepto y su evolución.

I. La noción de propaganda

La palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en un sentido más general, quiere decir, expandir, diseminar o, como su propio nombre lo indica, propagar.

La propaganda es una actividad que persigue ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, con el fin de que adopte determinadas conductas. En otras palabras, por propaganda se entiende el conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas, utilizando principalmente los medios de comunicación colectiva, pretenden influir en determinados grupos humanos para que éstos actúen de cierta manera (GONZÁLEZ LLACA, EDMUNDO, *Teoría y Práctica de la Propaganda*, Editorial Grijalbo, 1981, p. 35).

Los elementos básicos de la propaganda consisten pues, en una técnica o medio de comunicación que surge de estudios, investigaciones, hipótesis, encuestas, etc., con una finalidad muy clara: influir en determinado grupo social. En síntesis, es un medio o técnica de comunicación para influir colectivamente.

A. Propaganda político-electoral y publicidad

En el sentido anteriormente mencionado, la propaganda no difiere en esencia de la publicidad. Etimológicamente, este último concepto significa dar a conocer algo, publicarlo, una forma de propagarlo; su finalidad consiste en estimular la demanda de bienes y servicios (CALAIS-AULOIS, JEAN, *Droit de la Consummation*, Dalloz, 1980, p. 20) lo que, en otras palabras, quiere decir, promover una conducta en determinado sentido, que también persigue la propaganda.

La propaganda electoral no es otra cosa que propaganda política, enmarcada dentro del proceso electoral, y orientada a que los electores adopten cierta conducta.

Por lo anterior, cabe coincidir con el psicólogo argentino que afirma, en relación con la propaganda y la publicidad: "El que era considerado modelo norteamericano de promoción política y electoral tiende a extenderse a la mayor parte de las naciones capitalistas, y aunque el producto que busca venderse (candidato, programa, idea) sale de los marcos de las mercancías-objetos, las campañas para su difusión y aceptación borran diferencias de contenido para considerarlas de manera similar, utilizando mecanismos y técnicas prácticamente idénticas a las usadas para tales mercancías (por la razón y el convencimiento ideológico), reemplazándolas por técnicas efectivas, "slogan" de fuerte impacto emocional, en nada diferentes de la promoción de un cosmético o bebida (*jingles*, carteles de colores llamativos sin papeles políticos, etc.). Más allá de que siempre ocurrió esto en alguna medida (carteles masivos, lenguajes específicos), la principal diferencia actual es que se las subordina a un manejo típicamente publicitario, donde incluso se abandona la difusión de ideas, supeditando la campaña a la "venta" de un producto-mercancía: algo así como más fórmulas y menos argumentos" (GUINSBERG, ENRIQUE, *Publicidad: Manipulación para la reproducción*, Plaza y Valdés, 1987, p. 12).

La cita anterior, por sí sola elocuente y cierta, se ratifica en la evolución de la propaganda política electoral.

B. La evolución de la propaganda

La propaganda no es nueva en la historia de la humanidad: "Desde los griegos, primeros maestros de la humanidad en Occidente, no concebían que alguien pudiera dedicarse a los asuntos de la polis si no conocía de retórica o sea el arte de persuadir..." (GONZÁLEZ LLACA, EDMUNDO, *Ibid.* contraportada). Al respecto, LOEWENSTEIN afirma:

"La propaganda política, en una o en otra forma, ha existido ciertamente desde el principio de la sociedad estatal organizada. Su influencia, sin embargo, en la mentalidad individual, núcleo del alma de la masa, se ha hecho arrolladora cuando se ha apropiado de los medios de comunicación colectiva". (LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la*

Constitución, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964, p. 414). Es una manifestación del poder que intenta influir en la libre voluntad del destinatario para que éste se sienta inducido a actuar según las directrices de los que controlan el aparato de propaganda.

La propaganda político electoral ha evolucionado desde el contacto personal, como se dio en la primera época del Constitucionalismo, hasta la actual que, sin renunciar totalmente a la relación directa con los electores, utiliza esencialmente los medios de comunicación colectiva. Sin duda, también, la influencia de los periódicos, frente a la radio y a la televisión, ha disminuido. La lectura exige una actitud más activa y disponibilidad de tiempo, de concentración, disciplina, esfuerzo; los radioescuchas y televidentes juegan un papel más pasivo y menor su esfuerzo. Este aspecto adquiere aún más relevancia en países con alto analfabetismo donde los métodos audio-visuales no necesitan, de los electores, saber leer y escribir. Dirigida a las masas, la propaganda política intenta ejercer su influjo más con efectos emocionales e inconscientes que con la persuasión o mediante la razón. La propaganda se presenta de modo exagerado, simple y superficialmente. No obstante el carácter emotivo, irracional del mensaje propagandístico, se requiere un gran equipo profesional, de especialistas, que tienen que saber interpretar encuestas y sondeos, hacer análisis socio-políticos, estudiar la personalidad de los candidatos, sus aspectos más relevantes, las distintas capas sociales y su percepción sobre el candidato así como los elementos que quiere oír el electorado como promesas de campaña, etc. Es decir, todo un universo y metodología políticos se abren campo para dar paso a politólogos, publicistas, expertos nacionales e internacionales en dirigir campañas electorales, asesores. Día con día, la propaganda se asemeja más a la venta de un producto, "Aquel que unte el pastel político con la más rica miel, es el que cazará más moscas". O, parafraseando la "Ley" de Sir Haroldo MacKinder: el que domina los medios de comunicación de masas, domina al electorado; el que domina al electorado, domina al proceso político" (p. 417).

C. La noción jurídica de propaganda

En algunos países, se han dictado regulaciones especiales en las leyes o códigos electorales, como por ejemplo, en España, que define propaganda así: "Se entiende por campaña de propaganda electoral el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, las Federaciones, las coaliciones, las agrupaciones de electores y los candidatos en orden a la captación de sufragios" (Art. 37 del Real Decreto -- Ley de 18 de marzo de 1977, sobre Normas Electorales).

Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones afirmó que: "Resulta fácil para cualquiera darse cuenta de que una publicación es propaganda político-electoral, 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" (Resolución Nº 65, de diez horas del treinta y uno de enero de mil novecientos setenta y cuatro).

Tanto la Constitución Española, como la jurisprudencia del Tribunal Electoral Costarricense definen la propaganda: la primera, como el conjunto de actividades lícitas de los partidos políticos y otras organizaciones y candidatos para captar votos; y el segundo, entre otras cosas, como la ponderación o combate de una persona, publicada en forma sistemática. Es obvio que con el fin de obtener votos a favor y que el partido contrario no los consiga.

De lo expuesto hasta aquí, cabe concluir que por propaganda política o político electoral cabe jurídicamente entender el conjunto de actos de partidos políticos o de personas que tienen como fin persuadir al electorado en determinado sentido para obtener votos. Coincide esta definición con el concepto general de propaganda.

D. El plazo de la campaña electoral

De las diversas restricciones en que suele limitarse la propaganda político electoral, la relativa al plazo ostenta cierto carácter general, por constituir un elemento vital para evitar someter a los pueblos a permanentes tensiones que produce la publicidad en este campo. En efecto, no cabe condicionar la existencia de una comunidad a los innumerables y constantes anuncios de radio, televisión y prensa, relativos a la publicidad. De ahí que se justifiquen plenamente las regulaciones que limiten a un período de tiempo la actividad propagandística electoral; los pueblos tienen derecho a la tranquilidad política necesaria para desarrollar las diversas tareas cotidianas. Intimamente ligada al proceso electoral, la propaganda política como aquél, no constituyen fines en sí mismos, sino que son medios para persuadir al electorado de las bondades de determinadas tesis o candidatos y que el pueblo pueda discernir libremente, sin excesos de publicidad y sin presiones, la mejor opción para regir los intereses de su país. De otro modo, el electorado excesivo, con una propaganda agresiva, violenta, distorsionaría los procesos y ratificaría la preocupación ya esbozada por los griegos, de que la democracia degenera en demagogia. Mas ello no basta para que, racionalizado el plazo de propaganda, se dé suficiente espacio de tiempo al debate de ideas, a la capacitación política en general, a los procesos internos que sirvan de base para seleccionar adecuadamente a los hombres que han de gobernar los países y que preparen los cuadros de gobierno de los partidos políticos, con claridad de ideas y de objetivos y, en el ejercicio del poder, realicen las acciones políticas de la mejor manera posible.

Las democracias modernas desarrollan los procesos electorales y los mecanismos publicitarios dentro de plazos razonables. El tiempo y el dinero que se destina en los largos procesos electorales, con publicidad abusiva, podrían emplearse en mejores causas de interés de los respectivos países. Lejos de engrandecer a los pueblos, con debates edificantes, la publicidad reiterada no contribuye en nada con la democracia, antes bien la deforma, la distorsiona, la hace, en alguna medida, consumista.

II. La regulación jurídica de la propaganda electoral

La importancia que tiene la propaganda electoral orientada a dar a conocer muchas veces como un producto, la personalidad de los candidatos y, en menor grado, los programas de los partidos políticos, obliga a establecer una regulación adecuada que garantice principios fundamentales del proceso electoral: el pluralismo, la libertad política y la igualdad de oportunidades de los electores y de los partidos políticos. Sin duda, la desigualdad financiera de los partidos políticos, sin la adecuada regulación, lleva a un desequilibrio en el empleo de los medios de comunicación y de propaganda, lo que se convierte en factor importante, y hasta decisivo, en el resultado electoral. La ventaja de un partido político, sólidamente financiado, frente a aquéllos que no tienen acceso a los medios de comunicación para persuadirlos de las bondades de su programa y candidatos, no armoniza con principios democráticos de igualdad de oportunidades en los procesos electorales.

Para resolver esta desigualdad antidemocrática surge la necesidad de establecer limitaciones importantes: imponer restricciones a los gastos electorales, controlar el financiamiento de los partidos políticos con la obligación jurídica de indicar la fuente de los ingresos, y así evitar aquéllos de dudosa procedencia, desautorizar recursos privados, desproporcionados para los partidos políticos que desequilibran los procesos democráticos. Todas estas medidas, han de ser complementadas con regulaciones relativas a la legitimación para realizar propaganda política (¿quiénes pueden hacerlo?), su contenido (¿cómo?), intensidad y cantidad (¿cuánto?) y el plazo para realizar la propaganda (¿cuándo?).

Con acierto la exposición de motivos, de la Ley Española General sobre Elecciones, trata de precisar los principios fundamentales de la normativa jurídica relativa a la propaganda: "Tal es el caso de la regulación de la Campaña Electoral, sobre la base de dos principios: la igualdad de oportunidades de todos los contendientes, asegurada a través de los medios informativos de titularidad pública y la de la adecuación de espacios y lugares idóneos para la propaganda electoral; y el control de quienes administran el proceso electoral de toda Campaña e incluso de los gastos por ella ocasionados, a fin de que

ninguna libertad pueda ser inhibida por el abusivo ejercicio de la libertad ajena”.

A. La legitimación para realizar propaganda electoral

En Costa Rica, la ley electoral permite únicamente a los partidos políticos inscritos hacer uso de las empresas de comunicación colectiva debidamente registradas ante el órgano electoral, con el objeto de:

Explicar sus programas e impugnar el de los contrarios, y exponer sobre las demás actividades político-electorales y examinar la conducta de los funcionarios y de los candidatos que se proponen, tres meses antes de las elecciones.

Para interpretar adecuadamente esta norma, con garantía de los principios de igualdad de oportunidad y de libertad de expresión política, se debe permitir el debate de ideas y la manifestación del pensamiento, individual y colectiva, pero cuando se hace uso de esas ideas y esa manifestación del pensamiento de modo reiterado y sistemático, se convierte en propaganda y, en consecuencia, se le aplica los otros límites: es decir, únicamente los partidos políticos podrán utilizar esas ideas y pensamientos con fines electorales, y dentro de las demás condiciones que establece la ley. En ese sentido, adquiere particular importancia la precisión que realizó el Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido de que, el ponderar o atacar a un candidato en forma reiterada y sistemática, constituía propaganda político-electoral.

La interpretación anterior permite expresar el pensamiento, el debate y confrontación de ideas que no sólo son convenientes, sino necesarios y legítimos en una democracia: no se afecta el principio de igualdad de acceso y de condiciones en la contienda electoral y se dejaría, en última instancia, al órgano electoral para que resuelva los conflictos que se suscitan al respecto.

Sin embargo, por tratarse de una norma que en alguna medida restringe la libertad de expresión, ha de ser interpretada en forma amplia en favor de la manifestación del pensamiento y únicamente cuando se comprueba que se ha convertido en propaganda político-electoral, se debe limitar el acceso, en cuanto al sujeto que la promueve —únicamente partidos políticos— y someterla a las demás condiciones que la regulan.

B. Propaganda de clérigos y seglares invocando motivos religiosos

La Constitución política de Costa Rica, en su artículo 28, señala que “No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política y otra, respecto de los seglares que invoquen motivos religiosos o se valgan de creencias religiosas”. La influencia política de la iglesia católica en los países latinoamericanos fue decisiva; por ello, a finales del

siglo pasado, el movimiento liberal se preocupó por evitar la intervención de la iglesia en la actividad política y desde 1895 existe esa norma constitucional, que recogió la Constitución Política vigente.

La norma señala dos límites muy importantes: uno en cuanto al sujeto, clérigo, que no podían hacer en forma alguna propaganda política, y otra, respecto de los seglares que invoquen motivos religiosos o se valgan de creencias religiosas.

Este límite es ampliado por el Código Electoral (Art. 87) que prohíbe toda forma de propaganda en la cual —valiéndose de las creencias religiosas o invocando motivos religiosos— se excite a la muchedumbre en general o a los ciudadanos en particular a que se adhieran o se separen a partidos o candidaturas determinadas. Podría rechazarse sobre la base de estas normas, la inscripción del Partido Unidad Social Cristiana, al invocar su nombre, motivo religioso. Sin embargo, este extremo ha sido aceptado y, en consecuencia, no ha planteado problema jurídico alguno. En efecto al aceptar su inscripción, el Tribunal de Elecciones implícitamente ha admitido que ese nombre no transgrede la norma constitucional ni la legislativa y como el Tribunal Supremo de Elecciones interpreta en forma exclusiva y obligatorias las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral ha resuelto implícitamente el problema el cual queda relegado a una institución académica.

C. Límites al contenido de la propaganda

Además de las limitaciones mencionadas, relativas a creencias o motivos religiosos, la propaganda política, como expresión de la libertad de opinión, tiene como limitaciones las buenas costumbres, la seguridad nacional, y, en general, el orden público, el honor a las personas y la protección a la imagen personal. En principio, el órgano electoral tiene que aplicar estas limitaciones con carácter restringido. Si bien el contenido de la propaganda, en Costa Rica, aparece delimitado en cuanto a explicar e impugnar los programas, así como las actividades político-electorales y examinar la conducta de los funcionarios y candidatos que se proponen, es lo cierto que, a la hora de impugnar los programas y de analizar la conducta de los funcionarios se suele caer en propaganda altamente agresiva que afecta la imagen de las personas y prácticamente mucha de ella podría tipificarse dentro de los delitos contra el honor.

Aunque aplicable a las convenciones internas de los partidos políticos suscitó, en Costa Rica, una importante polémica relativa al contenido de la disposición prevista en el artículo 74 del Código Electoral, reformado en 1988 que permitía la propaganda e información de cada una de las precandidaturas únicamente durante los dos meses anteriores a la fecha en que se hubiere fijado para su celebración. Sobre el contenido de propaganda cabe sostener que no podía abarcar también

los debates políticos, por cuanto, si los comprendía, violaba normas constitucionales relativas a la libertad de pensamiento y de opinión, consagradas en la Carta Política y en Convenciones internacionales, ratificadas por Costa Rica.

Coincidimos en que todo depende de la dosificación o balance entre lo que se permite, por un lado, y lo que se prohíbe por el otro. (ORTIZ ORTIZ, EDUARDO, *La Nación*, 21 de agosto de 1988). La propaganda por excesiva y costosa sí debe ser objeto de regulación, no así la libertad de expresión o de opinión, como se ha sostenido reiteradamente en esta propuesta.

Ch. Límites en cuanto a la cantidad e intensidad

Sin duda, conviene limitar la propaganda política en lo relativo a su cantidad e intensidad para evitar abusos y costos exagerados en los medios de comunicación colectiva. El impacto de una campaña propagandística diariamente influye en la actividad cotidiana de un pueblo, en su trabajo, en su distracción y se le satura de manera tal, que prácticamente, un alto porcentaje de lo que oye, o ve, en los medios de comunicación colectiva se refiere a la publicidad electoral. Vendidos como un producto, los candidatos saturan al electorado de propaganda. Con acierto, así lo hicieron ver los Delegados de la Organización de Estados Americanos, respecto del proceso electoral costarricense: "El Costo de la Campaña: Nos ha parecido excesivo el gasto en que se ha incurrido durante esta campaña electoral, teniendo especialmente en consideración los recursos totales del país. Solamente el costo del material impreso, que supone el empleo de productos que creemos han de ser importados, ha debido afectar la balanza de pagos... En la ya citada edición del 5 de febrero, se cuentan 53 avisos de uno de los grandes partidos y 27 del otro. En muchísimos casos, un mismo texto de publicidad partidaria se repetiría en varias páginas de la misma edición y en ediciones sucesivas. Consideramos que el elevadísimo costo de este tipo de propaganda, dadas sus características y contenido, no ha de rendir en votos un resultado más favorable que los perjuicios que ella debe ocasionar a los partidos y aun a la nación. Similares precisiones se pueden hacer acerca del excesivo y costosísimo empleo de la radio y la televisión. En vista de que el costo de la propaganda tiende a crecer aceleradamente de elección en elección, estimamos que sería conveniente establecer limitaciones realísticas a las inversiones con fines electorales por parte de los partidos políticos para futuras campañas, tomando en consideración la experiencia de otros países en cuanto a la forma de hacer efectivas tales limitaciones. (Exposición Cit. por GARCIA EDGARDO, *La Propaganda Política: Efectos Jurídicos*, Tesis de Grado, Universidad de Costa Rica, 1988, p. 119).

Sobre la base de este criterio técnico de los Delegados de la Organización de Estados Americanos, se reformó el artículo 85 cuyo texto

dice: "...d) La propaganda estará limitada, por partido político a no más de una página por edición, o su equivalente en número de centímetros cuadrados, en cada uno de los diarios nacionales. En lo que respecta a la propaganda por televisión, cada partido tendrá derecho a un máximo de diez minutos diarios por canal. Este tiempo se distribuirá de la siguiente manera: cinco minutos para cortos propagandísticos y cinco minutos para exposiciones del candidato o de quien designe el partido, sobre su programa de gobierno" (Ley N° 7094, de 14 de junio de 1988). Esta reforma constituye un avance, aunque creó una nueva e injustificada desigualdad: en favor de la radio y en perjuicio de los otros medios de comunicación colectiva.

Conclusión

La propaganda política, inicialmente concebida como el arte de la retórica para persuadir, ha evolucionado por su técnica, su constancia y su contenido hacia una forma de publicidad. Esta última es una realidad omnipresente: se encuentra en periódicos, revistas, radio, televisión, calles y carreteras, en la azoteas y paredes de los edificios, en los comercios, estaciones de transporte y en los vehículos privados y de servicio público; en las ciudades y en los centros turísticos. Aplicada a la política, en época electoral es imposible escapar de ella: con volantes, panfletos, cartas, "stickers", carteles, etc., además de los medios de comunicación. Las formas más diversas de propaganda política con intensa y constante agresividad penetra los hogares, las oficinas, los negocios, las tiendas... Todo. Por esa razón, cada vez en mayor grado, las campañas políticas (especialmente las electorales) son llevadas a cabo por agencias y con técnicas publicitarias (GUINSBERG ENRIQUE, *Publicidad: Manipulación para la Reproducción*, Plaza & Janés, S.A. 1987, p. 12). Como lo indicaron los Delegados de la Organización de Estados Americanos, su costo es alto; la intensidad y cantidad, excesiva.

Como consecuencia de ello, las regulaciones constituyen frenos a esos abusos. Sin embargo, esas limitaciones tienen que guardar un correcto equilibrio, entre lo permitido y lo prohibido; entre la libertad política y la igualdad de oportunidades de los contendores; entre el estímulo a la confrontación de ideas, y la restricción a la publicidad agresiva y poco edificante; entre la necesidad de dar a conocer los candidatos y su oportunidad mediante un plazo razonable. Todos estos equilibrios fortalecen la democracia, los excesos la distorsionan.

Para garantizar estos principios, el control ejercido por el órgano nacional en la elecciones generales, y por los tribunales de los partidos políticos en los procesos internos, resulta fundamental, dotados ambos, en sí, de los recursos técnicos, materiales, y humanos necesarios para cumplir fielmente sus trascendentales tareas en favor de la democracia.

Vocablos de referencia:

V. Campañas electorales
Elecciones

Hugo Alfonso MUÑOZ Q.

Q

QUORUM

Expresión que se traduce a la cantidad de miembros que deben estar presentes en un organismo o grupo, para que éste pueda reunirse válidamente.

I. Conviene distinguir entre “quorum” y “mayoría calificada”. Ambas expresiones obedecen a un principio de orden en el funcionamiento de los cuerpos colegiados y constituyen un mecanismo de protección para las minorías. En tanto que la “mayoría calificada” es una cantidad de votos emitidos necesarios para adoptar una decisión, el “quorum” se refiere a la cantidad de votos potencialmente expresables, que están presentes en el momento en que el órgano adopta la decisión. El quorum, por lo tanto, es condición de la mayoría calificada, sin perjuicio de que ambas cantidades coincidan.

II. Salvo el caso de organismos de partidos políticos o de autoridades electorales colegiadas, la exigencia del quorum tiene poca aplicación en la sistemática electoral actual. Pertenece más bien a la reglamentación de los órganos políticos, especialmente de los parlamentos y de los gabinetes. Tiene todavía vigencia en elecciones directas de agrupaciones sociales y corporativas.

Comité Editorial

R

REELECCIÓN

1. Precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un período 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, sea mediante asambleas electorales, en las cuales regularmente se eligen por sufragio directo o indirecto al Presidente y Vicepresidente de la República y los miembros del Poder Legislativo; sea por escogencia institucional como en la práctica resulta ser el nombramiento de los miembros del Poder Judicial y del Cuerpo Electoral.
2. En el lenguaje político común el término **reelección** tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del titular del Poder Ejecutivo, o sea el Presidente de la República. A tal situación se le llama también **continuismo**, y en dicho caso, este último vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático porque evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el poder.
3. La reelección es autorizada constitucionalmente: a) por omisión; b) por disposición expresa.
 - a) **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.
Ejemplo: Constitución de la República Dominicana, 1966, vigente, cuyo texto se interpreta de esa manera por ausencia de toda disposición al respecto en materia de cargos para Presidente y Vicepresidente de la República.
 - b) **Por disposición expresa.** El texto constitucional autoriza en su contenido la reelección.

Ejemplo: La Constitución de Estados Unidos de América, Enmienda XXII, autoriza la reelección por una sola y única vez y para el período inmediato o para cualquier otro período. 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.

4. La reelección o mejor dicho, una segunda elección, puede ser prohibida: a) para un período inmediato; b) para siempre y de manera definitiva.
 - a) **Para un período inmediato.** Regularmente las Constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar que transcurran en el tiempo, uno, dos o más períodos constitucionales. Ejemplos: La Constitución Argentina, de 1860, reformada, artículo 77, consagra que el Presidente y el Vicepresidente “no pueden ser reelegidos sino con un intervalo de un período”. La Constitución de Venezuela, 1961, artículo 185, permite la nueva elección presidencial para un mismo ciudadano, después de diez años (dos períodos constitucionales consecutivos de cinco años cada uno), de haber cesado en su primer mandato.
 - b) **Para siempre.** Hay Constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera radical y en forma absoluta. Ejemplos: La Constitución de Guatemala, 1985, Art. 187, prohíbe la reelección del Presidente terminante y definitivamente. La Constitución de México, 1917, artículo 183, veta la reelección del Presidente ya que éste “en ningún caso y por ningún motivo puede volver a desempeñar el puesto”.
5. En la historia de América Latina principalmente por sus características socio-económicas y ambientales, la tradición histórica y el sistema de gran preponderancia presidencialista, la **reelección** ha sido utilizada frecuentemente por los gobiernos autocráticos, los cuales cumplimentando aparentemente los métodos electorales previstos por la Constitución y las leyes, tratan de perpetuarse en el poder, a través de farsas electoreras, que vienen a cubrir los fraudes, las arbitrariedades y las acciones represivas a que recurren para lograr propósitos y así burlarse de los principios democráticos, que anuncian hipócritamente sostener y defender. En ocasiones, la dictadura ofrece las apariencias de evitar la **reelección** inmediata y para esos casos el déspota busca sustitutos manejados por él que resultan simples testaferros o títeres. Ejemplos: Venezuela, época de Juan Vicente Gómez (1908-1961); Nicaragua: época de Anastasio Somoza García y de su hijo Anastasio Somoza Debayle (1935-1979). En esos períodos se celebraron supuestas elecciones u otras maniobras legales en el curso de las cuales el tirano simulaba dejar el mando en otras manos.

En otras ocasiones el dictador o tirano continuó su mandato sin interrupciones, como es el caso de Porfirio Díaz en México (1884-1911), de José Gaspar Rodríguez de Francia en Paraguay (1814-40), entre otros.

6. En la República de Haití, la reelección ha sido algunas veces consagrada en forma permanente y vitalicia. Así la Constitución de 1816, en su artículo 142 dice textualmente: "La Presidencia de Haití es vitalicia". En esa forma gobernaron los Presidentes Alejandro Petión y Juan Pedro Boyer (1807-1843).

La Constitución de 1964, en su artículo 164 eligió al Dr. Francisco Duvalier como Presidente Vitalicio, posición que heredó su hijo Juan Claudio Duvalier (1957-1986).

Vocablos de referencia:

V. Alternancia en el gobierno Sistemas políticos

•BIBLIOGRAFIA: Textos de las Constituciones referidas más arriba. Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana - Espasa Calpe - Tomos y Suplementos hasta 1980. FERREIRA PINTO, JUAN C.: *Derecho Constitucional*/Vol. II Buenos Aires, 1978. MARIÑAS OTERO, LUIS: *Las Constituciones de Haití*, Madrid, 1968. ZAMORA, ANTONIO: *Digesto Constitucional Americano*, Buenos Aires, 1953. Recopilación Leyes Guatemala, Guatemala, 1987. Constitución Nacional Argentina. Comentada por Italo Luder y Jorge R. Vanossi. LAMBERT, JACQUES - *América Latina*, Madrid, 1964. ZEA, LEOPOLDO: *El Pensamiento Latinoamericano*, Barcelona, 1976. Archivo Privado "Genaro Pérez", Santo Domingo.

Julio Genaro CAMPILLO PÉREZ

REFERÉNDUM

I. (Del latín *referendum*, de *referre*: referir). Institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y el plebiscito.

Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, de

aprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes formulan la ley, pero *ad referendum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el voto popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley.

Tiene un parentesco histórico con el plebiscito, con el cual muchas veces se confunde. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio.

II. Referendum constitucional y legislativo. Cuando el electorado participa en la función constituyente se da el referendum constitucional, el que puede tener dos manifestaciones: la decisión sobre la futura forma de Estado, lo que ocurrió en Italia el 2 de septiembre de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre de 1946, en los cuales se decidió sobre la monarquía o la república; b) decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793, lo que se hizo con fundamento en la concepción rousseoniana de la aceptación del contrato social consensualmente. Mecanismo que también fue utilizado por Napoleón, para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804.

En el siglo XIX, la popularidad del referéndum decreció, seguramente por su desprestigio al ser usado por fuerzas dictatoriales, con excepción de Suiza donde su crédito ha sido permanente, y donde fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa en 1874. De nuevo, después de la Primera Guerra Mundial, es adoptado en varios países, entre ellos, dos latinoamericanos: Chile en 1925, y Uruguay en 1942 y 1952. Francia, después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la institución y recurre tres veces al referéndum constitucional: para rechazar el proyecto, el 2 de junio de 1946; para confirmar el segundo proyecto, el 27 de octubre de 1946, y para legitimar la Constitución del general De Gaulle, el 28 de septiembre de 1958, que no fue aprobada por la asamblea. A pesar de su intrínseco carácter democrático, el referéndum goza de crédito en gobiernos conservadores y dictatoriales, porque el procedimiento es fácilmente distorsionable a través de propaganda y manipulación electoral.

En las constituciones occidentales de data relativamente reciente, la institución ha sido adoptada con limitaciones: en las francesas de 1946 y 1958 (Art. 90) cuando un proyecto de reforma no ha sido aprobado en su segunda lectura por la Asamblea Nacional, por mayoría de los dos tercios o por la de tres quintos en cada una de las cámaras, o

cuando, tratándose de una revisión constitucional referente a la existencia del Consejo de la República, ésta no haya dado su conformidad. En Italia se adopta el referéndum en el Art. 138 de la Constitución, cuando las reformas no hayan sido aprobadas en segunda lectura por los dos tercios de cada Cámara y también para transformaciones territoriales y en el ámbito regional (Art. 123). En la Constitución española de 1978 (Art. 167.3), se indica que aprobada la reforma constitucional por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los 15 días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras y cuando se propusiere la revisión total de la Constitución, o una parcial que afecta el Título preliminar; al Capítulo II, sección primera del Título primero o al Título II; aprobada la reforma por las Cortes, será sometida a referéndum para su ratificación.

El referéndum legislativo tiene también en Suiza su ejemplo mejor. Las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado, procedimiento que se utiliza con frecuencia y constituye un buen ejemplo de gobierno semidirecto con una integración al electorado en la toma de decisiones.

III. Clasificación. Por sus efectos puede ser: constitutivo, modificativo y abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo; por su origen puede ser: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional. Especial mención merece el referéndum consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional, que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar.

IV. El referéndum en América Latina. El Art. 6 del Acto Legislativo número 1 de 9 de enero de 1986 —por el cual se reforma la Constitución de Colombia de 1886— introduce el mecanismo de la consulta popular para que, de acuerdo con formalidades y requisitos que deberá precisar la ley, los habitantes del municipio decidan sobre asuntos de interés local.

El territorio de la República de Costa Rica se divide —para los efectos de la Administración Pública— en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La Asamblea Legislativa puede decretar —observando los trámites de reforma parcial de la Constitución— la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto sea aprobado de previo en un plebiscito que la propia Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración (Art. 168).

La Constitución de Cuba establece como atribución de la Asamblea Nacional del Poder Popular la de “aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime

conveniente en atención a la índole de la legislación de que se trate” (Art. 73 inc. v), así como la de disponer la convocatoria de referenda en los demás casos que prevé la Constitución u otros que la propia Asamblea considere procedentes (Ibid., Inc. u). La reforma a la Constitución acordada por aquella Asamblea (única que pueda reformarla) cuando sea total o se refiera a la integración o facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere además, la ratificación por parte del electorado a través de un referéndum convocado al efecto por la Asamblea.

El derecho del pueblo de emitir opinión a través de plebiscitos es garantizado por la Constitución de Chile, como una forma de ejercicio directo de la soberanía (Art. 5). Se regula ese mecanismo como parte del proceso de reforma constitucional en los artículos 117 y 118 del mismo texto.

La Constitución de Ecuador reconoce como derecho de los ciudadanos el de “...ser consultados en los casos previstos en la Constitución...” (Art. 32) y señala la obligatoriedad de la decisión tomada por ese medio (Art. 33). El Congreso Nacional de Ecuador, por su parte, puede solicitar al Presidente de la República que, habiendo objetado leyes que han sido aprobadas por el Congreso Nacional o por el Plenario de las Comisiones Legislativas, las somete a consulta popular (Art. 69). En todo caso, se establece como atribución y deber del Presidente “convocar y someter a consulta popular las cuestiones que a su juicio sean de trascendental importancia para el Estado”, especialmente los proyectos de reforma constitucional y la aprobación y ratificación de tratados o acuerdos internacionales, sobre cuya conveniencia no hayan logrado un acuerdo el titular del Ejecutivo y el Congreso Nacional (Art. 78 inc. p. en relación con el Art. 143).

La Constitución de El Salvador deja constancia del interés de esa República en una mayor integración con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano, así como del compromiso de propiciar la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América. “El proyecto y bases de la unión —afirma el texto— se someterán a consulta popular” (Art. 89).

Las decisiones políticas de especial trascendencia (entre ellas la entrada en vigencia de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República o por una Asamblea Nacional Constituyente, cuando su convocatoria es exigida por el Texto Fundamental) deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos según la Constitución de Guatemala (Art. 173 en relación con el Art. 280). Tal consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

Según el artículo 284-3 de la Constitución de Haití “Toda Consulta Popular tendiente a modificar la Constitución por la vía del referéndum está formalmente prohibida”.

El Congreso mexicano tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Sin embargo, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinen deberán ser sometidos al referéndum (Art. 73, VI inc. 2).

La Constitución de Nicaragua señala entre las funciones del Consejo Supremo Electoral la de “organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referenda que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la ley (Art. 173 inc. 1).

El referéndum —como parte del procedimiento de reforma constitucional se regula en la Constitución de Panamá (Art. 308 inc. 2). Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo sobre el canal de esclusas, su zona adyacente y sobre la protección del mismo, así como para la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y sometidos a referéndum nacional. Igual disposición se aplicará a cualquier contrato del Ejecutivo con empresas particulares o pertenecientes a otro Estado, sobre la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas (Art. 310). De igual manera se garantiza el derecho de los ciudadanos al referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos Municipales (Art. 236).

“Las modificaciones en la demarcación regional requieren el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas, conforme a la ley”, según dispone la Constitución de Perú (Art. 260 par. 2).

La soberanía de la Nación Uruguaya es ejercida directamente por el Cuerpo Electoral a través del referéndum (Art. 82). La ley —ordena la Constitución— reglamentará este mecanismo como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales (Art. 304). Se regula, además, el plebiscito como paso último necesario del procedimiento de reforma constitucional (Art. 331).

De igual manera procede la Constitución de Venezuela (Art. 246) limitando la aplicación del referéndum a los casos de reforma general de la Constitución.

Vocablos de referencia:

V. Elecciones

Participación política

•BIBLIOGRAFIA: AGUIAR DE LUQUE, LUIS, *Democracia directa y Estado Constitucional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1977; LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1957; URIBE VARGAS, DIEGO, *El referéndum: ensayo sobre la democracia semidirecta*, Bogotá, Themis, 1967; PÉREZ PÉREZ, ALBERTO, *Referéndum y democracia directa*, Montevideo, Asociación Americana de Juristas, 1987.

REGÍMENES POLÍTICOS

I. Concepto general

Si queremos tener un concepto real del régimen político vigente en un país, hemos de considerar no sólo su aspecto constitucional o jurídico, sino también su funcionamiento, es decir las formas específicas en que se manifiesta su acción. Únicamente de esa manera podremos disponer de elementos suficientes para poder calificarlo como liberal, autoritario o marxista. En este sentido,decimos que existe un régimen democrático cuando verificamos la existencia de un orden jurídico elástico, que permite un libre juego de las fuerzas políticas en el marco de instituciones pluralistas y legítimas. a la vez, su estabilidad será el resultado de un equilibrio armónico de fuerzas e instituciones políticas constitucionalmente reguladas.

Así, desde un punto de vista estricto, entenderemos por régimen político el conjunto de las instituciones que regulan la vida política de un país y que se manifiestan como ámbito jurídico predeterminado, a la vez que como reglas del juego político, cuya dialéctica permite una singular forma de lucha por el poder y por su ejercicio,dando vida a los valores que animan tales instituciones.

Hay que considerar que las instituciones políticas tanto constituyen la estructura organizativa del poder político como resultan ser un conjunto de normas y de procedimientos que garantizan la continua repetición de comportamientos previsibles, posibilitando la regulación del conflicto de intereses, es decir de la lucha por el poder y su ejercicio.

Estas consideraciones nos exigen, por tanto, analizar las ideas de sistema y de régimen político.

II. La idea de sistema y de régimen político

A. *El sistema político*

En su concepción más amplia, el sistema político aparece como el sector más representativo del sistema social global al mostrarse desde la perspectiva de las estructuras políticas; sin embargo,estas estructuras tienen una esencia radicalmente diferente de la del resto de las estructuras sociales en razón a la actividad que despliegan: la acción política. Efectivamente, la función esencial de la actividad política y, por tanto de las estructuras políticas interrelacionadas en el seno del sistema político, consiste en coordinar, dirigir y resolver los conflictos de intereses que se plantean al nivel de la sociedad global por mor de las diferentes actitudes, deseos, proyectos..., de los distintos grupos sociales. La satisfacción de estas necesidades sociales, de manera institucio-

nalizada y objetiva, sería el fundamento mismo del sistema pero, su capacidad real para conseguirlo viene determinada por la elección —o imposición— de uno u otro régimen.

De ahí que el sistema político, como conjunto de poderes públicos y de organizaciones sociales de diversa índole, se manifieste como un conjunto complejo de procesos sociales y de relaciones funcionales dadas entre los elementos que lo integran.

El régimen político que se decante en el seno de un sistema dado se referirá, pues, a la específica forma en que se organice la estructura institucional de los poderes públicos en su relación con las fuerzas políticas y sociales o, lo que es lo mismo, por el carácter que adquieran los actos de gobierno a través de sus producciones concretas. Así, todo sistema y todo régimen político son susceptibles de una definición formal, institucional, estática o dinámica.

En sentido amplio, sistema y régimen político está integrado por un conjunto de variables subsistemas notablemente amplio; sin embargo, también es cierto que pueden reducirse a un conjunto concreto de variables, en perpetua interrelación. Y de aquí podemos deducir la idea de sistema político como subsistema del social global investido de la función de “resolver los problemas sociales que los gobernados, abandonados a sí mismos, no podrían resolver, ni tan siquiera intentarlo, sin poner en peligro la cohesión del grupo” (J. de PARGA).

Por consiguiente, el régimen político concreto sería “la solución política efectiva que adopta una comunidad, que será impuesta, en cada caso, por los poderes constitucionales y por una serie más o menos larga de poderes de hecho”. (J. de PARGA). Aparece aquí la idea de régimen político como resultado de un proceso concreto en el que actúan, con mayor o menor virulencia, según el grado de consenso, una serie de elementos variables de carácter psicológico, social y político. DUVERGER (1960), ampliando esta idea, afirmaba: “Un régimen político es una combinación de un sistema de partidos, de un modo de escrutinio, de uno —o más— tipos de decisión, de una o más estructuras de grupos de presión, etc. Para analizar válidamente las combinaciones realizadas es necesario disponer de análisis válidos de los diversos elementos combinados”.

B. La idea estricta de régimen político

Tal y como la estamos empleando, la idea de régimen político implica las dimensiones sociológica, jurídica y deontológica inherentes al concepto de política: pero, además, abarca las actividades políticas ejercidas por los poderes de hecho, cuya estructura y el carácter de sus actos, configuran también el régimen político. Este concepto, como es lógico, no sólo incluye las estructuras de los gobernantes y de los gobernados —instituciones y fuerzas políticas— sino también su funcionamiento real y los comportamientos sociales que inducen.

El concepto de régimen político, por otra parte, supera al de orden constitucional ya que no sólo considera las normas jurídico-constitucionales, sino también la organización concreta de la sociedad global real. Ambos conceptos coinciden parcialmente pues, como sabemos, ninguna constitución configura totalmente la vida política de un país. Así, la expresión régimen político se nos muestra como una configuración concreta de la vida política, mientras que la de sistema político no trasciende su proyección abstracta.

III. Regímenes políticos y formas de gobierno. Conceptualización y tipologías

A. Conceptualización

Para la teoría clásica del Estado y en su acepción más restringida, las formas de gobierno se refieren al carácter de la jefatura del Estado: así, en función del carácter electivo o no de esta Suprema Magistratura se establece la clasificación entre monarquías y repúblicas.

Si utilizamos el concepto formas de gobierno en un sentido más amplio, entendiéndolo como el conjunto de instituciones gubernamentales nos estamos refiriendo más a la estructura objetiva que a la forma aparential y se roza lo que unos autores han dado en llamar sistemas de gobierno y otros regímenes. De aquí la conocida clasificación en gobiernos —o regímenes— parlamentarios, presidenciales o de asamblea.

Por eso es conveniente, ante todo, analizar las distintas tipologías que ofrece la doctrina para centrar el tema.

En esta situación “nos encontramos ante toda una gama de clasificaciones —Aristóteles, Santo Tomás, Maquiavelo, Montesquieu, Rousseau...— que no constituyen sino intentos de perfilar esa pregunta de qué clase de regímenes o formas de gobierno existen desde distintos puntos de vista: el número de personas que tienen el poder, el número de partidos políticos que existen en el sistema, el grado de participación de los ciudadanos en la política o la forma como estén establecidas las relaciones entre poderes legislativo, ejecutivo y judicial” (M. RAMÍREZ, 1978).

B. Tipologías Clásicas

Monarquía, Aristocracia y Democracia. Una tradición bimilenaria ha venido aceptando la clasificación de las formas políticas basada en el número de personas que participan en el ejercicio del poder político, que pueden ser una, varias o muchas. Tal fue el criterio aceptado y divulgado por los teóricos griegos desde Herodoto.

PLATÓN y ARISTÓTELES formularon la clasificación tripartita que distinguía las formas monárquicas —gobierno de uno—, aristocráticas

—gobierno de una minoría— y democráticas —gobierno de todos—. Pero esta distinción cuantitativa se combinaba con otra de carácter cualitativo. Esta distinción se admitió como buena hasta bien entrado el mundo moderno. Para PLATÓN, aquellas tres formas, en su manifestación ideal o perfecta, se basaban en el respeto y observancia de las leyes y de los principios de educación, pero cuando estas leyes o principios eran despreciados surgían tres formas paralelas a las primeras: la tiranía, la oligarquía y la demagogia. Con mayor precisión, afirmó el Estagirita que “todas las Constituciones hechas en vista del bien general son puras, porque practican rigurosamente la justicia, y todas las que sólo tienen en cuenta el interés de los gobernantes están viciadas en su base y no son más que una corrupción de las buenas”. De manera que las formas puras o perfectas son aquéllas en que el uno (monarquía), los pocos (aristocracia) o la multitud (democracia), gobiernan con miras al interés común, mientras que en las impuras o viciadas se gobierna atendiendo al interés privado, sea de uno (tiranía), de pocos (oligarquía) o de muchos (demagogia).

En Roma, y también durante la Edad Media prevaleció la clasificación tripartita griega. POLIBIO y CICERÓN hablaron de monarquía, aristocracia y democracia, según que el gobierno de todas las cosas esté en manos de uno que mande más por la razón que por la violencia, de algunos hombres justos y prudentes escogidos, o bien del mismo pueblo que hace prevalecer el sentimiento del mayor número. Sin embargo, afirmó POLIBIO, estas formas no son las mejores ni las únicas, pues la ideal es la que amalgama en justa proporción a las tres. Según POLIBIO, la mejor forma de gobierno es la *mixta*, la que se compone de las tres sobredichas: “No sólo la razón, sino que también la experiencia, nos indican que la forma de gobierno más perfecta es la integrada por las tres: monarquía, aristocracia, democracia (república)”.

CICERÓN acepta esta doctrina de POLIBIO y se pronuncia a favor de la forma mixta: “Paréceme que de las tres primeras formas es preferible la monarquía; pero esta misma es inferior a un gobierno que reúna lo mejor que aquéllas tienen y amalgame en justa proporción los tres poderes”.

Santo Tomás. Según JIMÉNEZ DE PARGA: “En Santo Tomás la clasificación de los regímenes se complica bastante: una lectura parcial de la obra tomista pudiera llevar a la conclusión de que el Santo se limita a aceptar en bloque la tipología aristotélica. Pero, como ha puesto de manifiesto DEMONGEOT, la clasificación tripartita (*vulgata*) “no es más que una clasificación secundaria que no pretende llegar al fondo de las cosas, sino que presenta un carácter puramente descriptivo”.

Para Santo Tomás:

- a) los regímenes políticos varían con el **ideal** o **fin**es que los inspiran.
- b) Esos fines se reducen esencialmente a tres: **virtud, riqueza y libertad**.

c) Tres tipos políticos corresponden a los tres fines: el **aristocrático**, el **oligárquico** y el **democrático**.

d) Pero los regímenes políticos que tienen como fin la virtud pueden ser tanto la **aristocracia** (cuando la preocupación dominante es la justicia distributiva), como la **monarquía** (cuando el gobierno tiende fundamentalmente a la unidad)".

Dice el aquinatense, en la **Suma Theológica**: "Las leyes humanas se distinguen según los diversos regímenes políticos. Uno de éstos es el reino o monarquía cuando la ciudad está gobernada por uno solo...; otro es la aristocracia, es decir, el gobierno de los mejores o de los más nobles...; otro es la oligarquía, o sea el gobierno de varios hombres ricos y poderosos...; otro es el gobierno del pueblo, que se denomina democracia...; otro es la tiranía, régimen enteramente vicioso".

El régimen mixto que aparece en la **Suma Theologica** es para Santo Tomás la mejor constitución política para el pueblo.

"Así, la mejor organización política se realiza en aquella ciudad o nación donde un solo hombre está puesto al frente del gobierno por su valer y mandatorios, y debajo de él hay algunos hombres que mandan por su capacidad. Sin embargo, tal poder político pertenece a todo el mundo, porque todos son elegibles y todos son electores. Tal es precisamente todo régimen político en que se hallan armoniosamente combinadas la monarquía —ya que uno solo gobierna— la aristocracia —ya que varios están en el poder por su capacidad personal— y la democracia, o poder del pueblo —ya que los gobernantes pueden ser elegidos en el pueblo y por el pueblo—".

Santo Tomás distinguió las tres formas aristotélicas, junto con sus corrupciones, y añadió que "la mejor organización sería aquella en que un solo jefe sea puesto a la cabeza del Estado y mande según la ley de virtud; en que varios magistrados inferiores colaboren en la administración según la misma ley de virtud, y en que, finalmente, todos los ciudadanos participen en la soberanía como electores y candidatos para todas las magistraturas, tanto la suprema como las subordinadas".

Pasado ya el período crítico del Renacimiento que convirtió la **tricotomía** estática en una **dicotomía** polémica —monarquía y república— MAQUIAVELO, en sus *Discursos*, teorizó sobre el principio de que todos los estados o son monarquías o repúblicas.

MONTESQUIEU alteró los moldes tradicionales al distinguir entre **monarquía**, **despotismo** y **república**. El gobierno monárquico es aquél en que gobierna sólo uno, por "leyes fijas y establecidas": su principio psicológico propulsor es el honor. El despotismo supone el gobierno de "uno solo sin ley y sin regla". La república puede ser aristocrática y democrática: en la primera, parte del pueblo es depositaria del poder soberano, y su principio es la moderación; en la segunda gobierna el pueblo entero, y su elemento motriz es la virtud (entrega de los ciudadanos al bien público). Se puede afirmar que la clasificación tripartita de ARISTÓTELES y la de MONTESQUIEU se han convertido en clásicas en

la historia del pensamiento político, pero, fundamentalmente la clasificación de MONTESQUIEU es la que ha predominado durante los siglos XIX y parte del XX. Hoy su clasificación ha sido superada como veremos.

ROUSSEAU nos habló también de las tres formas simples — democracia, aristocracia y monarquía— si bien entendió que la realidad sólo las ofrece combinadas en una multiplicidad de formas mixtas. KANT distinguió asimismo las “formas de soberanía”, según que uno mande a todos; que algunos iguales entre sí, manden a todos los demás, o que todos juntos manden a cada uno y, por consiguiente, cada cual a sí mismo.

En la actualidad —como hemos dicho— ya no resulta útil la tradicional distinción tripartita para clasificar las formas políticas que la realidad ofrece, entre otras razones, porque se detiene en el análisis externo, formal y estático de las formas políticas, olvidando los elementos reales que operan dentro de las mismas. “Vistas las formas de gobierno desde la configuración numérica, éstas —nos dice Lucas VERDU— se nos aparecen como esquemas formales abstractos, cuya presunta homogeneidad armónica se traduce inmediatamente en unos cuantos números o figuras típicos de la representación estética, en la medida que toda significación numérica o geométrica se identifica, en el mundo clásico, con la belleza”.

C. Tipologías contemporáneas

BISCARETTI DI RUFFIA plantea temáticamente el problema de la clasificación de los sistemas contemporáneos. La terminología que usa para denominar algunas realidades políticas no es la misma que, según se indicó, adoptamos nosotros. Pero su teoría es un buen testimonio de lo que hoy opinan al respecto bastantes constitucionalistas.

BISCARETTI distingue entre **formas de Estado** y **formas de gobierno**:

a) las formas de Estado están determinadas por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí el Gobierno, el pueblo y el territorio: los “tres elementos constitutivos del Estado”.

b) La forma de gobierno está determinada por la posición que ocupen y las relaciones que guardan entre sí los diversos órganos constitucionales del Estado.

No es posible —dice BISCARETTI— estudiar en abstracto las formas de gobierno. Para que todas y cada una de ellas adquiera su verdadero perfil hay que considerarlas en el marco concreto de una forma determinada de Estado. Un fondo común de caracteres esenciales resulta imprescindible. La tarea previa, por tanto, es clasificar las diferentes formas de Estado.

I. Hasta 1918 —la primera Guerra Mundial— la doctrina señalaba **tres formas fundamentales de Estado: el Estado patrimonial, el Estado de policía y el Estado de Derecho.**

—El **Estado patrimonial** fue la organización típica de la época feudal, que, como expusimos en otros trabajos, no era para nosotros un Estado: confusión entre las potestades públicas y los derechos patrimoniales, falta de garantía para las libertades, pactos de vasallaje, etc.

—El **Estado de policía** se extendió por Europa desde el Renacimiento hasta la Revolución francesa. Se llamaba también “Estado absoluto”. Diferenciación entre derechos públicos y derechos privados, “razón de Estado”, un pueblo de “súbditos” (no de “ciudadanos”): *suprema lex, regis voluntas*. Nos hallábamos en el nacimiento del llamado propiamente Estado.

—El **Estado de Derecho** —o Estado propiamente dicho— nace con la Revolución francesa. Sus notas definitorias son las siguientes: gobierno constitucional, división de poderes, plena garantía de los derechos públicos subjetivos; en suma: frente al gobierno de los hombres, el gobierno de la ley.

Esta última forma de Estado, el *Rechtsstaat*, está lograda, según BISCARETTI, gracias a tres aportaciones nacionales: la inglesa, la francesa y la norteamericana. a) De Inglaterra el Estado de Derecho recibió la experiencia de una Monarquía constitucional, un Parlamento con dos Cámaras, un Jefe de Estado irresponsable y unas libertades civiles dotadas de tutela jurisdiccional. b) Francia le legó la doctrina de la división de los poderes y el postulado de la soberanía nacional. c) Los Estados Unidos contribuyeron, por su parte, con el ejemplo de un control judicial de la constitucionalidad de las leyes y una estructura federal del Estado.

II. Entre 1918 y 1939, en los veinte años que separan el fin de una gran guerra y el comienzo de otra, dos grupos de Estados se distinguen: los democráticos y los autoritarios. A partir de 1945 una tercera clase se añade: las llamadas “democracias progresivas”, mientras que los regímenes autoritarios quedan arrinconados en unas cuantas —pocas— zonas geográficas, perdiendo día a día relieve político (piénsese en el caso reciente de Portugal y de España).

Para BISCARETTI, por tanto, **tres son las formas de Estado** hoy existentes: los Estados de democracia clásica, los Estados autoritarios y los Estados de democracia progresiva.

—El **Estado de democracia clásica** se basa en el deseo de autogobierno: máxima identificación de gobernantes y gobernados. Su principio jurídico puede resumirse en este aforismo: “Gobierno de la mayoría respetando los derechos de la minoría”; el derecho constitucional que lo formaliza es concebido como “técnica de la libertad”.

—El **Estado autoritario** está inspirado por el postulado de que ciertas minorías (*élites*) son superiores a las masas y que el jefe posee cualidades excepcionales que lo eleven sobre todos los ciudadanos. Se tiende, en consecuencia, a la concentración de poderes en el jefe, a la abolición de los procedimientos electorales o de sus garantías; se reduce la libertad, surge la hipertrofia administrativa, etc. El principio

jurídico del Estado autoritario se condensa en esta fórmula: “El interés de la colectividad, interpretado autoritariamente por el más capaz, debe prevalecer sobre los intereses singulares”, su derecho constitucional se articula como “técnica de la autoridad”.

—El **Estado de democracia progresiva** o democracia socialista se apoya en el dogma de que los factores económico-sociales tienen un primado absoluto sobre las normas jurídicas. En el ámbito capitalista —argumentan sus teóricos— los temas constitucionales se plantean de una manera falsa. Se habla de división de poderes, de garantía de derechos, de libertad electoral, etc., sin tener en cuenta que en la base de todas esas cuestiones formales se encuentra un **hecho real**: la desigualdad económica y social. Este hecho básico es el que hay que atacar: en una primera fase revolucionaria, el Estado seguirá siendo un instrumento de fuerza (con la dictadura del proletariado); en una fase final, se alcanzará el Estado verdaderamente democrático, es decir, un sistema de vida —comunismo— sin Estado. Hoy la teoría de la dictadura del proletariado está siendo arrinconada y sustituida por la del “gobierno del pueblo entero”; pero, en realidad, continúa el partido comunista concentrando el poder.

El derecho constitucional del Estado de democracia socialista o progresiva tiene, pues, un valor secundario: es un simple instrumento para realizar la revolución social. Ni técnica de la libertad, ni técnica de la autoridad. Técnica pura y simple.

D. *Clasificaciones recientes.*

Nociones actuales sobre los regímenes políticos

No pretendemos afirmar que todas las diversas tipologías de las formas de gobierno y de sistemas hoy vigentes han tenido como punto de partida la exposición del profesor P. BISCARETTI DI RUFFIA. En modo alguno. Pero sí pretendemos afirmar que todas ellas presuponen la **tipología** expuesta anteriormente y que partiendo de ella pretenden los diversos autores introducir variantes mediante la inclusión de factores o variables que modifican, de hecho, la clasificación tripartita de los sistemas en **democracia**, en sistema **autoritario** y en el de **democracia social-marxista**. Quizás variará la terminología, pero, en esencia, la **realidad** de los tres sistemas permanece. Y así existen clasificaciones que o vienen a resumir la clasificación tripartita expuesta, en otra dicotomía tal y como la ofrece G. BURDEAU, a saber: regímenes **democráticos** y regímenes **autoritarios** y dentro de éstos subdistingue el **cesarismo empírico**, la **dictadura ideológica** y el **régimen de poder individualizado**. Distingue BURDEAU también los tres subtipos democráticos —a los que nos referiremos más adelante—, a saber: el régimen **parlamentario**, el **presidencial** y el régimen de **asamblea**.

Y debido a que el funcionamiento real de las democracias no es el mismo hoy que en los siglos XVIII y XIX y mediados del siglo XX es por lo

que el propio G. BURDEAU ha brindado otra clasificación: **democracia gobernada** y **democracia gobernante**. En esta última se hace hincapié en la mayor y acentuada participación de los ciudadanos que pasan de ser meros **controladores** del poder a ejercer la iniciativa gubernamental mediante la participación eficaz en el proceso decisorio político. Hoy BURDEAU clasifica los sistemas en **democracias** y **monocracias** bien populares o marxistas, bien autoritarias o fascistas. No cabe la menor duda de que la participación de los ciudadanos puede realizarse bien mediante pluralidad de partidos o mediante un solo cauce político. De ahí la dicotómica clasificación de R. ARON en regímenes de partidos **múltiples** y en regímenes de partido **monopolítico**. Es decir en **democracias** y en **monocracias**. Pero el tipo de partidos vigentes en el marco de un régimen ha inducido a algunos a constatar el hecho de que el bipartidismo facilita la participación del cuerpo electoral en la elección directa de los gobernantes y el pluripartidismo, por el contrario, la dificulta. De ahí la distinción de M. DUVERGER en democracias **directas** y en democracias **mediatizadas**. Otros autores hablan de poder **concentrado** o **autocrático** o de regímenes de poder compartido o de regímenes constitucionales. O lo que es lo mismo, según la titularidad jurídico-formal del poder, se configuren diferentes formas políticas. Si el poder se asigna a una sola institución, la forma política correspondiente es de poder concentrado, si se reconoce a una pluralidad de ellas, de poder compartido. La concentración de poder —monocracia— puede realizarse en una persona (monarquía, dictadura), en un cuerpo de dos o más personas concretas (diarquías, poliarquías), en una clase privilegiada (oligarquía, república aristocrática), en una asamblea (régimen convencional), en un partido (Estado-partido), en el Estado como ente unitario (totalitario) o en la comunidad entera (república democrática). La distribución del poder puede efectuarse entre diversos sujetos (gobiernos mixtos), o bien entre una pluralidad de órganos del Estado (gobierno constitucional, en sus diversas manifestaciones: parlamentarismo, presidencialismo, gobierno de asamblea, federalismo, etc.). ∴ propio tiempo, la distribución del poder puede efectuarse respetando el principio de la especialización orgánica de funciones (a cada órgano una función y para cada función un órgano), o bien sin tener en cuenta tal especialización (confusión de poderes).

En la elaboración de una tipología actual de los sistemas y regímenes podemos conjugar los criterios aducidos por K. LOEWENSTEIN con los ofrecidos por J. FERRERO. El autor de *Le pouvoir* afirma que según la legitimidad del poder político, los gobiernos son legítimos o revolucionarios. Los primeros se apoyan en el consentimiento de los gobernados; los revolucionarios son producto de una imposición por la fuerza. Las técnicas de representación política son las más generalizadas para poner al descubierto el consentimiento popular y nos permiten establecer una clasificación tripartita: sistema **democrático, autori-**

tario y **social-marxista**; y si adoptamos el criterio de K. LOEWENSTEIN de poder concentrado o compartido desembocaremos en la tipología dicotómica de sistema **democrático** y el **totalitario**. Y por otro lado, al referirnos a los subtipos democráticos de estructuras **gubernamentales** en **parlamentarios, presidenciales y de asamblea** tendremos que conjugar esta clasificación con el criterio político del tipo de partidos vigentes porque con los esquemas estrictamente jurídicos no podemos comprender las diferencias existentes entre v.gr. el régimen **parlamentario británico** y el **francés**. A este respecto dice G. VEDEL:

“La vida política francesa no ha tenido nunca rasgos comunes con la de Inglaterra, ni en el nivel de elector, ni en el de la clase política, ni en el del personal parlamentario”. Si esto es así, las clasificaciones de los regímenes según los esquemas jurídicos tradicionales no valen hoy. Afirmar que un sistema es parlamentario no es decir demasiado. Hay que distinguir entre regímenes “de acción directa” (=Democracia **directa**) al decir de DUVERGER y regímenes “de acción mediatizada” (=Democracia **mediatizada**)”.

Vocablos de referencia:

V. Representación política

Sistemas electorales

Sistemas políticos

•BIBLIOGRAFIA: JIMÉNEZ DE PARGA, MANUEL. *Regímenes Políticos Contemporáneos*. Tecnos. Madrid. 1983. RAMÍREZ JIMÉNEZ, MANUEL. *España, 1939-1975. Régimen político e ideología*. Guadarrama, Madrid 1978. ARISTÓTELES, *Política*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1970. PLATÓN. *La República*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1969. CICERÓN, M.T. *De República*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958. VON HIPPEL, E. *Historia de la filosofía política*. Instituto de E.P. Madrid, 1962 (en lo que se refiere a Maquiavelo y Montesquieu). PRELOT, MARCEL. *Histoire des idées politiques*. París, 1959. LUCAS VERDÚ, PABLO. *Principios de Ciencia Política*. Tecnos, Madrid, 1979. BISCARÉ-TILDIRUTHIA, P. *Derecho Constitucional*. Tecnos, Madrid 1965. BURDEAU, G. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París 1974. DUVERGER, M. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona 1970. LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona 1970. FERRERO, G. *Pouvoir*. París, 1953. FERRANDO BADIA, J. et al. *Regímenes políticos actuales*. Tecnos, Madrid, 1987.

Juan Carlos GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

REGIONALISMO

I. Introducción

La nación ha sido, al propio tiempo, un fenómeno histórico de integración hacia adentro y de disgregación hacia afuera. Finalizado el proceso de integración interior, asegurada la unidad política interna, el Estado nacional así configurado lleva en su seno potencialmente su escisión a través del mismo principio que dio lugar a su nacimiento —el principio de nacionalidades— aunque en un nivel inferior (F. MURILLO FERROL. *Estudios de Sociología Política*. Madrid, 1963). Sobre esta base podemos explicar el regionalismo —concepto incompatible con el de autodeterminación que está unido al nacionalismo— como fenómeno fundado en el hecho y la conciencia de la diversidad, del particularismo que implica la existencia de un ente regional —considerado además como la unidad territorial óptima— que se integra y convive en una unidad superior.

II. La dinámica del regionalismo

El regionalismo, uno de los movimientos político-culturales más vivos del mundo contemporáneo, es un nacionalismo incipiente que, con base en la conciencia de la diferenciación de una región frente a las demás, basada en circunstancias o rasgos étnicos, geográficos, lingüísticos, históricos o socio-económicos, busca la vertebración del país sobre la base del reconocimiento de la personalidad política propia de la misma —considerada como una realidad existente, pero dinámica, viva y viviente— y en el marco de la unidad nacional.

Aunque referida a la realidad regional norteamericana, pueden traerse a colación las palabras de R.M. MAC IVER Y CH. H. PAGE (*Sociología*, Madrid, 1959) para quienes cada región es, en cierta medida, una unidad de vida comunitaria, no autosuficiente, pero sí una zona característica y diferenciada —con conciencia de su peculiaridad e identidad propias— dentro de la superior interdependencia nacional y mundial. Así, la región es un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural vivido en común; la región forma parte del dominio nacional, pero manteniendo un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo humano unitario, con un distintivo sentimiento de identidad cultural (J. FERRANDO BADIA. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid, 1978).

De esta manera, el regionalismo —como también el nacionalismo en relación a la nación— hace de la región su fuerza actuante, así como su sustrato ideológico y el marco de acción para una planificación regional en la descentralización política y no meramente administrativa.

El regionalismo, que pretende hacer compatible la diversidad con el principio de unidad, se propone la profundización en el principio democrático y pluralista y en definitiva asegurar una más efectiva adecuación de la acción estatal a la diversidad existente dentro del mismo en cuanto se entiende que la demarcación regional es idónea para el impulso y ejecución de funciones relativas al desarrollo económico, social y cultural. Sin olvidar su fuerza mítica —basada en el anti-mito del Estado unitario centralizado—, el regionalismo, que adquiere su mayor impulso en la segunda mitad de este siglo como consecuencia de la decadencia del nacionalismo, aparece íntimamente ligado a la demanda ideológica de autonomía de las sociedades complejas y como movimiento político-social reactivo frente a la incapacidad funcional de hacer frente a los problemas reales de la Administración centralizada y centralizadora de la que emana toda actividad pública y a la que toda la misma converge. El regionalismo es así un movimiento reactivo, pero también un movimiento positivo basado en la exigencia de participación activa de la sociedad y profundización en la democracia política y social; el regionalismo ha superado de esta manera el juicio predominantemente negativo en que por largo tiempo tal tendencia ha sido considerada al identificarse con el “antiunitarismo”.

III. Su dimensión estática: el Estado regional

Si la nación —cuya función política es, como decía MAX WEBER, aglutinar un pueblo y capacitarlo para actuar como un Estado— es la realidad sustentadora y la base legitimadora del Estado unitario y del Estado miembro de un Estado Federal, la región lo es del Estado regional. Ya definida desde la perspectiva que hemos denominado dinámica, desde el punto jurídico la región es la entidad pública territorial dotada de autonomía legislativa (P. VIRGA. *La Regione*. Milán, 1949); es un ente territorial autónomo dotado de personalidad jurídica de una esfera propia de competencias que ejerce a través de órganos propios. La institución regional entra en el ordenamiento jurídico a través del Estado regional.

Es problema común en el mundo contemporáneo, sobre todo en los Estados europeos, la afanosa búsqueda de un nuevo punto de equilibrio en el que se combinen adecuadamente la unidad, mayoritariamente considerada como un logro irrenunciable, y la autonomía de los distintos pueblos que en su día contribuyeron a forjar esa unidad en torno a alguno de ellos. Este esfuerzo equilibrador se produce tanto en los viejos Estados unitarios del continente —aunque con diferentes ritmos en Italia, Bélgica, España, el Reino Unido o Francia— como en los Estados federales clásicos, que tienden a reforzar los poderes antaño excepcionales de la federación lo que convierte a los Estados miembros en agentes descentralizados de las funciones federales y no auténticamente co-soberanos. La primera tendencia, en el marco de la necesaria

redistribución del poder político entre el centro y la periferia, cristaliza en lo que G. AMBROSSINI (*Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato de ll'autonomia regionale*. Rivista di diritto pubblico. Roma, 1933) denominó Estado regional, intermedio entre el Estado unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional.

Sin entrar en la polémica sobre la naturaleza jurídica del Estado regional, que consideramos una realidad jurídica independiente, éste ha tenido realizaciones positivas notablemente diferentes en los distintos ordenamientos estatales que ha clasificado P. BISCARETTI DI RUFFIA (*Derecho Constitucional*. Madrid, 1965) en:

1) Estados en los que el ordenamiento regional es regla común para todo el territorio que se subdivide en regiones autónomas organizadas según un modelo uniforme. Este modelo ha tenido aplicaciones esporádicas y meramente transitorias dando paso a Estados unitarios rígidamente centralizados o a Estados federales.

2) Estados regionales en los que el ordenamiento regional es una excepción que se aplica limitadamente a algunas regiones cuyas peculiaridades exigen un tratamiento jurídico diverso del genéricamente dispuesto para todo el territorio. El ejemplo prototípico es el del "Estado integral", construido por la Constitución española de 1931, como forma superadora de la antítesis Estado unitario-Estado federal, caracterizado por la autonomía regional y que se basa en el principio de libre disposición de los territorios interesados en el acceso a la autonomía.

3) Estados en los que coexisten dos ordenamientos regionales, uno común para la mayoría de las regiones, dotadas de un Estatuto ordinario, y otro especial, para determinadas regiones, dadas sus peculiaridades, a las que se atribuyen formas y condiciones particulares de autonomía, según Estatutos adoptados con leyes constitucionales. Este modelo, que se diferencia del anterior en que las regiones son elementos necesarios de la organización estatal, es el configurado por la Constitución italiana de 1947 cuyo artículo 5 establece que "La República", una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías regionales: adecúa los principios y métodos de su legislación a las exigencias de autonomía y descentralización", precepto del que se deriva la posición favorable del constituyente italiano respecto de las estructuras político-sociales diferentes del Estado, y en concreto respecto de las regiones que —conforme al artículo 115 "están constituidas en entes autónomos con poderes y funciones propios según los principios fijados en la Constitución".

Aunque la puesta en funcionamiento de las regiones con Estatuto especial se realizó inmediatamente de aprobada la Constitución, la de las regiones de Estatuto ordinario se retrasó, consecuencia del temor de algunos partidos a la pérdida de parcelas de poder, no culminando el proceso hasta 1970.

4) Dada su difícil catalogación dentro de alguno de los modelos anteriores es necesario s en un epígrafe distinto al definido por la Constitución española de 1978, sin entrar en cuestiones tales como a la estructura u organización o el sistema de distribución de competencias, que por su entidad exceden del contenido de estas breves reflexiones.

IV. El Estado de la autonomía: el gran reto de la constitución española de 1978

La Constitución española de 1978 en su artículo 2 proclama que: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. De esta forma la Ley Fundamental española altera de modo sustancial las bases tradicionales de organización del Estado español a lo largo de su historia constitucional que, con la excepción del “Estado integral” diseñado por la Constitución de 1931, se ha asentado sobre el modelo estructural del Estado-nación unitario y centralizado, cuya raíz se encuentra en la Revolución francesa, rompiendo la tradición secular española del Estado plural cuyos orígenes se remontan a la Baja Edad Media. La nueva organización territorial española, que da lugar —reiteramos— a la voladura del modelo centralista francés, (“El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Estos entes gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, establece el Art. 137 de la Constitución), se enmarca dentro del proceso de racionalización de la vida política y de profundización en la democracia, la participación de los ciudadanos y el pluralismo.

El proceso de descentralización política, iniciado en 1977 con los regímenes provisionales de autonomía o preautonomías, ha culminado en la constitución, de forma gradual, de las diecisiete Comunidades Autónomas cuyos Estados de Autonomía —que forma parte del bloque de constitucionalidad— establecen el marco institucional y competencial. Las Comunidades Autónomas son corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política que tienen como esfera y límite de su actividad los intereses que les son propios (Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981), son instituciones que asumen determinados poderes y facultades antes residenciados en el Estado central, dotados de personalidad jurídica y potestad de autogobierno.

La Constitución española de 1978 ha evitado bautizar el nuevo Estado así creado, con lo que quiere significarse que en el camino hacia la meta del Estado plurinacional caben distintos ritmos evolutivos (F. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución, en *Lecturas sobre la*

Constitución Española. Madrid, 1978). El modelo estructural creado es flexible, abierto y dinámico, lo que favorece las cosas desde el punto de vista político, aun cuando las enturbia jurídicamente, al no ser posible su encuadramiento formal en los dos tipos dogmáticos convencionales, federal o regional; este hecho ha multiplicado los intentos definidores del nuevo Estado así creado: autonómico, unitario regionalizable, regional, federo-regional..., pero lo que, en todo caso, singulariza al Estado de las autonomías respecto al federal y regional es que la Constitución no enumera las Comunidades Autónomas que lo componen, ni establece un reparto igualitario de las competencias, ni todas ellas se constituyen simultáneamente. Sin perjuicio de importantes matizaciones (poder constituyente único, distribución territorial del poder desde la previa existencia de un Estado unitario, potestad autonormativa derivada y no originaria), el resultado final del estado de las autonomías podría aproximarse al Estado federal, aunque no quiere ello decir que su destino final sea llegar a ese tipo de Estado. En cualquier caso, lo cierto es que las Comunidades Autónomas resultan investidas de tal cantidad de poderes que podrían muy bien envidiar muchos de los Estados miembros de algunas federaciones de nuestros días (J. DE ESTEBAN ALONSO Y L. LÓPEZ GUERRA. *Régimen constitucional español*. Barcelona, 1980).

Los principios estructuradores del Estado de las autonomías, que condicionan el mismo y le dan su auténtica configuración, han sido sucesivamente desgranados por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: el **principio de unidad nacional** —que es anterior y no fruto de la Constitución—, el **principio de autonomía** —autonomía política que no soberanía, que presenta dos vertientes: autonomía como derecho y como principio de organización y funcionamiento del Estado—, el **principio de supremacía del Derecho Estatal** en todas las materias que no sean de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas— consecuencia de la superioridad de los fines generales sobre los específicamente comunitarios—, el **principio de igualdad** —principio que no puede romperse con el ejercicio del autogobierno—, el **principio de solidaridad** —síntesis entre los de unidad y autonomía, que permite la integración de las Comunidades Autónomas en la unidad estatal, sin perjuicio de su propia autonomía.

El principio de solidaridad como mecanismo de conexión profunda entre las Comunidades Autónomas y el Estado en el que se integran se traduce en dos consecuencias que permiten definir el Estado Autonómico como **Estado cooperativo basado en la solidaridad**: a) positivamente, el principio de solidaridad implica la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal así como la cooperación orgánica y funcional entre el Estado y aquéllas; b) negativamente, el principio de solidaridad se traduce en los límites —materiales, formales, territoriales y específicos— a la actuación de las Comunidades Autónomas consecuencia de aquella integración en la unidad del

Estado, cuyos fines no puede desconocer (J. A. ALONSO DE ANTONIO. *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Madrid, 1986).

Esta línea interpretativa abierta y dinámica, inspirada de cerca por el modo de federalismo cooperativo o *new federalism*, basado en la filosofía de la interdependencia frente al régimen de separación formal absoluta de competencias, se ha impuesto en la doctrina española a la hora de abordar las perspectivas de futuro del Estado de las Autonomías en cuanto implica que todas las unidades gubernamentales comparten la tarea común de ir dando cumplimiento a la voluntad popular (E. ALVAREZ CONDE. *El régimen político español*. Madrid, 1985).

V. El regionalismo internacional:

Como regionalismo internacional se designan los fenómenos de solidaridad particular en la órbita del Derecho Internacional, que entrañan hasta cierto punto un fraccionamiento de la comunidad universal en comunidades particulares, fundadas en la contigüidad geográfica y en una ideología y cultura comunes, y órbitas de intereses comunes más amplias que las del Estado nacional (por ejemplo, los países escandinavos, el Benelux, la CEE, el Pacto Andino, etc.).

Vocablos de referencia:

V. Circunscripciones electorales Cuerpo electoral

•BIBLIOGRAFIA: L. STURZO. *La regioe della nazione*. Roma, 1947. J. FERRANDO BADIA. *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. Madrid, 1978. J. A. ALONSO DE ANTONIO. *El estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*. Madrid, 1986. VV. AAA. *Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos*. Madrid, 1977. S. MUÑOZ MACHADO. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982. R. LAFONT. *La revolución regionalista*. Barcelona, 1971. T. R. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ. *Las autonomías regionales en Europa: tendencias actuales*. Revista Española de Derecho Administrativo número 10 (1976). P. FERRARI. *Las regiones italianas*. Paris, 1972. G. TRUJILLO (dir.). *Federalismo y regionalismo*. Madrid, 1979. L. VANDELLI. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1982. G. JELLINEK. *Fragmentos de Estado*. Madrid, 1978. J. R. ORUE. *Las dos fases del regionalismo internacional*. Valencia, 1949. P. VIRGA. *La regione*. Milán, 1949. G. AMBROSINI. *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dell'autonomia regionale*, en "Rivista di diritto pubblico. Roma, 1933. G. MIELE. *La regione nella Costituzione italiana*. Florencia, 1949. G. LUCATELLO. *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, en Atti del secondo convegno di Studi regionali. Roma, 1958. L. PALADIN. *Diritto regionale*. Padua, 1973.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

REGIONALISMO

La expresión regionalismo posee un uso multidisciplinario. Sin embargo, en cualquiera de sus acepciones, el término está asociado a la idea de **región** —un área relativamente homogénea, con características que constituyen un perfil distinto de áreas circunvecinas. Se asume, así, que el espacio total no es indiferenciado, pudiendo entonces ser descompuesto en subconjuntos; o aun, que la totalidad es formada por la agregación de unidades heterogéneas.

Desde la perspectiva del análisis político —enfoque que nos interesa privilegiar en este *Diccionario Electoral de CAPEL*— el término regionalismo sugiere dos órdenes de problemas: uno, relativo al papel de las regiones en la construcción del Estado Nacional; y otro, relacionado a un tipo específico de clivaje interregional a través del cual se manifiesta el antagonismo político. Los dos conjuntos de problemas están interrelacionados, dada la influencia del proceso histórico en la estructuración del conflicto político en un momento dado. Su distinción, sin embargo, tiene el objeto de llamar la atención hacia dos aspectos: a) cuestiones fundamentalmente históricas, y b) otros problemas relevantes de la vida política que no necesariamente colocan en jaque la unidad del Estado Nacional.

I. La construcción del Estado Nacional

El proceso de construcción del Estado Nacional, a pesar de profundas diversidades en el tiempo y en el espacio, resultó en la neutralización de grupos que disputaban entre ellos la hegemonía, y en la consolidación de límites territoriales. La imposición de un orden público sobre un territorio definido implicó, en la mayor parte de los casos, la quiebra de lealtades locales y consecuentemente, la ampliación del alcance del conflicto. De ese modo, la institucionalización del Estado tiene que ver con la implantación de un poder público unificando regiones anteriormente autónomas. El suceso de esta empresa dependió en buena medida del grado de diferencias entre estas regiones desde el punto de vista étnico, lingüístico y de costumbres.

La nacionalización de la política quiebra inevitablemente monopolios de poder local y viejos acuerdos de poder regional. El nuevo orden así producido provoca un cambio sin precedentes en la escala de la organización del poder y en su *locus*. Parte intrínseca de este proceso es una alteración en el ámbito del antagonismo político: de local a nacional. Por otro lado, la forma de constitución del Estado Nacional tiene marcada influencia en el papel político que las diversas regiones pasaron a desempeñar.

Las evidencias históricas muestran la posibilidad de dos tipos extremos de relación regional-nacional: uno de ellos es la integración

de antiguas regiones y la formación de un Estado Nacional donde las principales líneas potenciales de conflicto tienden a originarse en diferenciaciones universales, como la de clase social; en el otro extremo, tenemos una agregación de regiones en la cual las profundas diferencias interregionales no son superadas y se manifiestan reiteradamente en la lucha política, pudiendo incluso generar movimientos que levantan banderas separatistas. Irlanda y España nos suministran los ejemplos clásicos de esa última posibilidad. En términos históricos comparativos se puede observar una tendencia de disminución en la intensidad de las líneas potenciales de conflictos regionales.

Así, en Dinamarca, Alemania, Italia, Estados Unidos, por ejemplo, hubo una significativa reducción de luchas regionales, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial. Este fenómeno, que presenta excepciones notables como el caso de Finlandia, ha sido acompañado por la formación de partidos políticos de ámbito nacional. Es importante señalar que la referida tendencia general no nos permite afirmar que todas las disputas regionales han desaparecido, o que gradualmente desaparecerán. No se trata entonces, de un fenómeno del pasado, destinado a formar parte de la historia política pretérita de las diferentes naciones.

II. Líneas potenciales de conflictos regionales

La región, junto a la estructura socio-económica y a la religión, constituye una variable importante en la explicación del comportamiento político. Centralizar el regionalismo significa tener en cuenta los conceptos de distribución espacial, de frontera, de diversidad en el desarrollo histórico. En resumen, prestar atención a discontinuidades que se manifiestan espacialmente y que influyen de alguna forma el sistema político global.

La marcada influencia del regionalismo en la historia política norteamericana ilustra la importancia de la dimensión regional en la interpretación política. La Constitución Federal consagró la diversidad regional que tuvo origen en la colonización y resultó de una negociación entre las regiones Norte y Sur. Los padrones regionales se traducían políticamente en un enfrentamiento entre los habitantes de una región y de otra, independientemente de su renta, status, o nivel de escolaridad. Se trataba, en pocas palabras, de intereses que se agregaban a partir de una base regional. Ese regionalismo empieza a asumir un carácter extremo en la segunda mitad del siglo XIX. En las elecciones presidenciales de 1860, en la totalidad de diez estados sureños, identificados con el Partido Demócrata, no fue dado un único voto al candidato del Partido Republicano, Abraham Lincoln. El trazo regionalista de la política nacional acentuóse aún más en 1896, cuando el P.R. casi fue extinto en el sur y el P.D. por su parte casi no poseía expresión en el norte del país. Este cuadro solamente fue alterado en los años 30 de este

siglo, con la primera derrota de los republicanos después de una larga permanencia en el poder, y el posterior surgimiento de un alineamiento político de ámbito nacional, en sustitución al alineamiento extremo con bases regionales, que prevaleciera anteriormente.

Las consecuencias político-institucionales de predominio casi exclusivo de las líneas potenciales de conflicto (clivajes) regionales fueron considerables en la vida política norteamericana. Como apunta SCHATT-SCHNEIDER (1960) de esa situación resultó: a) el no desarrollo de la competición partidaria en una serie de Estados que pasaron a poseer partido único (el P.R. desapareció en el sur y el P.D. en el norte); b) la reducción de la participación y del interés en las elecciones; c) la ausencia de una relación de responsabilidad del partido victorioso, sea frente a su electorado, sea delante de la nación como un todo, una vez que sus oportunidades de éxito no eran seriamente amenazadas; d) la pérdida de consistencia y vigor de la organización partidaria en la medida en que las elecciones se ganaban no a través de la competición con un partido rival, sino a través de la eliminación de competidores en ciertas áreas.

Los costos políticos del alineamiento con base predominantemente regional, pueden ser considerados en forma más general. O sea, nada indica que sean específicos de la experiencia política norteamericana de final de siglo pasado y de las primeras décadas del siglo XX. La reducción de la importancia de las luchas regionales y la extensión de la política al ámbito nacional, posibilitando que los partidos se alternasen en el poder, constituyen factores valiosos que pueden contribuir para que los partidos asuman plenamente sus responsabilidades y desarrollen, aun fuera del Gobierno, programas políticos alternativos de alcance nacional.

Vocablos de referencia:

V. Circunscripciones electorales Cuerpo electoral

•BIBLIOGRAFIA: ABLER, R. F., ADAMS, J. S. Y GOULD, R. P.: *Spatial Organization*, New Jersey: Prentice-Hall, 1971. BANFIELD, E. C. Y WILSON, J. Q.: *City Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1963. BENDIX, R.: *Nation Building and Citizenship*, New York: John Wiley and Sons, 1964. BLAU, P. M.: "Structural effects" in *American Sociological Review*, 25, 1960. BRUNN, S. D.: *Geography and Politics in America*, New York: Harper and Row, 1974. DOGAN, M.: "Political cleavage and social stratification in France and Italy" in Lipset and Rokan (ed.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press, 1967. FITTON, M.: "Neighbourhood and Voting: a sociometric explanation" in *British Journal of Political Science*, 3, 1973. HOFFERBERT, R.: "The relation between Public Policy and some structural and environmental variables in American States" in *American Political Science Review*, vol. 60. LIPSET, S. M. Y ROKKAN, *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press, 1967. NEUMANN, S. (ed.) *Modern Political Parties*, Chicago: The University of Chicago Press, 1950. ROSE, R. Y URWIN, D.: *Regional Differentiation and Political Unity in Western Nations*, Beverly Hills: Sage Publications, 1975. SCHATT-SCHNEIDER, E. E.: *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960. SCHWARTZMAN, S.: *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982. SHARKANSKY, L.: *Regionalism in American Politics*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1968. TAYLOR, P. J. Y JOHNSTON, R. J.: *Geography of Elections* Harmondsworth: Penguin Books, 1979. VILE, M. J. C.: *Politics in the USA*, London: Hutchinson, 1976.

REGISTRO CIVIL

Registro Civil, Registro de las Personas, Registro del Estado Civil, con esos nombres se conoce la oficina pública donde consta de manera fehaciente, lo relativo a los nacimientos, matrimonios, defunciones, emancipaciones, legitimaciones y reconocimientos de hijos, adopciones y en algunos casos también las naturalizaciones.

“Aun cuando los romanos conocieron los censos y la *professio* o declaración de nacimiento del hijo, de que se habla en tiempos del emperador Marco Aurelio, no constituye ello antecedente verdadero del moderno Registro Civil. Procede sin duda de los registros parroquiales (v.e.v.), establecidos por la Iglesia para autenticidad y muy indirecta estadística, de bautismos, matrimonios y defunciones.

El propósito de la Iglesia era que quedara constancia de los hechos y actos que hacen a la esencia de la organización de la familia.

La secularización proviene de la Revolución Francesa, que comprendió la enorme utilidad de la constancia de esos datos, y procedió a establecerlos con sujeción a la potestad civil”. Diccionario de Derecho Usual Tomo III, Guillermo CABANELLAS, Ediciones Arayú, Buenos Aires, Argentina, 1954.

Cobra especial importancia en el campo electoral esta Institución, en el momento en que los organismos encargados de organizar los procesos eleccionarios, en cada país, encuentran en los archivos del Registro Civil una insustituible fuente de información que los ayuda a formar listas de electores, con un grado muy alto de confiabilidad, pues aparecen en esos archivos no sólo el nombre y apellidos correctos del ciudadano, sino también su fecha de nacimiento, imprescindible para determinar la edad que en cada país está señalada para adquirir los derechos políticos y también consta la nacionalidad, según las reglas que cada país tiene establecidas para determinarla, el *jus sanguinis* o el *jus soli*. Como se puede apreciar, lo fundamental para formar las listas electorales, como son los nombres y apellidos, edad y nacionalidad, son datos que aparecen en las inscripciones de nacimiento. En la actual era de la computación, algunos Registros ya han logrado alimentar sus computadoras con todos, o una buena parte de ese importante banco de datos, logrando con esto la posibilidad real de una constante depuración de las inscripciones electorales.

Vocablos de referencia:

V. Organismos electorales

Rafael VILLEGAS ANTILLÓN

REGISTRO ELECTORAL

Actualmente, la organización de unas elecciones no puede concebirse sin que el ciudadano haya sido registrado en forma previa en una nómina o lista.

En épocas anteriores, cuando aún no se había establecido el procedimiento de elaboración de listas antes del día de las elecciones, el elector debía probar, en el mismo acto de la votación, su calidad de ciudadano con derecho a ejercer el sufragio. En los casos en que la circunscripción electoral era reducida y el conocimiento entre los vecinos era factible, bien podía operar este sistema sin mucho tropiezo, pero, desde el momento en que se produjeron movilizaciones internas de grandes grupos de trabajadores, principalmente agrícolas, y se formaron grandes centros de población, tal procedimiento dejó de ser viable y nace como urgente necesidad la creación del Registro Electoral, elaborado y depurado con anticipación al día de la elección.

El registro electoral es el fundamento de la moderna organización electoral y debe reunir por lo menos los siguientes requisitos:

1. Datos: el registro electoral debe contener como mínimo, el nombre del ciudadano y sus apellidos paterno y materno, o bien, únicamente el materno cuando es hijo habido fuera de matrimonio y no ha sido reconocido o legitimado. Incluirá también, el número del documento que identificará al ciudadano en el momento de ejercer el sufragio.

Como ejemplos es importante mencionar que Costa Rica inició en el año 1956, y Honduras, recientemente, lo que se ha llamado el **padrón fotográfico**, el cual consiste en un tarjetero que lleva la fotografía del elector y su nombre completo y que se envía, junto con el Padrón Nacional Electoral, a todas las Juntas Receptoras de Votos. Es un elemento adicional de verificación de la identidad de los votantes, que facilita en caso de duda, la comprobación de la identidad del ciudadano.

2. Verificación: el organismo encargado de llevar a cabo el proceso electoral, tiene la responsabilidad de verificar que todas las personas inscritas en el registro electoral, hayan adquirido los derechos políticos que supone la ciudadanía de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales establecidas en el país de que se trate. El éxito de un proceso electoral depende en gran medida de la verificación cuidadosa de las condiciones exigidas por la Ley para ser elector.

3. División Territorial Electoral: el registro electoral debe estar organizado de manera que cada ciudadano aparezca inscrito como elector en el lugar de su domicilio o en el que previamente haya señalado, de tal manera que no se vea obligado a recorrer largas distancias para sufragar; es igualmente importante que el elector conozca de antemano el lugar preciso al cual debe presentarse a

ejercer sus derechos políticos. Las listas electorales deben confeccionarse en orden alfabético, no sólo como medio para facilitar su verificación, sino con el propósito de que los electores puedan localizar sus nombres con facilidad y tengan la certeza de que están empadronados.

4. Pureza de las listas electorales: tanto los electores como los partidos políticos deben tener absoluta confianza —que se basa en un adecuado sistema de verificación por parte del organismo electoral— de que su nombre y el de sus simpatizantes aparece inscrito una única vez en el registro electoral y que las personas fallecidas o aquéllas cuyos derechos políticos se encuentran suspendidos, en los casos en que la legislación así lo establece por las causas que la misma señala, son automáticamente excluidas de tales listas (véase vocablo **registro civil**).

5. Publicidad: los partidos políticos deben tener acceso a copias provisionales y definitivas del registro electoral, con la anticipación necesaria para llevar a cabo los estudios de verificación en un plazo conveniente antes del día de los comicios. De igual manera —cuando sea técnicamente posible—, debe proveerse a los partidos de una copia de la cinta magnética del computador que contenga los datos fundamentales de los ciudadanos con capacidad para votar. Una buena práctica es la de exhibir “listas electorales provisionales” en todos los centros de votación, dando la oportunidad a los electores y a los partidos políticos de hacer las aclaraciones y observaciones que estimen pertinentes ante el organismo electoral, dentro de un plazo fijado por la Ley.

6. Variantes del registro electoral: algunos países organizan su registro electoral mediante un censo que se lleva a cabo varios meses antes del día de los comicios. En fechas determinadas, los empadronadores autorizados recorren las diferentes poblaciones del país y levantan un censo de los ciudadanos que están en capacidad de votar. Esas listas se exhiben con el propósito de informar y de oír reclamos por parte de los interesados. Posteriormente se publican las listas definitivas.

Otros países cuentan con registros electorales permanentes. Cuando el ciudadano solicita su documento de identidad, queda automáticamente incluido en las listas electorales del domicilio que indicó en la respectiva solicitud del documento de identidad.

Vocablos de referencia:

- V. Censo electoral
- Listas electorales
- Padrón electoral

Rafael VILLEGAS ANTILLÓN

REGLA DEL CUBO

La regla del cubo es una fórmula matemática que, de manera muy aproximada, permite calcular por anticipado (sobre la base del número estimado de votos que probablemente obtendrá cada partido político) el número de escaños que corresponderá a cada partido en la legislatura. Esta regla se ha formulado para el análisis del sistema electoral británico, y se la ha utilizado como un medio de pronóstico bastante preciso con relación a las elecciones para la Cámara de los Comunes.

Dicha regla suele expresarse así: la relación de los escaños adquiridos por cada uno de los partidos equivale o es igual al cubo (la tercera potencia) de la relación de los sufragios que hubieren obtenido.

Ejemplo: el partido a obtuvo el 49,8% de los votos

el partido b obtuvo el 46,3% de los votos

Pregunta: Conforme al sistema electoral británico, ¿cuál será la proporción de los escaños entre los dos partidos?

Cubo de la relación de sufragios obtenidos:

$$\frac{49,8^3}{46,3^3} = \frac{124.007}{99.252} = 1,252$$

Siendo el total de escaños 623, conforme al resultado de la operación anterior éstos se distribuirán entre los partidos a y b, así:

$$\frac{\text{partido a: } 346}{\text{partido b: } 277} = 1,252$$

La regla sólo tiene validez en el sistema británico para la elección de miembros de la Cámara de los Comunes, que se caracteriza por ser mayoritario, a una vuelta, en circunscripciones uninominales, siempre y cuando compitan únicamente dos partidos políticos. La ley del cubo pierde utilidad y precisión en la medida que un tercer partido rompa el esquema bipartidista.

La regla del cubo permite, por otra parte, apreciar el efecto exagerado de desproporción que se presenta entre votos y escaños en la elección por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. En el ejemplo propuesto, que corresponde a las elecciones británicas de 1955, el partido conservador, habiendo obtenido el 49,8% de los votos, conquistó 346 escaños en la Cámara de los Comunes. En cambio, el partido laborista, con una proporción de votos muy similar, el 46,3%, sólo tuvo derecho a 277 escaños.

Vocablos de referencia:

V. Métodos electorales

•BIBLIOGRAFIA: COTTERET, JEAN MARIE Y EMERI, CLAUDE: *Los sistemas electorales*. Barcelona, editorial Oikos-Tau S.A., 1973. DE ESTEBAN Y OTROS. *El proceso electoral*. Barcelona, Editorial Labor, 1977. NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales del mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Traducción de Ramón García Cotarelo, 1981.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

REPRESENTACIÓN POLÍTICA*

La ausencia de un concepto explícito de “espacio electoral” (o representación política) ha dificultado la comprensión de la evolución institucional brasileña y, en particular, de las tradiciones nada despreciables que nos fueron legadas por el propio Imperio. Confundido el espacio electoral (o representación política) con la totalidad de las instituciones, considerado como simple reflejo de otros aspectos de la formación social, o en otro extremo, referido solamente a la mayor o menor aceptación del derecho al voto, lo que se tiene al final de cuentas es una visión inespecífica respecto de los primeros estadios de nuestra formación histórica.

Mucho de lo que se ha dicho sobre “ideas fuera de lugar” son, en verdad, análisis fuera del tiempo, que buscan en el siglo XIX brasileño lo que no se hallaba plenamente configurado en la misma Europa; y olvida, también, que un sentimiento de “inautenticidad” acompañó por todas partes el desenvolvimiento de la representación basada en mecanismos electorales. ¿Cómo aún visualizar un “espacio” que es más que el sufragio y menos que el conjunto de las instituciones político-parlamentarias?

El primer punto a considerar en la elaboración del concepto de espacio electoral es, sin duda, la implantación inicial de un sistema representativo basado en elecciones. Hoy día, como se sabe, esas instituciones se generalizaron; el sufragio universal es adoptado al menos nominalmente por centenas de países. Pero esa no era la situación hace doscientos, o al menos hace cien años. Un segundo conjunto de cuestiones se refiere al desarrollo de esas prácticas, una vez implantadas.

El concepto aquí propuesto será más útil si aceptamos desde luego que no se trata de examinar todas las conexiones posibles entre elecciones y democracia. El espacio electoral se refiere a los que se podrían llamar requisitos previos del proceso electoral: la implantación de un sistema formalizado de elecciones y la emergencia de lo que más adelante llamaremos de **incertidumbre agregada** (desarrollo en el último análisis, de la creciente autonomía individual del elector). Requisitos posteriores son aquéllos que tratan de la posterior canalización de la voluntad expresada por los votantes, a la transformación de esa voluntad en decisiones sustanciales, en fin a los mecanismos institucionales que determinan el grado de intelegibilidad de esos procesos para el electorado. Diremos entonces, que el espacio electoral corresponde al desarrollo de los siguientes requisitos previos a la democracia: 1) la adopción del principio representativo con base en un sistema formal de elecciones, en el ámbito de una comunidad nacional; 2) en desarrollo de primer punto, una definición legal estable sobre quién hace y quién no hace parte del electorado; 3) el desarrollo y la efectiva

* Caso del Brasil (Nota del CE).

implantación de los procedimientos técnicos que irán a regular el proceso electoral-procedimientos relativos al empadronamiento, a la identificación de los electores en el momento de las votaciones, al acto de la votación en sí, bien como el cómputo y la oficialización de los resultados; 4) la rutina de la competición político-electoral como forma habitual y aceptada de enfrentamiento.

A pesar de su enorme desenvolvimiento, la literatura contemporánea de la Ciencia Política no dispone de un esquema conceptual suficientemente integrado para orientar la revisión ahora propuesta. Un camino prometedor, sin duda, es sugerido por HUNTINGTON en su ya clásico *Political Order in Changing Societies*, cuya atención se vuelve exactamente hacia el desarrollo de las instituciones políticas. Es poco, sin embargo, lo que dice HUNTINGTON sobre elecciones en ese libro. El motivo de la laguna es que él desarrolla mucho su tesis de que es el partido político la institución realmente moderna y crucial para el desarrollo político, argumentando que las elecciones después de todo existen desde la antigüedad. Se trata, evidentemente, de una equivocación. Hay entre las elecciones modernas y las de la antigüedad la misma distancia que separa los partidos modernos de las facciones del mundo antiguo o del Renacimiento. Había elecciones en Grecia y en Roma, sin duda, pero no se trata de una institución idéntica a sí misma a lo largo de docenas de siglos. Para aclarar, empecemos con este concepto: el voto es una expresión de voluntad; el proceso electoral es la coordinación formal, regular y sucesiva de una multiplicidad de votos. El impacto que deriva de su elevado grado de coordinación formal, basada en un calendario previamente establecido y en una serie de procedimientos técnicos y jurídicos, era simplemente impensable en la antigüedad, o aún trescientos años atrás. (La ironía de esta historia es que bibliotecas enteras fueron escritas en el siglo XIX y después por los doctrinarios antiliberales para decretar la muerte del proceso electoral cuando él iniciaba su desarrollo moderno.) La elaboración de la serie de procedimientos a los que nos referimos, que viabilizó desde el punto de vista técnico y jurídico la competición electoral pacífica, fue ella misma una evolución política de extraordinaria riqueza, aún poco entendida en Brasil.

Las dificultades son aun mayores en lo que se refiere a la cuestión clave de cómo y por qué se da en cada país la implantación inicial de un sistema representativo basado en elecciones. Esta cuestión, en rigor, nos es abordada por la vertiente que ejerció mayor impacto en el estudio de los procesos electorales desde la Segunda Guerra Mundial. Me refiero a la llamada escuela "conductista", cuya principal contribución consistió en profundizar el conocimiento disponible sobre el comportamiento individual de los electores. Basada en perfeccionar las técnicas de pesquisas por muestra, esta escuela se dirigió sobre todo al estudio de las elecciones en las democracias avanzadas, por lo tanto dentro de un marco institucional ya definido. Sus resultados, sin

embargo, no son enteramente ajenos a los objetivos de este ensayo, pues obligaron al reexamen de las expectativas exageradas que las teorías clásicas de la democracia alimentaban en relación a la capacidad intelectual y la motivación de los ciudadanos.

Claro, idealizaciones exageradas han sido debatidas hace mucho tiempo, bastando recordar la obra de los llamados teóricos "elitistas" —MOSCA, MICHELS, PARETO— pero al contrario del cuestionamiento hecho por éstos, la escuela conductista se basaba en la sólida evidencia de hecho, coleccionada de modo sistemático, con recurso a las mejores técnicas disponibles. Era, digamos así, el cuestionar definitivo de la idea de que la democracia representativa se basa en (o tiene como requisito previo) una opinión pública uniformemente activa, aclarada y bien informada. Se imponía por lo tanto, una revisión de las teorías clásicas, o el reconocimiento de la sentencia condenatoria que los "elitistas" habían pretendido pasar. Aplicado a la historia brasileña, ese conjunto de conocimientos conductistas no aclara mucho sobre la implantación inicial del sistema, que es una cuestión eminentemente histórica de organización de una estructura de autoridad; pero no deja de ser útil, aun en relación al siglo XIX, demostrar hasta con cierta facilidad que el discurso "pirrónico" resultaba (y resulta) en buena parte de esa idealización desproporcionada de la opinión pública de los países desarrollados.

La segunda vertiente es mucho más heterogénea, teniendo en común solamente la orientación globalizante (sistémica o institucionalista). Por razones diversas, esta segunda vertiente tampoco ha ofrecido hasta ahora un fundamento convincente para el estudio histórico y comparativo del espacio electoral, comenzando por las circunstancias iniciales de su desarrollo en diferentes países. Esperar eso de la llamada teoría de la "democracia estable" o de la poliarquía, tal vez no sea apropiado. Trabajos ya clásicos como los de RUSTOW, DAHL o LIJPHART no focalizan frontalmente las cuestiones que ahora nos ocupan, sea porque postulan la pacificación inicial de las élites como un requisito del desarrollo democrático (RUSTOW), sin investigar realmente qué papel los procesos electorales desempeñan en ella, sea porque limitan su atención al pequeño universo de las democracias estables (DAHL, LIJPHART), que por definición ya superaron ese problema y ya recorrieron todo el ciclo histórico que conduce a la universalización y a la eficacia del sufragio.

Si los análisis de la "democracia estable" parecen poco útiles a nuestro caso, por tratar de una realidad tan distinta, la literatura sobre "elecciones no competitivas" tiene su utilidad comprometida por ciertos equívocos conceptuales, que deben ser evitados cuidadosamente. La dificultad en ese caso es la tendencia a diluir el espacio electoral en las características más amplias del sistema político. Es lo que se observa, por ejemplo, en *Des Elections Pas Comme les Autres*, de GUY HERMET ET AL, que está lleno de observaciones interesantes pero no escapa a esa

dificultad básica. Guy HERMET caracteriza como “no” o en el máximo como semicompetitivas, las elecciones brasileñas de las dos últimas décadas, o sea aquéllas realizadas bajo los gobiernos militares, no dándose cuenta de que la ausencia de competitividad era un atributo de la estructura del poder entonces vigente, **pero no del proceso electoral**. Este, en verdad, era altamente competitivo, tanto así que la llamada “apertura democrática” brasileña fue en gran parte una apertura **a través de elecciones**, o bajo el impacto de resultados electorales sucesivamente desfavorables a las pretensiones de legitimidad del régimen militar.

El equívoco a que nos referimos proviene también (juzgando por el ensayo de Alan ROUQUIÉ en el mismo volumen) del peso excesivo que la teoría de las elecciones no competitivas confiere al clientelismo, casi transformándolo, por definición, en una antítesis de la competitividad. Ahora bien, el clientelismo tal vez sea de hecho (como tantas veces se afirma) un obstáculo a la competición **ideológica**, pero de allí no se sigue que sea inherentemente no competitivo. El análisis de la formación del espacio electoral brasileño durante el Imperio y en las primeras etapas de la República sería en rigor imposible a partir de semejantes premisas. Partiendo de ellas, mal se llegaría a delinear un embrión del espacio electoral, resultado que apenas aumentaría la dificultad de explicar (o aceptar) su posterior existencia.

La orientación “sistémica” a que nos referimos arriba, atenta a los efectos agregados del proceso electoral en el sistema político, ha sido adoptada en estudios sobre el “desarrollo político” en el Tercer Mundo. Se debería esperar, a primera vista, que ella ofreciera apoyos más directos para la comprensión del aspecto fundacional de los sistemas representativos. Pero no es lo que acontece. Ella contribuye, sin duda, a la convicción de que, además de regular la disputa por el poder, el proceso electoral tiene efectos indirectos (positivos y negativos) sumamente importantes, como la identificación y la preparación de futuros liderazgos, el escalonamiento y la atenuación (pero también a veces el agudizamiento) de los conflictos, etc. Mas esa literatura pasa a lo largo de la cuestión previa de la propia adopción inicial del mecanismo electoral representativo, lo que no deja de ser extraño, considerando que ella trabaja con países estructuralmente inestables.

En los países desarrollados, o donde quiera que exista una estructura estatal ya consolidada, esta indagación sobre los orígenes del sistema representativo puede pasar inadvertida, diluyéndose como un telón de fondo de la actividad política convencional. En esos casos la atención se dirige a lo que BOBBIO ciertamente describiría como el aspecto “aristotélico” de los procesos electorales, o sea, la independencia gradual de los mismos en relación a los vínculos más allegados del parentesco o de la aldea. En países en donde los propios contornos de la comunidad nacional permanecen inestables, o en donde se esté de hecho fundando una sociedad nueva (como en Brasil de la primera mitad del siglo XIX), este ángulo de análisis es absolutamente central.

Más que la literatura específica sobre elecciones, parece entonces útil recurrir a la teoría hobbesiana de la representación y sus desdoblamientos, de LOCKE en adelante, cuyo foco es precisamente la fundación pactada de una comunidad política. No va en esta afirmación ninguna exageración especulativa. Hay realmente un paralelismo entre la idea de un momento histórico de fundación, cuando el proceso político representa a sus protagonistas como algo eminentemente incierto y discontinuo, y el modelo hobbesiano que prescinde de toda y cualquier referencia a posibles vínculos naturales de colaboración para pensar en la construcción del Estado como una autorización de cada uno teniendo en vista su propio interés en la sobrevivencia de todos. La óptica aristotélica no concibe el orden político como fruto de una fundación pactada en ese sentido, y sí como culminación de una evolución gradual y natural. Lo dice con precisión Norberto BOBBIO: "entre la sociedad primitiva y originaria y la sociedad última y perfecta que es el Estado, hay una relación de continuidad, o de evolución, o de progreso, en el sentido de que, del estado de familia al estado civil, el hombre pasó por fases intermedias que hacen del Estado, no la antítesis del Estado prepolítico, sino el conducto natural, o punto de llegada necesario, la conclusión de cierto modo casi predeterminada de una serie más o menos larga de etapas obligatorias".

En la secuencia de este texto, BOBBIO contrasta el punto de partida de los dos modelos, diciendo que el primero (hobbesiano) representa el individuo en el momento de su aislamiento; en cuanto al segundo, aristotélico, debe su gradualismo al hecho de que "desde el origen, los individuos son presentados como reunidos en sociedad". Evitemos, sin embargo, un malentendido continuamente suscitado por una interpretación demasiado literal del pensamiento hobbesiano.

La referencia a individuos no debe ser entendida como un individualismo estricto. Lo que importa es la referencia a intereses que se contraponen con un elevado potencial de conflicto y de independencia mutua, a punto de tornar virtualmente inútiles cualesquiera apelaciones estrictamente "racionales" de cooperación. Esos intereses pueden ser individuales, de grupos, de localidades o aun de regiones.

Como dice Hanna PITKIN, lo que HOBBS propone es un ejercicio lógico, un "juego verbal" que alude a una multiplicidad de "hombres separados", con "deseos" que se entrechocan, pero que de hecho se refiere al problema muy real de la "creación del consenso" o de la comunidad política, en una situación que podría fácilmente tender hacia el atomismo o hacia la guerra civil generalizada. Esa bien podría ser una metáfora del Brasil en tiempos de la Independencia, que se caracterizó por una impresionante sucesión de guerras regionales, de 1817 a 1848, y por un poder central sumamente frágil.

Otro equívoco que debe ser evitado es el entendimiento unilateral del concepto de representación, esto es, la tendencia a asimilarlo a la idea de "petición", o más ampliamente, de presión o enfrentamiento

con el Estado. La representación hobbesiana es, en verdad, una calle de mano doble: el representante representa al pueblo ante el poder y al poder ante el pueblo. Sin atender a este aspecto, es simplemente imposible entender cómo la idea de representación puede surgir relacionada con la fundación y la estabilización de una estructura de autoridad. Como dice Hanna PITKIN, "cuando un hombre autoriza a otro a representarlo, él asume como si fueran suyas todas las consecuencias y obligaciones derivadas de los actos del representante". La traducción más trivial de esta afirmación es la que se puede ver en el proceso legislativo: nosotros elegimos representantes nuestros para hacer leyes, pero las leyes que ellos hagan, quiera que nos agraden o no, tendrán sobre todos nosotros un carácter imperativo.

Un tercer punto a ser notado es que el "juego verbal" hobbesiano pretendía ser una fundamentación definitiva del pacto subyacente en el estado moderno. De ahí su enunciado de la representación como una autorización irreversible que las partes conferirían al soberano. Esta es, empero, una interpretación demasiado estricta, difícil de sustentar frente al texto de HOBBS. Obsérvese que en el comienzo del capítulo 29 del "*Leviatán*", él dice que las comunidades políticas estarían a salvo de la disolución debida a causas internas *if men had the use of reason they pretend to*, reconociendo, por lo tanto, que no siendo los hombres siempre racionales, el pacto político necesita ser rehecho continuamente. Se infiere, pues, que la ficción hobbesiana de la representación se desdobra en dos, una que instituye originariamente el pacto, otra que lo sustenta a lo largo del tiempo. Este es uno de los puntos en donde el edificio lógico de HOBBS presenta grietas y al hacerlo deja traslucir su enorme riqueza.

La ficción que renueva el pacto, de modo continuo, es por excelencia lo que hoy entendemos por representación: la autorización que se renueva periódicamente, con fuerza de ley, por medio del mecanismo electoral. Esta es la conexión realmente esencial entre la representación y la estructura de la autoridad pública, no siempre entendida en toda su extensión por las teorías del proceso electoral. Una elección aislada puede tener tales y cuales efectos, conforme a las circunstancias, pero antes de eso, es preciso entender el método electoral como un mecanismo recurrente de autorización.

Comentaristas recientes, como Hanna PITKIN y Peter WINCH, han insistido en que la autorización no es ilimitada, ni siquiera dentro del discurso formalista de HOBBS. Como lo indica el propio sentido intuitivo del verbo "representar", las acciones de un representante son autorizadas para un determinado ámbito decisorio y con base en ciertas expectativas o padrones, implícitos o explícitos, en cuanto a su conducta. Por más absolutista que sea el enunciado original de HOBBS, el pacto que instauro el Estado excluye acciones "despóticas" del representante (o sea del soberano) contra el representado. Si existe esta restricción en cuanto al ámbito, ella ha de existir también en el tiempo,

pues los representados han de reservarse el derecho de verificar, en el futuro, si las acciones del soberano permanecen o no fieles al pacto original. Esta observación traspasa los límites del formalismo hobbesiano y entra en el dominio de la evolución **histórica** de la representación, mostrando ineludible su relación con la idea de una consulta regular a la ciudadanía. Lejos de excluir en definitiva al ciudadano como juez de las acciones del Estado (como una interpretación simplista de HOBES nos obligaría a concluir), el proceso electoral hace justamente lo contrario: siendo un poder recurrente de autorización, él mantiene al electorado como juez y la consulta formal como fundamento continuo del pacto.

Vocablos de referencia:

V. Elecciones

Regímenes políticos

•BIBLIOGRAFIA: S.P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968). ROBERT DAHL, *Polyarch* (New Haven, Yale University Press, 1971). AREND LIJPHART, *Democracias* (New Haven, Yale University Press, 1984). GUY HERMET, ALAIN ROUQUIÉ ET JUAN LINZ, *Des Élections Pas Comme Les Autres* (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978). D. PALMER, *Elections and Political Development: the South Asian Experience* (Durham, North Carolina, Duke University Press, 1975). NORBERTO BOBBIO, *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna* (Sao Paulo, Editora Brasiliense, 1986). HANNA PITKIN, *The Concept of Representation* (Berkeley, University of California Press, 1967). HANNA PITKIN, "Hobbes Concept of Representation", *American Political Science Review*, Vol. LVIII, Nº 4, 1964, págs. 902-918. THOMAS HOBBS, *Leviathan* (Londres: Collier Books, 9ª edicao, 1972). GIOVANNI SARTORI, *A Teoria da Representacao no Estado Representativo Moderno* (Belo Horizonte, Brasil: Edicoes RBEP, 1962). PETER WINCH, "Man and Society in Hobbes and Rousseau", in Maurice Cranston, editor, *Hobbes and Rousseau* (New York: Anchor Books, 1972).

Bolívar LAMOUNIER

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

I. Concepto:

La representación política es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado. Convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política. Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la dominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección, en cuanto mecanismo de transmisión del

poder de autoridad y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder electoral. La organización estatal no tiene voluntad propia. La que se expresa a través del gobierno es voluntad humana, que al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se la considera voluntad de la comunidad. La voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a su función, la que debe cumplirse dentro de los cuadros previstos por la Constitución. Ella determina quiénes y bajo qué condiciones tienen derecho a gobernar y de qué manera desempeñarán su función gubernamental. Su investidura proviene de la Constitución y de las leyes que confieren legitimidad a sus actos en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan. Es legítimo un gobierno instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales. La legitimidad se refiere a la investidura. La representación, por consiguiente, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.

Esa situación cristaliza una relación dinámica. Lo específico del proceso es la vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, pudiendo variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los gobernantes. En general es representativa toda actividad del poder que se ejercita a nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa. La elección, en cuanto técnica para la designación de los gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados. La particularización de la representación de los encargados de la función legislativa tiene una razón histórica, en razón del origen y desarrollo del régimen representativo. En la forja del Estado liberal, la lucha contra el absolutismo monárquico convirtió en instrumento de combate y en programa de realización la implantación del parlamentarismo, o si se quiere, del poder de las asambleas electivas erigidas en centros de poder efectivo. El poder ejercido por quienes estaban investidos de la representación popular, materializaba el tipo ideal del Estado. En realidad, reflejaban el ideal de moderación política y de justo medio característico del pensamiento liberal.

Institucionalizada en congresos y parlamentos y dosificada por el sufragio censitario, se transformó en clave de un mecanismo destinado a hacer desaparecer la inseguridad de las situaciones. Ni monarquía fuerte ni democracia de masas. El censo debilitó hasta transformar en inofensiva la fuerza democrática de la representación. En esas condiciones, el parlamento era una asamblea de hombres ilustrados, encargados de decidir lo más conveniente para la Nación entera cuyo soporte era la media. Surgidos del voto censitario, representaban los intereses de las clases poseedoras. Al suprimirse el censo, al hacerse universal el sufragio, la representación recobró su esencia democrática y no obstante la diversidad de opiniones y de intereses la asamblea

legislativa, al decidir en instancia suprema sobre la formulación de la ley, expresa la unidad de la comunidad política. En el nivel de lo político, no son necesarias nuevas formas de representación para hacer posible la integración del proletariado en la comunidad política. Pero es necesario un ajuste en el modo de participación del pueblo en el gobierno. Manteniendo la representación libre, las formas semidirectas de democracia ofrecen nuevas perspectivas.

II. Definiciones

El régimen representativo tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional. El pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía. Ningún individuo o sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional. Todo poder proviene del pueblo o, en su equivalencia, de la nación o colectividad unificada. De ahí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación. La delegación es una idea clave del derecho francés, que subsiste en la base del derecho positivo actual. El gobierno representativo se opone a la monarquía y a la democracia directa o pura. En su acepción política, “régimen representativo” significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión son condiciones del régimen, que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de los asuntos públicos. Establecen los impuestos, votan las leyes, autorizan los actos más importantes de la acción gubernativa. En su acepción jurídica, “régimen representativo” es aquél en que se produce el fenómeno jurídico de la representación y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes.

La comunidad necesita una voluntad común. La representación, por reducción, hace posible esa voluntad común.

III. La Representación desde un punto de vista sociológico

Max WEBER considera a la representación como una forma de relación social “por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás”. O sea, que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre todos.

La acción de los representantes es considerada por los demás como legítima y vinculatoria para ellos, sucediendo así de hecho. El poder representativo dentro de las estructuras de dominación, da origen a las siguientes formas típicas:

- a) representación apropiada;
- b) representación vinculada;
- c) representación libre; y
- d) representación de intereses.

Representación apropiada: el representante tiene apropiado el derecho de representación; se da en la dominación patriarcal y carismática y tiene un ámbito tradicional. V. gr.: jefes de clanes, caciques de tribu, jefes de sectas, jefes de marcas, monarcas hereditarios y los jefes de asociados patriarcas y patrimoniales de toda especie.

Representación vinculada: el representante es elegido por sorteo, turno o cualquier otro medio. Su poder representativo está limitado tanto por las relaciones internas como las externas por mandato imperativo y derecho de revocación y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes son en verdad funcionarios de aquéllos a quienes representan. V. gr.: los procuradores y representantes de las comunas francesas ligados por completo a sus *cahiers de doléances*.

Representación libre: el representante es generalmente “elegido” eventualmente “designado”. No está ligado por instrucción alguna, siendo señor de su propia conducta. Sólo necesita atenerse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. Cuando el sentido de la elección es éste, el representante se convierte en el señor investido por sus electores y no en el “servidor” de los mismos. Este es el carácter de las modernas representaciones parlamentarias, particularmente apropiadas a las tareas objetivas impersonales en conexión con normas abstractas (políticas, éticas), que es lo característico de la dominación legal.

Lo peculiar de Occidente no es la representación en sí, sino la representación libre y su reunión en congresos y parlamentos. En conexión con la economía, la descomposición de la base económica de los viejos estamentos condicionó a la “representación libre” y ese elemento causal fue el capitalismo moderno. Las exigencias de racionalidad y confianza en el funcionamiento del orden jurídico y la administración condujeron a la limitación de los príncipes y de la nobleza por medio de los parlamentos, para controlar las finanzas y la administración y cooperar en las variaciones del orden jurídico. El sufragio censitario, por su parte, eliminaba de la escena a las clases no poseedoras. Pero la presión del propietario, las organizaciones obreras y la demagogia de los partidos conservadores y liberales, trajeron el sufragio universal. Los parlamentos funcionaron de un modo normal en tanto estaban en él como en casa las clases de “propiedad y educación” y dominaban en él no partidos clasistas sino oposiciones estamentales, condicionadas por las distintas formas de propiedad. Con el comienzo del poder de los partidos de clase puros, particularmente de los proletarios, la situación del Parlamento se transformó y sigue transformándose. Con no menos fuerzas contribuye a esto la burocratización de los partidos, su específico carácter plebiscitario que transforma a los diputados, de “señores de sus electores”, en servidores del jefe de la “máquina del partido”.

IV. Representación de intereses

La representación se hace en consideración a la pertenencia profesional o de clase, siendo designados por sus iguales. Es la "representación profesional". En sus versiones modernas, prescindiendo del ámbito sindical, es el producto de los grandes partidos de masa o clases. Teóricamente pueden debilitar la representación política. Pero, según toda la experiencia, ni la sustituye ni la elimina. En esencia, es la función política de los sindicatos. Las probabilidades de la representación profesional, de todos modos, no escasean por el hecho de que la vida económica adquiere color político y la vida política color económico.

V. Origen histórico de la representación política

En la estructura de la organización estamental, propia del final de la Edad Media, la representación no podía ser libre sino vinculada, de acuerdo a los esquemas del derecho privado. La gravitación del elemento patrimonial en la organización política medieval explica que las relaciones de representación se mantengan en el plano jurídico del mandato o, por ser éste un caso particular de aquélla, en el de la representación del derecho civil. En este sentido, la representación es una institución jurídica por la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada. El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con poderes para efectuar actos de representación. Según que estos poderes resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, la representación será legal o conveccional. Es legal la que la ley confiere a las personas incapaces para practicar por sí actos de la vida civil. Son formas de representación la patria potestad, la tutela y la curatela. Es conveccional, la representación que resulta del mandato, civil o comercial, es decir, de un contrato por el cual alguien recibe de otro poderes para practicar actos o administrar intereses en su nombre. Los municipios y las corporaciones medievales separan de manera decisiva la persona del representante y del representado. Esta representación es idéntica esencialmente a la de derecho privado, y la institución queda fuera del derecho privado por sus fines, pero no por su naturaleza interna. Por eso, el representante se obliga personalmente con sus propios bienes a reparar los perjuicios que él irroge a su mandante por traspasar los límites de sus atribuciones, puede ser despojado o destituido, a causa de su carácter de mandatario. Con la Revolución Francesa la representación se emancipa del derecho privado. El mandato imperativo es desplazado por la representación libre, originándose no una relación mandante-mandatario, sino una relación general gobernante-gobernado. En Francia, la Ordenanza Real del 24 de enero de 1789 sobre reglamento de las elecciones, en su Art. 45, establecía que los poderes de los diputados

debían ser generales, sin subordinación de los representantes a los *cahiers*. En la sesión de los Estados Generales del 23 de junio de 1789 el rey declaró nulas las limitaciones, prohibiendo todo mandato imperativo, no pudiendo admitirse en las sesiones sucesivas de los Estados Generales que los *cahiers* o mandatos pudieran ser jamás considerados como imperativos, no debiendo ser más que simples instrucciones confiadas a la conciencia y a la libre opinión de los diputados. Luego, sobre la base de que la voluntad general es la voluntad particular de los individuos que instruyen a sus representantes, bajo la influencia de las ideas de ROUSSEAU y las consideraciones doctrinarias y prácticas de SIÉYÉS, la Constituyente se declaró asiente de la soberanía nacional, afirmando el concepto de representación política en la ley del 22 de diciembre de 1789.

La representación política, pues, aparece enunciada por primera vez en la Constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el Art. 3º de la Declaración de Derechos de 1789 de que “toda soberanía reside esencialmente en la Nación”. Genéticamente, la representación política proviene de la jurídica. A partir de entonces se origina la sistematización jurídica de la representación política pero ya en el ámbito del derecho público.

VI. Mandato imperativo y mandato representativo

La génesis de la representación política muestra cómo, de una representación preexistente, se pasó a la idea del régimen representativo. En su forma originaria, situada temporalmente en la Edad Media, la representación tiene carácter colectivo y no personal o individual. El cuerpo social está fundado en la existencia de múltiples grupos que encuadran estatutariamente a los individuos y tiene por asiento, no las voluntades individuales sino la voluntad colectiva. De ahí que no tenga referencias ni a la elección ni a las minorías. La representación no está unida a la voluntad de los miembros del grupo; ella existe ya que la colectividad dispone de una voz capaz de hablar en su nombre. Los representantes no podían apartarse ni modificar el mandato. Como consecuencia de esto el mandato no podía ser sino imperativo. Esta vigencia del mandato imperativo se explica si se tiene en cuenta: a) que no existió la comprensión de un interés nacional; b) que los representantes eran convocados por el rey para autorizar subsidios o emitir consejos que luego servirían de pretexto para justificar la intervención real. Las asambleas eran la imagen de las colectividades: una asamblea de intereses particulares sin solidaridad alguna respecto de una idea común; c) los representantes no estaban asociados a la responsabilidad del poder ni las asambleas eran órganos del poder en el Estado. El centro de la acción política, era el rey o el consejo. Como un remanente de esta función originaria de contralor gubernamental, aún hoy las asambleas de representantes conservan celosamente su potestad de

moderar la acción ejecutiva, y sus poderes impositivos y presupuestarios; d) si bien a partir de fines del siglo XV la representación adquiere una significación más amplia continúa la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad pecuniaria por parte del mandatario y, en cuanto a los mandantes, la obligación de resarcir al mandatario de los perjuicios y remunerar su labor a la vez que el derecho de revocar el mandato si éste no fuera bien desempeñado. Para que del mandato imperativo se pasara al mandato representativo era necesario que se afirmara el principio de la unidad nacional. La transformación del orden social y político significaba abolir los privilegios, liquidar los residuos feudales, destruir los grupos profesionales y dar vida a una voluntad nacional unificada. Estas condiciones constituyen la infraestructura que debía expresarse en los términos de la representación política, o si se quiere, al advenir la representación política debían modificarse necesariamente las bases del orden social, creando las condiciones de homogeneidad indispensables para que la nación pudiera expresarse políticamente. Ese cambio se realizó gradualmente en Inglaterra, violentamente en Francia. En Inglaterra no existe o no aparece claro el nexo entre asamblea legislativa y soberanía nacional. En Francia, por lo contrario, esa relación es esencial. En ella, la nación delega el ejercicio del poder en sus representantes y la voluntad expresada por éstos expresa la voluntad nacional. Pero esa voluntad no es preexistente sino que recién nace cuando los representantes formulan su voluntad. La identidad jurídica entre la nación y sus representantes, es el postulado fundamental de todo el derecho público francés. El mandato representativo, por consiguiente, significa que los representantes, formalmente, se encuentran libres de toda influencia, siendo plenamente independientes de los electores o del cuerpo electoral que los ha designado. No pueden delegar sus facultades, no pueden hacerse representar, no están ligados a mandatos ni instrucciones expresas, gozan de inmunidades que les garantizan poder hablar libremente, encontrándose amparados por una plena inviolabilidad en el ejercicio de su cargo. Su dieta es pagada del tesoro público. En Inglaterra, los diputados no recibieron retribución alguna hasta 1911. El mandato representativo, en suma, excluye toda subordinación jurídica entre representante y representado. Los representantes no son mandatarios.

VII. Justificación de la representación política

La representación política se justifica como respuesta en términos de poder, a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización interior del poder en el Estado. Las asambleas de representantes, hasta entonces fuera o al margen del poder político se convierten en centros de poder efectivo. Dejan de ser la expresión de los intereses para transformarse en órganos del gobierno. BURKE, en su discurso a los electores de Bristol, al ser decla-

rado debidamente elegido como uno de los representantes de aquella ciudad en el Parlamento, el 3 de noviembre de 1774, proporciona la justificación ética de la moderna representación política. En esa oportunidad, este político liberal inglés dijo: "Mis (electores) tienen sobre mí el derecho a que no defraude las esperanzas que en mí han depositado... Deseaban que los diputados de Bristol fueran escogidos para representar a la ciudad y al país y no para representarlos a ellos exclusivamente... la gloria de un representante, debe consistir en vivir en la unión más estrecha, la correspondencia más íntima y la comunicación sin reservas con sus electores. Sus deseos deben tener para él un gran peso, su opinión máximo respeto, sus asuntos una atención constante. Es su deber sacrificar su reposo, sus placeres y sus satisfacciones a las de aquéllos; y sobre todo preferir, siempre y en todas las ocasiones el interés de ellos al suyo propio. Pero su opinión imparcial, su juicio maduro y su conciencia ilustrada de hombres, sacrificároslos a vosotros, a ningún hombre ni a grupo de hombres".

El parlamento, por consiguiente, es la asamblea deliberante de la nación y el diputado representa a la nación, sin dejar de ser el representante virtual, implícito de sus electores. Está obligado moralmente sólo a las convicciones de su juicio y su conciencia. La justificación política de la representación supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad pueden alcanzar, mediante la deliberación y la crítica, un grado de coordinación que los haga compatibles, si no idénticos, con el interés público. De ahí que la unidad estatal tiene que ser recreada constantemente por un proceso político cuyos ingredientes son los dirigentes, los partidos políticos, las elecciones y la acción gubernamental. Esa unidad política consiste en la reducción de las diferencias para hacer posible un orden de vida y el cambio dentro del orden. Por último, la justificación por razones de "necesidad material" tiene en ROUSSEAU y parcialmente en SIÉYÉS y en MONTESQUIEU sus expositores. Juan Jacobo ROUSSEAU dice en el Contrato Social que la soberanía no puede ser representada. Consiste, a su juicio, en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, no son ni pueden resolver definitivamente nada. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés, continúa diciendo ROUSSEAU, piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. Los diputados, en suma no son representantes del pueblo sino sus comisarios, es decir, sus puros mandatarios. Tan pronto como un pueblo se da representantes, deja de ser libre y de ser pueblo".

En otros términos, el régimen representativo, según ROUSSEAU, no tiene más fundamento y justificación que una necesidad de orden material. Y no sólo es admisible, sujeto a mandato imperativo y ratificación popular.

SIÉYÉS también fundaba el régimen representativo en impedimentos materiales. Concretamente, “en la falta del tiempo necesario para ocuparse de los asuntos públicos”.

MONTESQUIEU, por su parte, sostiene que el pueblo necesita ser guiado, siendo admirable para escoger los hombres a quienes debe confiar una parte de su autoridad. Así como la mayor parte de los ciudadanos tienen suficiencia para elegir y no la tienen para ser elegidos, lo mismo el pueblo posee bastante capacidad para darse cuenta de la gestión de los otros y no para ser gerente. Es preciso que los negocios marchen, que marchen con cierto movimiento que no sea demasiado lento ni muy precipitado. El pueblo es siempre o demasiado activo o demasiado lento. Unas veces con sus cien mil brazos lo derriba todo, otras veces con sus cien mil pies anda como los insectos...”

Siendo imposible que el pueblo en masa tenga el poder legislativo es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo. La mayor ventaja de las representaciones electivas es que los representantes son capaces de discutir las cuestiones. El pueblo no es capaz; y éste es, precisamente, uno de los mayores inconvenientes de la democracia. El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo sus representantes. Por consiguiente, la falta de “capacidad” del pueblo, según MONTESQUIEU, justifica materialmente a la representación política.

VIII. Naturaleza jurídica de la representación política

Distintas teorías tratan de explicar a quién representa el representante. Si existe mandato o representación, o si, en definitiva, el representante no representa a nadie. La teoría del mandato representativo sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación política. Quien confiere el mandato a través de la elección es la Nación, como unidad indivisible y no el elector ni el colegio electoral. La asamblea, la elección, adquiere el derecho a querer por la Nación sobre la base de la idea de la soberanía popular, esta teoría identifica el cuerpo electoral a la Nación misma y atribuye a la elección la delegación de poder. El mandato representativo, también denominado electivo o legislativo, inviste al representante de los poderes de sus representados, y en conjunto, del ejercicio de la soberanía. Los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes y en consecuencia, los actos de los diputados deben ser considerados como “obra del pueblo entero”, que ejerce su soberanía por intermedio de sus representantes. Este supuesto mandato legislativo, se nutre de apariencias. Tal mandato es inexistente, pues no se dan ninguno de los elementos y caracteres específicos del mandato ordinario, máxime si se considera al diputado representante de la nación, no subordinado a sus electores ni sujeto a mandato imperativo alguno. El

error que se le atribuye consistiría en atribuir a la nación, que es una universalidad abstracta, una voluntad dirigida a la formación de los órganos legislativos. La teoría de la representación libre excluye toda relación de mandato en la representación política. No estando el diputado sujeto a otra voluntad que a la propia, no es representante de sus electores sino de la Nación. La elección no es mecanismo de transmisión de poder sino un modo de designación, un procedimiento para la selección de los más capaces. Permite a los electores ejercer influencia sobre las personas a elegir, pero las excluye de influir en la legislación.- Mediante el sufragio los electores ejercen influencia sobre la acción política de sus representantes, a quienes eligen de acuerdo a sus opiniones, pero no intervienen en el proceso de formulación de las leyes. La legislación está reservada exclusivamente al juicio, opinión y voluntad de los representantes, quienes son independientes de sus electores, no teniendo con ellos sino una relación de representación de derecho público.

Los diputados son delegados de la Nación y por consiguiente sus representantes. De ahí que la voluntad que expresan vale como expresión de la voluntad no preexistente sino que identifica con la de los representantes. Esta concepción, conocida como teoría clásica de la representación política, pone en evidencia el enlace que existe entre el régimen representativo y el principio de la soberanía nacional según la cual ningún individuo o sección del pueblo, puede pretender su ejercicio, razón por la cual los diputados, por más que hayan sido elegidos por distritos, secciones o departamentos, son representantes de la Nación sin subordinación de ninguna clase respecto de las divisiones políticas del país.

La teoría de la representación virtual, enunciada por Edmund BURKE, considera que el diputado representa a la nación sin dejar de ser el representante implícito de sus electores. El diputado no es mandatario, delegado, ni siquiera representante real y efectivo de sus electores. Es simplemente su representante implícito, pues no ha recibido mandato alguno no obstante haber sido el depositario de su confianza.

La teoría alemana de los órganos de representación sostiene que las diversas personas o cuerpos encargados de la actividad del poder en el Estado son jurídicamente órganos. Aquellos órganos cuya composición resulta del voto del pueblo son órganos inmediatos y secundarios. Inmediatos, porque ejercen directamente su función sin necesidad de la acción complementaria de ningún otro órgano, y secundario porque emanan de la voluntad de un órgano primario, el pueblo. Así, los órganos secundarios son órganos de órganos, o, conforme la denominación corriente, son órganos representativos. LABAND y JELLINEK en Alemania, MICHOU, SARIPOL, Carré de MALBERG y Bigneé de VILLENEUVE en Francia, son partidarios de esta teoría. A su respecto, JELLINEK, después de definir la representación como la relación de una persona con otra o varias, según la cual la voluntad de la primera se

considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona, señala que no son idénticas la relación de representación y la de órgano. El órgano representativo sólo puede entenderse como órgano secundario, o sea órgano de otro que es órgano primario. A su juicio, el Parlamento no es órgano de la sociedad sino órgano supremo del poder en el Estado. Entre el pueblo y el Parlamento no existe lazo jurídico alguno al que representa el mandato, la comisión u otra categoría jurídica análoga. Sea cual fuere el fundamento jurídico del miembro de una cámara, elección, nombramiento, posesión de un determinado cargo, el acto de creación jamás concede un derecho del creador sobre el órgano creado, sino que los derechos y deberes de uno y otras nacen exclusivamente de la Constitución. En la democracia indirecta, el pueblo es el órgano primario y el representante órgano secundario. Los representantes no representan ni a la nación ni a los ciudadanos, no siendo sino órganos encargados de la actividad funcional del poder en el Estado.

La teoría francesa de los representantes como órganos de la nación, enunciada por Carré de MALBERG tiene muchos puntos de contacto con la teoría alemana. Difiere de ella en el acento que pone en considerar a los representantes como órganos de la nación, entendiendo al régimen representativo no como un sistema de representación de la persona y de la voluntad nacionales sino precisamente un sistema de organización de la voluntad y de la persona nacionales. La asamblea es uno de los órganos de la nación. De ahí que los diputados no pueden ser considerados representantes sino órganos por medio de los cuales la nación llega a ser capaz de querer. En adelante, dice Carré de MALBERG, hay que sustituir el concepto de representación por el órgano nacional o también órgano de Estado. Mientras la idea de representación exige la existencia de dos personas diferentes, actuando una de ellas por cuenta de la otra, la idea del órgano supone una única personalidad, la de la "colectividad organizada". El órgano no requiere ninguna voluntad preexistente ni tiene su punto de partida en la idea de mandato, convención o contrato en razón de tener por origen la Constitución. Su competencia no emana ni está sujeta a la voluntad de los electores derivando de la Constitución y de las leyes. La relación entre el órgano y la colectividad organizada es de unidad de los que resulta que la decisión del órgano vale como decisión de la colectividad. Una vez instituido de conformidad con la voluntad nacional, el órgano no se comporta como representante de una voluntad superior, sino como el agente libre de la nación. La teoría de la investidura formulada por HAURIOU, parte del criterio de que la función que desempeñan los representantes no es más que la esfera de la competencia del poder. En este sentido es siempre el poder el que, con el ascendiente que ejerce y los vínculos que crea, determina entre gobernantes y gobernados, una fusión de voluntades, un cambio de aspiraciones por un lado, de decisiones por otro, y que, por su encuen-

tro mutuo por su concordancia, conducen a una representación de los gobernados por los gobernantes. Por otra parte el Derecho, formulado y sancionado por el poder, tiene la virtud de hacer jurídica esta representación.

La idea de representación encuentra su explicación en la de investidura, toda vez que lo que los gobernados hacen, mediante la elección, es investir de poder a los gobernantes, quienes ejercen con carácter autónomo dentro de los límites de su competencia. La nación no se gobierna a sí misma, es gobernada. Los electores no transmiten a los elegidos poderes que están conferidos y establecidos por un proceso de diferenciación del que ha resultado el constitucionalismo. Los gobernantes representan una concentración de poderes de dominación y los gobernados una concentración de poderes de resistencia. Las elecciones no encierran ningún mandato o procuración ni el elector transmite al diputado ningún poder. El elector designa al que habrá de desempeñarse como órgano temporario, pero con autonomía funcional dentro del campo de su competencia. El régimen representativo, a juicio de HAURIU, es un sistema de equilibrio entre dos autonomías, la del poder de dominación y la del poder de resistencia.

Corresponde, por último, referirse a los autores que impugnan la idea de "representación", particularmente Hans Kelsen, quien sostiene que se trata de una ficción destinada a ocultar la realidad jurídica. Sirve para hacer creer a aquéllos a los que la Constitución aleja de la función legislativa, que si bien se hallan representados por el Parlamento, el cual se legitima por el dogma de la soberanía popular que él mismo desplaza, atribuyéndose la competencia exclusiva en materia de legislación. La independencia real del Parlamento respecto de la voluntad popular, dice Kelsen, se disimula diciendo que cada diputado es representante del pueblo. De aquí se deduce que no tiene que recibir instrucciones de los grupos que lo eligieron. Pero "todo el pueblo" es mudo. Se trata, pues, de una pura ficción montada sobre la confusión entre la relación de subordinación y la de designación. El pueblo designa al Parlamento, pero no por eso éste ha de ejecutar la voluntad de aquél; tanto más cuanto que el pueblo no puede expresar otra voluntad que la que se expresa en el acto de la elección. No es el pueblo sino el Parlamento quien legisla, y con independencia del primero. El cuerpo electoral es simplemente un órgano de creación. No existe, pues, relación de representación entre el Parlamento y el pueblo. Cuando se designa un ministro a nadie se le ocurre hablar de "representación". Es que en este caso no entra en juego la ficción de la soberanía popular, que es el único fundamento en que se apoya la teoría de la representación. Ni el poder legislativo permanece en el pueblo, ni éste transfiere poder al Parlamento. Por otra parte, es también un sofisma la teoría según la cual el Parlamento organiza en sentido jurídico al pueblo que lo elige, siendo aquel órgano de la voluntad de éste, constituyendo ambos una unidad jurídica (Jellinek).

Este sofisma, afirma Kelsen, se basa en la identificación tácita del Estado con el pueblo. No obstante estos criterios, la representación política existe, es una relación de hecho, una situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados. Reconoce una pluricausalidad y en instancia final, su síntesis conceptual debe hacerse teniendo en cuenta que se trata de una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado, de un proceso psicosocial de pertenencia o personificación y de un modo de organización de la voluntad nacional, mediante autoridades cuya voluntad, al objetivarse en y a través del ordenamiento jurídico, se considera voluntad de la comunidad nacional. Su examen no puede hacerse desde la perspectiva del derecho privado, pues su fundamento no es jurídico, sino político, y en tal sentido debe prescindirse de toda relación de transferencia, delegación o mandato para ver en ella una relación de concordancia o concomitancia entre la acción del representante y la opinión o voluntad de los representados.

IX. Los Partidos Políticos y la Representación

En el proceso político real, el diputado se ha convertido en representante de sus electores o del partido político que organizó su elección. La mayor o menor subordinación del elegido a sus electores, en cualquiera de sus grados, significa una dependencia a una voluntad distinta que la propia y en definitiva un elemento de representación popular que ha venido a transformar la esencia primitiva del régimen representativo. La representación proporcional, por otra parte, contribuye a que el régimen representativo sea “un régimen de verdadera representación”, pues se orienta a producir una relación de concordancia entre la voluntad del pueblo y la voluntad nacional que expresan las asambleas legislativas. Es decir, hacer efectiva la representación. Esa subordinación del representante a una voluntad extraña, se acentúa con la institucionalización de los partidos políticos, que han perdido su carácter originario de simples organizaciones electorales para convertirse, con el advenimiento del partido de masas, en organizaciones que reclaman poder para sí y no para sus miembros. En esas condiciones se encuentra sometido a la disciplina y al programa del partido y a las resoluciones de sus órganos directivos. La figura del diputado independiente que formaba parte de una asamblea deliberativa de la nación es sustituida por la figura del representante del partido. En los hechos, el diputado sirve al grupo que hizo posible su elección, lo que implica en cierta medida, la resurrección del mandato imperativo entre partido y diputado afiliado de partido. No es el representante del pueblo ni de la nación, lo es del partido y, en el mejor de los casos, del sector del cuerpo electoral que lo ha elegido a través del partido. Su actividad se encuentra sometida a las decisiones del partido, debiendo servir al programa partidario, tanto por disciplina como por convicción, y aun por deber ético.

Si bien esta subordinación varía según se trate de un partido centralizado o descentralizado, puede enunciarse como regla que cuanto mayor es la organización, más fuerte es el sometimiento del diputado al partido. La renuncia anticipada a su banca o escaño, la entrega de una parte o de la totalidad de sus emolumentos, hasta el caso de convertirse en un asalariado del partido, son algunas de las técnicas que aseguran el dominio del partido sobre los parlamentarios.

El signo más evidente de la subordinación del diputado al partido sigue siendo la disciplina de votación.

Todo esto ha transformado no sólo la idea y el régimen representativo sino el sentido de las elecciones y la significación de los congresos y parlamentos. La elección adquiere el sentido de una consulta a la opinión y voluntad popular, un medio a través del cual el cuerpo electoral expresa su pensamiento sobre la conducción del Estado.

Hoy las elecciones son algo más que una técnica para la designación operando como un medio de enlace entre la opinión y voluntad de los electores y la futura acción del representante, que en este sentido, pasa a representar la voluntad popular. Y esto ha modificado el carácter de los congresos y parlamentos. Estos ya no son las asambleas deliberantes que quieren arbitrariamente por la nación sino los instrumentos de la voluntad popular. No son ni una reunión de procuradores de intereses hostiles ni de representantes de la nación, sin otra mira que el interés general. Tienen un carácter dual siendo por una parte el congreso de los intereses sociales y de los antagonismos políticos, y en este sentido, expresión del poder de representación, del que hoy son elementos esenciales los partidos políticos, y por otra parte, en cuanto tiene el ejercicio del poder de decisión, la asamblea deliberante de la nación, cuya voluntad se expresará en forma de ley, y por tanto, en síntesis de la voluntad de la nación en cuanto unidad política.

Vocablos de referencia:

V. Cargos de elección popular

Cuerpo electoral
Elector

•BIBLIOGRAFIA: CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Editorial de la Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934. ROBERT VON MOHL: *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, 1860, vol. 1. CARL J. FRIEDRICH: *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946. GEORG JELLINEK: *Teoría General del Estado*, trad. de la 2ª edición alemana, prólogo por Fernando de los Ríos, Ed. Albatros, Buenos Aires, 1954. MAX WEBER: *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, t. 1. GIOVANNI SARTORI: *A teoria da representacao no Estado representativo moderno*, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. EDMUNDO BURKE: *Textos Políticos*, versión española de Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 1942. JUAN JACOBO ROUSSEAU: *El Contrato Social*, cap. XV, L. III, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1950. ARCHIVES PARLEMENTAIRES: 1ª serie, vol. VIII, Conf. Carré de Malberg. MONTESQUIEU: *El espíritu de las leyes*, Libro IV, Cap. II, *Del gobierno republicano y de las leyes relativas a la democracia*, y Libro X, cap. VI, *De la Constitución de Inglaterra*,

Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1951. EDMUNDO BURKE: *The political parties of to-day*, New York, 1924. J. G. BLUNTSCHLI: *Derecho Público Universal*, versión cast. de A. García Moreno, Ed. F. Góngora y Cía., Madrid, 1880, t. III. CHARLES E. MERRIAN y HAROLD F., GOSPEL: *The American Party System*, Nueva York, 1933. ROBERT C. BROOKS: *Political Parties and Electoral Problems*, Nueva York, 1933. GEORGES BURDEAU: *Tratado de Ciencia Política*, Librería General de Derecho y Jurisprudencia, Tomo IV, París, 1952. KARL LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Barcelona. LEON DUGUIT: *Manual de Derecho Constitucional*, Ed. Fontemoing, París, 2ª Ed., 1911. SIEYES: *¿Qué es el Tercer Estado?*, Ed. América, Buenos Aires, 1943. MAURICE DUVERGER: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona. JOHN STUART MILL: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966. LUIGI ZAMPETI: *Los grupos sociales y el Estado* en "Revista de Estudios Políticos", Instituto de Estudios Políticos, Sept-Oct., 1967, Nº 155. BERTRAND DE JOUVENEL: *El Poder, Historia natural de su crecimiento*, Ed. nacional, Madrid, 1956. MARIO JUSTO LÓPEZ: *La representación política*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959. CARLOS S. FAYT: *Sufragio y representación política*, Omeba, Buenos Aires, 1963.

Carlos S. FAYT

REPRESENTACIÓN POLÍTICA

I. Presentación

Para el Diccionario de la Lengua (Real Academia Española, Madrid, 1970, pg. 1135) representar es "hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene" o, en otra acepción, también puede entenderse como "substituir a uno o hacer sus veces" e, incluso, "ser imagen o símbolo de una cosa...". De esta primera aproximación se desprenden ya dos ideas que hallaremos siempre presentes en todo fenómeno representativo y, por ende, también en la representación política que es la que ahora nos interesa; en primer lugar, en la representación hay siempre un hecho real, la substitución de un sujeto por otro o, cuanto menos, por un símbolo (la bandera, p. ej.); en segundo lugar, hay en tal substitución un efecto buscado o, dicho en otras palabras, una finalidad que logra su objeto, el de **hacer presente una realidad o persona o grupo de ellas que, de no ser así, carecería de esa presencia o estaría ausente**. Es éste un fenómeno que encontramos por doquier y que es susceptible de producir efectos jurídicos como cabe observar en distintas ramas del derecho; baste pensar en multitud de actos procesales o, por lo que respecta al derecho civil, en todas las figuras de suplencia o subsanación de defectos en la capacidad de obrar que cabe hallar en el derecho de la personalidad.

II. En torno a la noción de representación política

Pero lo que mayormente nos interesa aquí es destacar el carácter involuntario de muchos de estos fenómenos cuya filosofía (*mutatis*

mutandis utilizada también en el ámbito de lo político para proscribir de la cosa pública a grandes masas de población adulta) es absolutamente incompatible con la concepción actual de la democracia y, hasta cabría decir, de la vida política (pues también los regímenes no democráticos se esfuerzan en presentarse como deseados y libremente aceptados por el pueblo al que invocan con extraordinaria facilidad). Quiere decirse que en la representación política prevalece una acepción o elemento activo, dinámico, como el que encontramos en la figura del mandato del derecho privado (en el que no en vano se inspiró aquélla en los momentos de su aparición) porque la representación política es un método o técnica que nace y se aplica con el propósito de hacer posibles realidades que de otro modo serían imposibles: la actuación o participación simultánea del cuerpo político.

A. La representación, técnica necesaria

Si la teoría de la división de poderes no es otra cosa que una técnica de defensa de la libertad, la representación lo es de actuación de dicha libertad o, al menos, del carácter colectivo de la misma. "En las naciones modernas ese público no puede, obviamente, congregarse en la plaza del mercado como lo hacían los ciudadanos en la Atenas clásica. De ahí que el único método posible de asegurarse y asegurar unos controles adecuados sea algún plan mediante el cual un pequeño grupo de ciudadanos seleccionados actúe por todo el conjunto" (K. FRIEDRICH *Gobierno constitucional y democracia*, Inst. Est. Polít. Madrid, 1975, pg. 16). Por ello, viene a decir el mismo autor, la negativa de ROUSSEAU a admitir la representación sólo tiene sentido por su consideración (magnificada) de las experiencias clásicas y por la observación de la realidad que rodea al autor del Contrato Social, las reducidas comunidades suizas (op. cit., pg. 20). De cuantas justificaciones se han dado de la representación destaca por su vigencia, junto a la que acabamos de exponer, la de la competencia de los representantes que hoy adquiere un nuevo significado: no se trata tanto del prejuicio moral de la ineptitud del pueblo (cfr. J. CADART *Institutions Politique et Droit Constitutionnel* L.G.D.J. Paris, 1975, T. I, pg. 172), cuanto de la especialización que impone la vida moderna y, en concreto de la profesionalización que estamos viendo exige la política.

B. Concepto y notas

Efectivamente, la representación es fenómeno capital e imprescindible en las modernas comunidades políticas; sólo a través de ella pueden explicarse frases como, p. ej., las siguientes: "las Cortes Generales representan al pueblo español" en el sentido de que éste se hace presente en aquéllas y actúa a través de las mismas; o "los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, **directamente o por**

medio de representantes...”, etc., también en este caso en el sentido de que se actúa realmente aunque por la mediación de otra persona. El prof. SÁNCHEZ AGESTA ha ilustrado ese carácter actuante de la representación contraponiéndola a fenómenos, también con incidencia política, cuales son la opinión pública o la aclamación: en estos casos, el pueblo desenvuelve su actuación de una manera inmediata “pero con un valor limitado que se limita a una aprobación o desaprobación”; para superar esta limitación y concentrar el impulso del público en una acción concreta “se transfiere la personalidad del pueblo a representantes que, sustituyéndole, obren en su nombre para hacer valer sus intereses o su voluntad” (*Principios de la Teoría Política*, Ed. Nal. Madrid, 1972, pg. 272). Por ello, es evidente que la representación en la acepción que aquí nos ocupa comporta una autorización; en virtud de la misma el representante está autorizado para operar por los representados en el proceso político y lo hace legítimamente; porque, en definitiva la representación política debe ser legítima (en el sentido de que se cuenta con título o autorización), pública (realizada ante alguien y, por supuesto, con efectos frente a terceros) y actuante (en el sentido más arriba apuntado), dirigida a la acción y no meramente simbólica como lo será el ejem. ya puesto de la bandera (vid. L. SÁNCHEZ AGESTA, op. cit., pg. 274).

Por lo expuesto, es obvio que las fases esenciales del fenómeno de la representación son: sustitución autorizada, actuación directa del representante y simultánea y consecuente actuación indirecta del representado, desplazamiento de la imputación de tales actuaciones desde el representante al representado y, por último, efectos *erga omnes* de tal desplazamiento de imputación que, en el caso que nos ocupa, implica el deber de obediencia que se impone a los mismos representados respecto de los actos del representante. En este sentido, FRIEDRICH (op. cit., pg. 28) ha definido la representación como “el proceso a través del cual la influencia que toda la ciudadanía, o parte de ella, tiene sobre la acción gubernamental, se ejerce, con su aprobación expresa y en su nombre, por un pequeño número de personas de entre ella, con efectos obligatorios respecto a los representados”.

C. Principales problemas que plantea el instituto

La cuestión más delicada de cuantas se refieren a la representación, y en torno a la cual se han desarrollado las diversas teorías sobre la misma es la del **vínculo o nexo** que se supone existe entre representante y representados y de cuya pervivencia dependen todos los efectos jurídicos aludidos hasta aquí. Mientras la sociedad era estamental y el representante actuaba en nombre de un grupo bien determinado en la forma que después veremos era bien fácil determinar su vínculo de unión y advertir tanto su subsistencia como su desaparición. La consideración posterior, por el pensamiento liberal de la Nación como un

todo complica las posibilidades de reconocimiento de dicho vínculo que, ello no obstante, seguirán siendo posibles mientras se mantenga la ficción de homogeneidad social que también preside la sociedad liberal. Los totalitarismos y autoritarismos nos aportarán una tercera experiencia en la que la representación vuelve a parcelarse en función de intereses sectoriales de la comunidad o de representación de corporaciones insertas en aquélla. Todas estas experiencias responden, pues, a realidades y doctrinas paralelas bien concretas con las que de alguna manera conectan, estableciendo el respectivo vínculo a que aquí nos referimos. El problema, en cambio, deviene insoluble o extraordinariamente difícil al menos cuando se trata de aplicar alguna de las citadas soluciones (las dos primeras, en realidad, puesto que la tercera se halla afectada de la gran impopularidad que acompaña el recuerdo de los regímenes que le dieron vida) a la sociedad política contemporánea en la que se sigue bebiendo en las fuentes filosófico-jurídicas del primer liberalismo pese a haberse reconocido, incluso constitucionalmente, la extraordinaria complejidad de esta sociedad que se ha denominado "grupal", "asociacional" u "organizacional" (cfr. M. GARCIA PELAYO *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Ed., Madrid, 1982), pluralista, en definitiva (pluralista se denomina hoy toda democracia que realmente se precie de tal) y, a la organización en que se constituye, "Estado de Partidos". La complejidad aumenta cuando, además, de lo que hablamos es de la representación de carácter democrático. Pues cabe la no democrática y aun diversos grados dentro de la democrática que permiten hablar de la mayor o menor representatividad de un órgano; ciertamente, en los sistemas parlamentarios solemos atribuir al parlamento el carácter más altamente representativo (el más directo), mientras que hablamos de grados menores de representatividad al referirnos al gobierno o a otros órganos constitucionales. Efectivamente, "entendemos en términos **rigurosamente democráticos** que un órgano es representativo respecto de un grupo social dado, cuando su titular o titulares son elegidos por y entre los miembros de ese grupo, mediante votación universal, libre, secreta, directa, competitiva y periódica, que políticamente les obligue a actuar, en el ámbito de sus poderes discrecionales, de acuerdo con la voluntad presunta de sus electores (no necesariamente con la de un partido), quienes, en caso de desvío notorio, podrán retirarles su confianza por vía de revocación o simplemente de no reelección" (L. DE LA MORERA Y DE LA MORERA *Democracia y representación: sus presupuestos y correlaciones*, en Rev. de la Fac. Der. de la Univ. Complutense, Nº 55, 1979, pg. 94). En el párrafo que acabamos de transcribir se ha relacionado inevitablemente el fenómeno representativo con el electoral porque, como veremos, hoy es difícilmente separable y, sin embargo, en puridad de principios, ambos no tienen por qué ir necesariamente unidos aunque sobre este aspecto volveremos más adelante. Baste ahora, para acabar este planteamiento de los problemas más generales de la representación polí-

tica, recordar que ninguna de las teorías aludidas explican suficientemente el fenómeno en sus dimensiones actuales; como, tampoco, desde el punto de vista democrático es sostenible la tesis de la representación unitaria de HOBBS ni realizable en la práctica la de ROUSSEAU. La representación hoy es necesaria como vimos más arriba pero no es concebible su adecuación o semejanza con el cuerpo político si no es como resultado de un complejo proceso político en el que la voluntad del cuerpo político y sus intereses más generales se van creando y recreando hasta lograr el compromiso integrador.

III. Modelos históricos de la representación política: Mandato imperativo y mandato representativo

La representación es un fenómeno desconocido en la antigüedad clásica; su desconocimiento fuerza a los Estados territorialmente amplios a adoptar formas de gobierno autoritarias en las que tiene muy escasa importancia, o ninguna, la participación de los ciudadanos que no pasarán de ser súbditos.

La representación es un invento medieval, inspirado en la correspondiente institución iusprivatista, que se aplica por vez primera en el seno de las órdenes religiosas para resolver el problema de su dirección sin caer bajo el control episcopal o en el papal. Al respecto suele recordarse como ejemplo el del Capítulo General de la Orden del Cister que debió solucionar el siguiente problema: dentro de la orden había que proveer los cargos rectores de la misma, y como estas órdenes estaban basadas en el principio de igualdad y no existía una jerarquía fuerte, y además era imposible reunir en un mismo recinto a todos sus miembros para que éstos pudieran elegir dichos cargos, se arbitró un procedimiento en virtud del cual cada convento debería elegir unos delegados que se reunieran, junto con los de los otros conventos, en un Capítulo General para proceder a designar los miembros rectores de la Orden (cfr. G. BURDEAU, *Traite de Science Politique*, L.G.D.J. Paris, 1970, T. V., pg. 275).

A. El mandato imperativo

Si así se lleva a la práctica por vez primera, la fundamentación teórica de la representación es tomada, según se ha dicho ya, del derecho privado que pronto va a tener aplicación en las asambleas estamentales. Como TORRES DEL MORAL (*Derecho Político*, UNED, 1983, pg. 8) recuerda, la participación política de personas distintas al monarca y a sus allegados comienza con la incorporación de los *meliores et maiores terrae* a los *ardua negotia regni*. Los señores feudales, como dueños del territorio devienen consejeros naturales del Rey...; "esta base patrimonial, económica, de la participación política en su primera hora se conserva en las constituciones estamentales-represen

tativas que se dan en el occidente cristiano. Se amplía la base de la representación pero el fundamento sigue siendo el mismo: los estamentos presentes o representados ante el poder son los que poseen territorialmente el país... la burguesía va conquistando su derecho de representación comprando tierras, lo que la iguala a la nobleza, o comprando cargos y oficios asimilados a la posesión de tierras.. El mandato imperativo se adecúa perfectamente a dicho sistema puesto que no caben otras voces políticas que las de los dueños del territorio o de la renta del país, los cuales las hacen oír directamente o a través de sus portavoces”.

Al devenir el poder un elemento del patrimonio, va a ser posible aplicarle las técnicas correspondientes y así es como, a partir del derecho privado, surge el mandato imperativo, en virtud del cual:

1) El representante no representa a la totalidad del cuerpo político sino sólo a un grupo social específico (clero, ciudad, etc.).

2) El representante lo es en virtud de un poder, de un título expreso y determinado y es un simple portavoz puesto que en su actuación ha de someterse a las instrucciones dadas por los mandatarios de modo que ni puede ir más allá de su mandato ni actuar en modo distinto a lo en él preceptuado. La mayor garantía de que el representante se ajuste a las instrucciones que se le han dado viene constituida por la capacidad de revocación con que cuenta el mandante.

3) Como lógica consecuencia de lo anterior, las Asambleas son reuniones de portavoces de diversos intereses, no de la comunidad. No hay en tal caso una representación del cuerpo político —que sólo corresponde al Rey— sino de los diversos grupos que han logrado estar presentes en las asambleas.

4) Tales Asambleas son cuerpos de carácter esencialmente consultivo, no son instrumento de gobierno.

El tipo de representación que acabamos de ver es congruente con la sociedad en que se desarrolla pero niega por definición la unidad de los representados y es incompatible con los supuestos del Estado democrático puesto que, en tal sistema, el pueblo no existe como sujeto político.

B. El mandato representativo

La representación moderna, el llamado mandato representativo, surge en el Reino Unido (dado que sólo allí encontramos una continuidad entre los sistemas estamentales y los modernos) por evolución de la experiencia anterior. Los Comunes, reunidos aparte de los Pares y Obispos, van a tender cada vez más a sentirse representantes del Reino; a su vez, la temprana conquista por el Parlamento de la potestad legislativa y la financiera va a imponer la necesidad de una holgura en las actuaciones del representante que se veía ahogada por su sujeción al cuaderno de instrucciones. Por ello, como el prof. Lucas VERDÚ nos

recuerda (*Curso de Derecho Político*, Tecnos, 1981, pg. 179), durante la revolución puritana el *Agreement of the People*, de 1653, estatuyó que los representantes han de entenderse en el sentido de tener "...*their power extend without the consent or concurrence of any other person or persons*". En este sentido, es también conocido el discurso de BURKE a sus electores de Bristol (1774) en el que defendió la libertad de los diputados frente a sus electores y rechazó el que los representantes tengan que comprometerse con los electores con promesas obligatorias (cfr., para un estudio detallado de estas cuestiones, TORRES DEL MORAL, *Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional*, en Rev. Est. Polít., N° 203, 1975, pgs. 150 y ss.). En esta misma línea encontramos dos significativas manifestaciones citadas por G. BURDEAU (*Derecho Constitucional e instituciones políticas*. Ed. Nal. Madrid, 1981, pg. 172): "Si estamos vinculados por nuestras instrucciones —diría MIRABEAU— no tenemos más que dejar nuestros cuadernos sobre la mesa y volvernos a casa"; como también es significativa la declaración de CONDORCET a la Convención: "Como mandatario del Pueblo haré lo que crea más conforme a sus intereses. Me ha enviado para exponer mis ideas, no las suyas; el primero de mis deberes para con él es la independencia absoluta de mis opiniones". En Francia, la Revolución había de consagrar estas ideas primero en la Ley de 22 de diciembre de 1789 y después en la Constitución de 3 de septiembre de 1791. La Constitución española de 1812 recogería estos mismos principios en su Art. 100.

De este modo nace la nueva figura que, bajo el nombre de mandato representativo llega, no sin muchas disfunciones, hasta nuestros días y cuyos rasgos distintivos son opuestos a los del mandato imperativo ya que, con aquél, se entiende:

1) el representante representa a todo el cuerpo político y no a grupos del mismo.

2) No existe poder ni instrucciones que vinculen de ningún modo la actuación del representante; éste ostenta una competencia universal y obra por el bien público según su leal saber y entender; consecuentemente, no puede ser revocado por incumplimiento de unas instrucciones que no existen y la única sanción que podría serle imputada es la no reelección. Por tanto, la duración de su mandato es la fijada por la ley y no depende de la voluntad de sus electores.

3) Las asambleas integradas por tales representantes constituyen órganos colegiados con fines generales y que pueden desarrollar una labor de carácter decisorio y, en concreto, ostentan potestades, como la legislativa o la financiera que exigen la capacidad de obrar con fines generales.

IV. Teorías sobre la fundamentación del mandato representativo

Tal como apuntamos más arriba, uno de los principales problemas que ha venido planteando la representación a partir de la introducción

del mandato representativo ha sido el de determinar el vínculo entre representante y representados, tema que quedaba perfectamente resuelto en el mandato imperativo. Como quiera que el mandato representativo vino a acentuar la dualidad existente entre el representante y el representado, diversas teorías han tratado de explicar o establecer el vínculo que legitimaría la función del primero; para su exposición, muy breve, seguiremos al prof. TORRES DEL MORAL (*Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos*, en Rev. de Der. Polít. UNED; N° 14, 1975, pgs. 7 y ss.), reconocido especialista en la materia.

a) La teoría inglesa de la confianza, como suele suceder con las invenciones inglesas, más que una teoría es el resultado del sentido práctico inglés que, observando la disfuncionalidad del mandato imperativo va haciendo uso de fórmulas cada vez más amplias en el poder del representante hasta comprender que también éstas, precisamente por su amplitud, eran inútiles. Más arriba hemos visto ya cómo evoluciona este pensamiento que acaba afirmando que no caben las instrucciones porque la relación que une al representante con sus representados es el otorgamiento de la más amplia confianza.

b) La teoría francesa del mandato representativo es en cambio una formulación teórica derivada de la que SIÉYÉS formula sobre la soberanía nacional aunque, como advierte TORRES DEL MORAL, "quizá haya que retrotraerse a MONTESQUIEU quien en su *Espíritu de las leyes* defiende la idea de unos mandatos muy generales para dar libertad a los representantes. En igual sentido se pronuncian CONDORCET y SIÉYÉS durante los años revolucionarios (en cambio ROUSSEAU se mostró absolutamente contrario a esta forma de representación política). Las principales afirmaciones de esta teoría son: 1. La ley es la expresión de la voluntad general, una e indivisible; 2. La unidad e indivisibilidad de la soberanía nacional exige que los representantes lo sean de la nación en conjunto y no de los electores concretos; 3. Esta magnitud indeterminada e indeterminable que es la nación no puede querer ni actuar por sí misma sino sólo a través de sus representantes; por ello, quedan prohibidas las instrucciones y la revocación de los diputados.

c) La teoría del órgano fue elaborada por la Teoría General del Estado alemana aunque a partir de ella acabarían adoptándose otras posturas similares (HAURIOU, CCARRÉ DE MALBERG, ORLANDO). En síntesis, JELLINEK niega la dualidad entre representante y representado afirmando que hay una sola voluntad pues la de uno vale por la del otro: el representante es en realidad un órgano del representado, el pueblo, y éste no puede expresar su voluntad más que a través de su órgano como ocurre con las personas jurídicas en el derecho privado.

V. Pervivencia del mandato representativo. Teoría y realidad actual

A. Prohibición constitucional del mandato imperativo

El constitucionalismo de la segunda postguerra sigue en este punto, como en tantos otros, anclado en las teorías del primer liberalismo

dando lugar a una lamentable desincronía entre la teoría, que no acaba de encontrar vías de adaptación al momento presente, y la inevitable realidad. Así, la Ley Fundamental de Bonn establece en su Art. 38 que “los diputados de la Dieta Federal Alemana serán elegidos por sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto. **Representarán al pueblo entero, no estarán ligados por mandato ni instrucción y sólo estarán sujetos a su propia conciencia**”. La Constitución italiana vigente, de 1947, dispone en su Art. 67 que “**todo miembro del Parlamento representa a la nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato**”. El Art. 27 de la vigente Constitución francesa de 1958 reza lo siguiente: “**Todo mandato imperativo es nulo. El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal...**” Por último, la constitución española de 1978 establece en su Art. 67.2 que “**Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo**”.

Así, las democracias contemporáneas (a diferencia de lo que ocurre en el constitucionalismo soviético, cfr. TORRES DEL MORAL, *Crisis...*, ya cit., pgs. 26 y ss.) siguen prohibiendo el mandato imperativo e imponen el representativo sin decir una sola palabra sobre la realidad que se vive en los parlamentos contemporáneos en punto a la mayor o menor libertad de sus miembros en el ejercicio de sus funciones. Porque, ciertamente, la realidad actual dista mucho de ser la del momento en que se establece y generaliza el mandato representativo. Este, como pone de relieve TORRES DEL MORAL (*Crisis...*, ya cit., pg. 12) en los días de la revolución estaba pensado para independizar al diputado de las exigencias de los notables locales... y para lograr así un Parlamento fuerte frente a dichos estamentos y al Rey... “Y una vez asentado el Estado constitucional y representativo, seguía teniendo sentido la prohibición de instrucciones durante la vigencia del sufragio censitario por casi las mismas razones: la existencia de un electorado muy reducido y muy poderoso en cada circunscripción”.

B. La realidad contemporánea

Evidentemente, la generalización del sufragio universal y el advenimiento y fortalecimiento de los partidos ha variado extraordinariamente la situación fuera y dentro del Parlamento. La inoperancia de las fundamentaciones teóricas del mandato representativo que hoy sigue manteniéndose en las Constituciones se evidencia con sólo recordar, siquiera esquemáticamente, las relaciones que hoy mantienen representantes y representados en las que puede advertirse una constante que sin embargo es la gran ausente en las Constituciones: todas sus relaciones están mediatizadas por un poderoso intermediario, el partido político. Ciertamente que las modernas Constituciones ya le reconocen su papel importantísimo en el funcionamiento de la democracia, pero siguen manteniendo el binomio pueblo-representantes en punto a la teoría de la representación. ¿No sería más lógico explicar la representa-

ción a partir del trinomio pueblo-partidos-representantes o, en todo caso, cambiar uno de los dos términos del binomio por €: de partidos? Después volveremos sobre ello porque lo que ahora nos interesa es, simplemente, subrayar lo insostenible del planteamiento a la vista de las relaciones a que nos estábamos refiriendo y que son, esquemáticamente, las siguientes:

1) los representados no escogen a su representante; éste viene presentado y avalado por un partido político y, en realidad, no es conocido por sus representados hasta el final del largo proceso de elección.

2) Tampoco la voluntad popular es elaborada ni formulada por el pueblo sino que se forma en ese mismo proceso mediante la adhesión a las propuestas políticas que presentan los candidatos (el partido). Por tanto, es la voluntad de éstos la que estructura la pluralidad de opiniones que da lugar a la voluntad popular, y no al revés.

3) Y, sin embargo, el candidato elegido sí va a contar con una serie de instrucciones en su actuación: "los programas han venido a ocupar el lugar de las instrucciones. Naturalmente, la relación jurídica es distinta porque la iniciativa de su redacción y proposición es ahora del representante (de su partido) y el elector no puede modificarlos" (TORRES DEL MORAL *Crisis...* ya cit., pg. 17).

4) No cabe la revocación, desde luego. Pero al final del mandato predeterminado por la ley el representado puede ser castigado con la no reelección y ello tampoco va a depender del pueblo sino del partido que siga manteniendo o, por el contrario, retire la confianza a su miembro.

5) Todo ello además de la relación que durante el mandato mantiene el representante con su partido a cuyos dictados somete sus actuaciones, a veces con una disciplina férrea.

Pues, aunque no podemos ahora detenernos en este punto, es de sobra conocido que este protagonismo del partido político se repite también en el seno del Parlamento y trasciende todo el Derecho Parlamentario. RUBIO LLORENTE (*El Parlamento y la representación política*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario. Congreso de los Diputados, 1985, pgs. 165 y ss.) ha recordado la urgente necesidad de que el Derecho Parlamentario se adecúe a la realidad. O, cabría añadir, que se adecúe aquélla parte que aún desconoce la realidad, pues, como dice GARCÍA PELAYO (*El Estado...* ya cit., pg. 94), el Derecho Parlamentario gira en torno a los grupos parlamentarios: los grupos parlamentarios son a la vez componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos; esto es, "constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento... son los componentes estructurales del Parlamento y sus componentes funcionales básicos" (sobre el reforzamiento progresivo de la posición de los grupos en las Cámaras puede verse también el excelente trabajo de J. SOLE TURA y M. A. APARICIO, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, 1984).

Si esto es así, y parece serlo, el sistema representativo vive sobre una ficción y los problemas jurídicos que plantea (TORRES DEL MORAL —en *Crisis...*, ya cit., pgs. 18 y ss— ha estudiado los siguientes: el problema de la titularidad de los escaños, la exigencia de dimisión sin fecha y otras sanciones que el partido suele imponer al diputado, el problema del abandono del partido por parte del diputado, el problema que plantea la escisión del partido durante la legislatura y el de la disolución de un partido por declaración de su inconstitucionalidad) apenas cuentan con más apoyatura que las opiniones doctrinarias, aunque, ciertamente, ya existe alguna Constitución que ha aventurado la solución de alguno de ellos y no, desde luego, con gran rigor desde el punto de vista del principio representativo: nos referimos al Art. 163.1, c) de la Constitución portuguesa que establece la pérdida de su escaño para los diputados que se inscriban en partido diverso de aquél por el que fueron presentados en la contienda electoral. Pero ello no es lo normal. Lo normal es que se predique la gran función democrática de los partidos sin precisar más sobre su conexión (obvia en la realidad) con el fenómeno representativo.

Esta insuficiencia normativa genera no pocos problemas jurídicos (K. HESSE —*Escritos de Derecho Constitucional*, C.E.C., 1983, pg. 81— expone las consecuencias de lo que llama “divorcio entre el derecho constitucional y la realidad”) cuya solución dista mucho, aún, de ser clara y unánime; porque, como advierte RODRÍGUEZ DÍAZ (*Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos*, R.E.P. 1987, Nº 58, pg. 183) el que determinados elementos de la relación representativa queden fuera de la atribución funcional a los partidos como agentes de representación que hacen los textos constitucionales contemporáneos impiden la existencia de un criterio normativo que discipline el cumplimiento por los partidos de estos aspectos de su función de representación. Ello, además, dificulta extraordinariamente las tareas de los órganos encargados en última instancia de la interpretación constitucional que, tampoco, por lo que sabemos, han tenido ocasión de resolver definitivamente todas las cuestiones aquí apuntadas. Más bien, encontramos en ellos la confirmación del lamentable desequilibrio existente entre la teoría y la realidad; en este ámbito, parece que siguen aplicándose los criterios jurídicos (lo que por otra parte es coherente con la función de los **Tribunales Constitucionales**) sin poder entrar en consideraciones prácticas. Efectivamente, el Prof. LOJENDIO (*Algunos problemas que plantea la constitucionalización de los partidos políticos*, en P. DE VEGA *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Cuadernos para el Diálogo, 1977, pgs. 167n y ss.) nos ha recordado cómo el T.C. alemán ya reconoció la doble y contradictoria posición en que se encontraba el diputado en su calidad de representante del pueblo y exponente de la organización concreta de un partido; el T. C. italiano, por su parte, confirmó la función de garantía que para la libertad del parlamentario desempeña el Art. 67 de la Const.

(en el que se prohíbe el mandato imperativo) sin poder entrar, por tanto, en las dudas que sobre la constitucionalidad de una ley planteaban las declaraciones hechas por no pocos representantes en el sentido de haberla votado contra su conciencia y bajo la presión de sus respectivos partidos (cfr. sent. 14/1964 de 24 de febrero, en *Giurisprudenza de la Corte Costituzionale italiana. Decisioni e orientamenti fondamentali [1956-1984]* Giuffrè, 1985).

C. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español

Por su parte, el T. C. español, pese a sus pocos años de actuación, también ha tenido ocasión de ocuparse de algunos de estos problemas pero se mantiene en la aplicación de los criterios jurídicos a que hemos aludido sin llegar tampoco a romper lo que se ha llamado gráficamente el “dique teórico” (DE CABO, *Algunos aspectos de la problemática “representación-partidos políticos”*, en P. DE VEGA, ya cit., pg. 52). El T. C. español, como sus homólogos europeos, no rehúye el reconocimiento del papel fundamental que los partidos desempeñan en los sistemas democráticos (ello se expresa en todas las sentencias en que se entra en la consideración de los mismos; p. ej., en la 31/1985, de 6 de marzo, Fund. Jur. 2: “...la consagración constitucional de los partidos políticos, como expresión del pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular... dotan de relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas constitucionales ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran...”). Sin embargo, a la hora de extraer consecuencias, establece un nexo directo electores-representantes respecto del cual los partidos son elementos extraños. En efecto, en varias sents. se ha ocupado del tema, aunque referido a representantes locales, de las que podemos entresacar las siguientes conclusiones:

1) Para el Tribunal no es, en principio, impensable el mandato imperativo aunque es sabido que nuestra Constitución lo proscribe (sent. 10/1983, de 21 de febrero, F. j. s2: aunque en nuestra Constitución “la idea de representación va unida al mandato libre, no es teóricamente inimaginable un sistema de democracia mediata o indirecta en la que los representantes estén vinculados al mandato imperativo de los representados”);

2) vale la pena recordar que los supuestos planteados ante el Tribunal eran casos en que el representante viéndose acuciado por su partido para que dimitiera, acudía al Tribunal invocando su derecho a permanecer en el cargo. Los partidos amparaban su actitud en el Art. 11.7 de la Ley española de Elecciones Locales que, en términos generales, se asemeja al citado Art. 163 de la Constitución portuguesa; así, dispone dicho Art. 11.7 que “...si alguno de los candidatos electos

dejare de pertenecer al partido que le presentó, cesará en su cargo...". Obsérvese que el Tribunal otorga el amparo a los representantes y les mantiene en su cargo pero, sin embargo, no declara inconstitucional el citado precepto de la Ley de Elecciones Locales. En su argumentación, el tribunal se centra en los siguientes puntos:

—atribuye a electores y elegidos una especie de acción refleja en virtud de la cual los derechos de unos pueden ser invocados y defendidos por los otros y viceversa (cfr. sent. 10/83, f.j. 2 y 4); y, sin embargo, como afirman los tres magistrados firmantes del voto particular a dicha sent., tal derecho, o ejercicio del mismo, no corresponde a los representantes individualmente sino a todo el colegio representativo (del mismo modo que la Constitución española no establece que los diputados representen al pueblo español sino que lo hacen las Cortes Generales).

—en la misma línea, presume que "la voluntad del representante es la voluntad de los representados... el desconocimiento o la ruptura de esta relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera el derecho...". Porque, como dice en sent. 5/1983, de 4 de febrero, f.j.4, "los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos..."

3) Siendo esto así, es lógico que el tribunal concluya la imposibilidad de que el partido político medie en la antedicha relación o, lo que es lo mismo, no cabe revocación ejercida por un tercero de dicha relación: "...hay que ver si cabe considerar constitucionalmente legítima una organización de la representación en la que los representantes pueden ser privados de su función por una decisión que no emana de los propios electores. No requiere este análisis de muy largo desarrollo para llegar a una respuesta inequívocamente negativa.... (sent. 10/83, f.j. 2 y en el mismo sent. la 5/83, f.j. 4); en la misma sent. y fundamento se sigue diciendo que no es constitucionalmente legítimo "otorgar a una instancia que no reúne todas las notas necesarias para ser considerada como un poder público la facultad de determinar por sí misma ese cese sujetándose sólo a las normas que libremente haya dictado para sí"; y traemos a colación este párrafo por dos razones:

—en primer lugar, y por lo que antes decíamos de la insuficiencia normativa, el Tribunal parece mencionarla aunque, curiosamente lo hace de modo errado porque, precisamente, el conflicto se plantea sobre un precepto de la ley de elecciones locales.

—en segundo lugar, porque en el voto particular ya citado se contesta la consideración mayoritaria sobre el hecho de que los partidos no constituyan un poder público. Efectivamente, viene a decir, no lo son "pero tampoco pueden calificarse de simples organizaciones privadas, y se sitúan en una zona gris entre lo público y lo privado"; los magistrados disidentes siguen recordando que es la propia Constitución quien les confiere las esenciales funciones que cumplen y que la forma de ejercer esa fundamental intervención, en este caso estaba

establecida por la ley que, en definitiva, es expresión de la voluntad popular.

4) En conclusión, pues, el tribunal español se ha ceñido a la aplicación estricta del mandato representativo en su formulación teórica y no ha podido o no ha deseado intentar una interpretación más realista como la que en cambio hacen los tres magistrados firmantes de los votos particulares presentados a todas las sentencias aquí mencionadas.

VI. A modo de recapitulación

De cuanto hasta aquí hemos expuesto destacan, yo creo, dos cuestiones que han quedado planteadas pero no resueltas, ambas conectadas: la del vínculo o nexo que une a los representantes con los representados en las democracias pluralistas, y la de la posición que respecto de aquél ocupan los partidos. Una tercera cuestión que se ha obviado por su evidencia y por no dispersar más el contenido de este trabajo es la de la relación que existe entre los fenómenos electoral y representativo; respecto de este punto, sólo dos ideas, inuíscuritas por lo demás: ellos no son sinónimos pero mantienen una íntima conexión porque si cabe representación sin elección, aquélla no será democrática sin la concurrencia de ésta (cfr. RODRIGUEZ DIAZ, op. cit., pg. 151); así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional español: "...es obvio que... sólo se denominan representantes aquéllos (titulares de cargos y funciones) cuya designación resulta directamente de la elección popular..." (sent. 10/83, f.j. 2; en el mismo sentido, la 20/83, de 15 de marzo y la 30/83 de 26 de abril).

Por lo que respecta a las dos primeras cuestiones creo que vale la pena reflexionar sobre las posiciones de dos eminentes autores ya mencionados en el texto: los profesores GARCÍA PELAYO y RUBIO LLORENTE, principalmente la de este último. Pues GARCÍA PELAYO, recordando el pensamiento de LEIBHOLZ, viene a decir: es cierto que el diputado debe ser libre pero no pueden desconocerse los efectos de la consolidación de la democracia de partidos "ya que siendo elegido por su inclusión en las listas electorales y no por sus condiciones personales, carece de legitimidad última para seguir líneas divergentes de los partidos..."; en esta línea de pensamiento, subraya la inoperancia del mandato libre para, sin embargo, acabar diciendo que, en todo caso, la prohibición del mandato imperativo contenida en el Art. 67 de la Const. española es garantía jurídica de libertad de juicio para el representante, aunque, lógicamente, de usarla, éste conoce también los riesgos que corre frente a su partido (*El Estado...*, op. cit., pg. 98). La misma idea de garantía de la libertad del diputado frente a su partido la expresa MANZELLA respecto del también Art. 67 de la Const. italiana: "si la prohibición del mandato imperativo subsiste, significativamente es enfocada ahora, no ya como garantía de una gestión política libre frente al pueblo, sino como posibilidad de votar contra las directrices

del partido al que el parlamentario pertenezca" —II Parlamento II Mulino, 1977, pg. 13). En cambio, RUBIO LLORENTE, reflexionando en el modo como hemos visto lo hace GARCÍA PELAYO, se mantiene hasta el final en su reflexión y hasta reivindica una reforma en el Derecho Parlamentario capaz de dar respuesta a los problemas planteados en tanto que vaya, a su vez, precedida de la consiguiente modificación de la teoría de la representación. El profesor RUBIO es claro al plantear lo siguiente: "¿qué inconveniente de principio hay para entender que la representación política la ostentan efectivamente los grupos parlamentarios, no los individuos que los componen, y que son estos grupos y no sus miembros los que actúan como representantes libres y no vinculados al mandato de sus electores...? puesto que, en definitiva así es como el ciudadano lo entiende a la hora de emitir su voto (*El Parlamento...*, ya cit., pg. 162 y ss). GARCÍA PELAYO también parece apuntar a esta idea al decir que "el Parlamento se ha convertido primordialmente en una cámara de partidos y sólo por mediación y mediatización de éstos en una cámara de diputados o de senadores; el Pleno no es el locus de la decisión, no es el lugar donde "de la discusión sale la luz" sino el locus de legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas" (op. cit., pg. 95-96).

Recientemente, y desde la perspectiva del voto bloqueado, al que se critica duramente, se ha defendido el carácter instrumental y no representativo de los partidos aunque se llega a reconocer que, mientras en España se mantenga el voto bloqueado, y pese a su carácter antidemocrático, quienes de hecho, aunque no de derecho ejercen la representación, son los partidos políticos (cfr. F. SANTAOLALLA, *Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado*, en R.E.P., Nº 53, 1986, pgs. 29 y ss.). Ciertamente, nuestro planteamiento, apenas expuesto, podría parecer en principio arriesgado por cuanto podría reforzar el poder de las oligarquías de partido perjudicando más aún su democracia interna y hasta provocar conclusiones semejantes a la que extraía MABILEAU del mandato imperativo y que al principio extrajimos, esto es, sobran todos los parlamentarios aparte del portavoz. Y, sin embargo, creo que vale la pena reflexionar sobre estos planteamientos porque, en definitiva, los temidos riesgos son ya una realidad; en otras ocasiones nos hemos manifestado sobre las consecuencias que ello supone para la democracia y para el individuo, cada vez más sofocado por el fenómeno grupal y en concreto de los partidos; pero lo cierto es que no tiene sentido mantener la ficción porque de este modo se carece de los instrumentos jurídicos necesarios para su defensa. Si se acepta la democracia de partidos, y hasta que se hallaran otros cauces mejores, la propuesta del prof. RUBIO LLORENTE parece coherente y permite resolver cuantos problemas se han ido sugiriendo aquí y aun otros que, apuntados desde otros enfoques, no nos ha sido posible

recoger aquí. En todo caso, parece que también éstos (representatividad, responsabilidad, etc.) pueden lograr una mayor operatividad si, sacando a la luz y al ordenamiento la realidad más o menos silenciada, nos encontramos con interlocutores, si no más válidos (y debieran serlo por coherencia con la práctica electoral), cuanto menos más reales porque son, en definitiva, quienes deciden. Pero, además, si la representatividad debe entenderse como el resultado de un proceso que busca hallar la mayor semejanza posible entre quien representa y lo representado, es evidente que en una sociedad de partidos éstos son el mejor reflejo que aquélla puede hallar en los órganos de decisión.

En conclusión, la representación política en un estado democrático de Derecho no puede seguir ocultando al derecho realidades decisivas ni seguir siendo el mantenimiento de un recuerdo histórico; ha de ser real y ha de ser efectiva y para ello nada mejor que clarificar cuáles son los operadores reales de la misma para poder ratificar sus acciones o, cuando proceda, exigirles responsabilidad.

Vocablos de referencia:

V. Democracia

Mandato

Partidos políticos

•BIBLIOGRAFIA: E. ALVAREZ CONDE: *El Régimen Político Español*, Tecnos, Madrid, 1987. G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*. L.G.D.J. Paris, 1970, t. V. J. FERRANDO BADIA: *Introducción a la Ciencia Política*. Tecnos. Madrid, 1982. M. FRAGA IRIBARNE: *Legitimidad y representación*. Bruguera. Barcelona, 1975. C. J. FRIEDRICH: *Gobierno constitucional y democracia*. I.E.P. Madrid, 1975, t.II. M. GARCIA PELAYO: *El Estado de Partidos*. Al. Ed. Madrid, 1986. H. F. PITKIN: *El concepto de representación*. C.E.C. Madrid, 1985. F. RUBIO LLORENTE: *El Parlamento y la representación política*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados. Madrid, 1985. N. P. SAGUES: *Representación política*. Orbis, 1973. L. SANCHEZ AGESTA: *Principios de Teoría Política*. Ed. Nal. Madrid, 1972. A. TORRES DEL MORAL: *Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos*, en Rev. Der. Polít., UNED, Nº 14, 1982. A. TORRES DEL MORAL: *Democracia y representación en los orígenes del Estado Constitucional*, en R.E.P., Nº 203. 1975.

Remedio SÁNCHEZ FERRIZ

REPÚBLICA

1. Por República se entiende hoy la forma de gobierno, opuesta a la monarquía en que la jefatura del Estado se provee por elección, ya sea directa mediante el voto del Cuerpo Electoral, o indirecta como consecuencia del pronunciamiento de un Colegio Electoral especial o del Parlamento.

Aunque este concepto ha sido objeto de algunas críticas doctrinarias, ya que han existido monarquías de carácter electivo (Sacro Imperio Romano Germánico, la monarquía francesa con los primeros Capetos, Polonia, etc.), puede ser sostenido porque incluso en los pocos ejemplos pretéritos de monarquías electivas, nunca el rey fue elegido por voto popular directo, sino por una reunión o asamblea de nobles o de electores pertenecientes a un grupo político, económico o social predominante. Y es evidente que hoy la elección directa, con algunas importantísimas excepciones (por ejemplo Estados Unidos y Argentina), constituye la forma generalmente seguida para la provisión de la Presidencia de la República.

2. La República implica normalmente un régimen constitucional que fija un término para el mandato presidencial (generalmente 4, 5, 6 ó 7 años). Aunque pueden citarse algunos ejemplos atípicos de presidencia vitalicia (Haití bajo el régimen de Duvalier), parece que el carácter vitalicio de la Jefatura del Estado es más bien un elemento caracterizante de las monarquías.

3. La República constitucional de nuestros días es incompatible con la Dictadura y con la Tiranía.

Es incompatible con la Dictadura porque las medidas, procedimientos o fórmulas de excepción o de emergencia, es decir de los poderes extraordinarios para hacer frente a situaciones de especialísima gravedad, que se hallan en el Derecho Constitucional comparado de hoy, están dirigidas a la defensa de la Constitución y a la salvación del sistema político, pero no implican la caducidad del Estado de Derecho ni de los poderes de contralor parlamentario y/o jurisdiccional. La dictadura republicana (por ejemplo el Gobierno del Comité de Salud Pública durante la I República Francesa, en la época de la Revolución), expresión de una época pasada en la historia política, de una concepción revolucionaria expuesta y aplicada por Robespierre y Saint Just, que asignaba a la mayoría poderes ilimitados para salvar a la República ante la situación interna o el ataque exterior, no está prevista generalmente en el Derecho Constitucional actual. Tampoco ha recogido la tradición de la dictadura romana, institución transitoria pensada por el ordenamiento jurídico de la República para su salvación, pero cuya existencia suponía la suspensión de todas las demás instituciones.

La República moderna y constitucional es incompatible con la Tiranía, porque ésta es expresión de un poder absoluto y arbitrario, ilegítimo y antipopular, inconciliable con el constitucionalismo civilizado e incluso con la dictadura en sus acepciones romana o revolucionaria.

Una Dictadura puede ser tiránica, y en los hechos las dictaduras latinoamericanas —que han sido fenómenos políticos, formas de gobierno de facto, resultados de factores económicos, políticos y sociales, y no instrumentos de acción gubernamental de base constitucional, para hacer frente a situaciones de emergencia o de excepción—, han sido casi siempre tiránicas.

4. República es un vocablo que tiene su origen en la expresión romana "*res publica*". En esta acepción República es sinónimo de comunidad política, sin referencia a una forma o tipo especial de gobierno. Ha sido ésta una acepción utilizada a veces como sinónimo de Estado (por ejemplo en muchas Leyes de Indias) y otras como referencia global a una determinada sociedad internacional (la *Res Publica Cristiana*). Otro sinónimo de comunidad política estatal se utilizó durante largos siglos, muchas veces con una finalidad política específica. Todavía en el siglo XIX se le empleó así en Francia (Napoleón I, Empereur de la République Française).

5. La República no ha sido siempre, históricamente, concebida como una forma de gobierno de contenido democrático, basada en la idea de la igualdad política de todos los ciudadanos y en el respeto de los derechos y libertades de todos los individuos. Ni en Roma, ni en la Edad Media, ni antes del siglo XVIII los pocos, aunque muy importantes, ejemplos de repúblicas que pueden recordarse (Venecia, Florencia y otras ciudades italianas en la época del Renacimiento, la Inglaterra de Cromwell, etc.), tenían estos caracteres y más bien eran formas políticas destinadas a asegurar el poder de oligarquías de naturaleza económica, comercial o política y su ejercicio en el interior de su grupo o clase dominante.

El nuevo concepto de República nace en el siglo XVIII con la Constitución de los Estados Unidos (1779) y con la Revolución Francesa después de la caída de la Monarquía en 1792. A partir de entonces —y durante años— República fue un concepto dialécticamente opuesto a Monarquía como expresión del reconocimiento de los derechos del pueblo y del origen del poder y de la soberanía, que las monarquías todavía entonces, en su mayoría, hacían recaer en la persona del rey. La República fue, políticamente, expresión de la modernidad y de la oposición a sistemas basados en la desigualdad. Durante todo el siglo XIX y en los primeros años del XX la fórmula republicana siguió siendo minoritaria, ya que con excepción de los Estados Unidos, de Francia, de alguna otra experiencia europea breve y circunstancial (I República Española, por ejemplo) y de las repúblicas latinoamericanas, las formas monárquicas fueron predominantes. El fin de la I Guerra Mundial marcó el término de esta situación y el comienzo del predominio en el Derecho Comparado de las formas republicanas. Luego el fin del colonialismo en el siglo XX, después del fin de la II Guerra Mundial, llevó la forma de Gobierno republicano a prácticamente todos los nuevos Estados nacidos a la vida independiente.

Hoy las monarquías están limitadas a algunos pocos Estados de Europa Occidental (España, Bélgica, Países Bajos, Gran Bretaña, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega y Suecia) y de Asia (por ejemplo, Japón, Tailandia, Nepal, Birmania). Toda América Latina, Estados Unidos, toda África (con alguna excepción atípica y ya superada en el Imperio Centro Africano), la mayoría de los países asiáticos, Europa, con las

excepciones ya indicadas, la URSS y todos los Estados comunistas de Europa Oriental, han adoptado la forma republicana. Hay, sin embargo, que matizar esta afirmación por la circunstancia de que los Estados miembros del Commonwealth (por ejemplo, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y múltiples Estados de África, el Caribe y Asia) reconocen a la Reina de Gran Bretaña como cabeza de la comunidad.

6. En la clasificación de las formas de Gobierno, muchos de los criterios que adoptan una clasificación bipartita oponen la República a la Monarquía. Esta confrontación, que no tenía en cuenta para establecer tal distinción la existencia o no del elemento democrático, presentó en el pasado algún interés, pero no puede estimarse hoy como de importancia conceptual o de utilidad política, en función de la realidad constitucional y política actual.

7. Hoy las pocas monarquías existentes han perdido, en general, todo carácter absolutista y antidemocrático. En ellas el Jefe de Estado es esencialmente un símbolo de la unidad nacional, una figura representativa que modera el juego político más allá de los intereses partidistas.

En tal sentido la oposición república-monarquía ha perdido vigencia y fuerza política, ya que hay repúblicas que es difícil calificar como democráticas y la mayoría de las monarquías actuales, casi todas con sistemas de tipo parlamentario, poseen los elementos caracterizantes de la Democracia.

8. Democracia y República no son sinónimos y ni siquiera términos que implican conceptos que han de coexistir necesariamente.

La Democracia, forma de Estado y concepción global de la organización y de la vida política, puede funcionar con gobiernos que adopten formas republicanas o monárquicas. Aunque la monarquía absoluta era incompatible con la Democracia, las actuales monarquías parlamentarias son plenamente conciliables con ella.

Una República puede ser democrática, pero también puede haber una República no democrática, como magistralmente lo expuso Montesquieu en el Capítulo II al Libro II de "El Espíritu de las Leyes".

Pero en América no se concibe la Democracia sin la República y la República fue el símbolo de la lucha emancipadora, de la revolución y de la reacción contra la monarquía colonial.

9. La República puede funcionar con regímenes de tipo presidencialista, parlamentario, semipresidencialista o semiparlamentario.

El Derecho Comparado actual presenta la más amplia gama de ejemplos al respecto.

En América la República nació junto con el Presidencialismo. En Francia la vida de la III República marcó la tipificación de la República Parlamentaria. Las fórmulas neo parlamentarias de la primera postguerra europea (Alemania de Weimer, Austria, Checoslovaquia, por ejemplo) y de la República española de 1931, que tanto influyeron en América Latina, establecieron regímenes republicanos de tipo neo parlamentario, a veces denominado, en algunos casos semiparlamenta-

rio, como formas de la “racionalización” del parlamentarismo básico. Las fórmulas republicanas parlamentarias europeas posteriores a la II Guerra Mundial, muestran nuevas formas de esta racionalización del parlamentarismo (Italia, por ejemplo), con situaciones en que existen fórmulas presidencialistas con elementos parlamentaristas (por ejemplo, la V República Francesa y Austria), denominado a veces semipresidencial. Esta misma denominación se ha utilizado para ciertos regímenes republicanos (por ejemplo Portugal, Finlandia, Irlanda e Islandia), que combinan elementos presidencialistas con fórmulas caracterizantes de los sistemas parlamentarios.

En África y en algunos Estados de Asia la fórmula republicana se une a regímenes presidencialistas, de predominio político del Ejecutivo, que han mostrado una clara inestabilidad política, con expresiones de militarismo y en muchas ocasiones con sistemas políticos de partido único.

Todos los países comunistas han adoptado la forma republicana.

10. En América Latina ha habido muy pocas excepciones al republicanismo. El Imperio Mexicano de Iturbide (1822) y de Maximiliano (1864-1867), la Monarquía haitiana (1804, 1811 y 1847) y el Imperio del Brasil (1822-1889), son los únicos ejemplos monárquicos que pueden recordarse.

República y régimen presidencial fueron tradicionalmente la expresión del constitucionalismo latinoamericano.

Hoy pueden citarse varios ejemplos de regímenes republicanos en América Latina organizados con fórmulas constitucionales semiparlamentarias o semipresidencialistas, aunque el fenómeno real del predominio presidencial sigue caracterizando, en general, junto con la inestabilidad política, la vida política de América Latina.

11. La República implica necesariamente la existencia de elecciones, ya sea para la elección del Jefe de Estado —el Presidente, cuando es designado por elección popular directa—, ya sea para la integración de un Colegio Electoral o para la integración de los órganos parlamentarios.

Hoy la República constitucional no puede concebirse sin la existencia de un Poder Legislativo elegido por el pueblo. Sólo en algunos pocos ejemplos de Derecho Comparado la integración de una parte del Parlamento o de una de las Cámaras no resulta de la elección popular. Únicamente durante los regímenes de facto subsiste, teóricamente, la República sin órganos legislativos resultantes de libre pronunciamiento electoral del pueblo.

De aquí la importancia que la existencia de actos electorales, de su contralor y adecuada regulación jurídica, tiene para el funcionamiento de todo régimen constitucional republicano.

Vocablos de referencia:

V. Democracia Sistemas políticos

•BIBLIOGRAFIA: FRANCOIS CHATELETRépublique, *Petite Encyclopédie Politique*, Seuil, Paris, 1969; Republic, *Encyclopedia Británica*, 1963, Vol. 19. MAURICE DUVERGER, *De la Dictature*, Julliard, Paris, 1961. MAURICE DUVERGER, Dictature, *Encyclopedia Universalis*, Paris, 1968, Vol. 5. RAYMOND FUSILIER, *Les Monarchies Parlamentaries*, Paris, 1960. CLAUDE MOSÉE, *La Tyrannie dans la Grece Antique*, Paris, 1969. MANUEL GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1950. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Derecho Constitucional*. PIERRE LALIMIERE ET ANDRÉ DEMICHEL, *Les Régimes Parlamentaries Européens*, Paris, 1966, República, RAFAEL ALTAMIRA, *Diccionario Castellano de Palabras Juridicas y Técnicas tomadas de la Legislación Indiana*, México, 1951. MAQUIAVELO, *El Principe*, Cap. I. MONTES-QUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, Libro II, Cpts. I y II; République, Littré, *Dictionnaire de la Langue Francaise*, Ed. 1968. HAMILTON, JAY, MADISON, *El Federalista*, LXVII.

Héctor GROS ESPIELL

S

SISTEMAS DE PARTIDOS

I. Concepto

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político. Correspondiente a esta definición, el análisis del sistema de partidos se refiere principalmente a tres ámbitos: su estructura, su génesis y su función o capacidad funcional. Se trata de explicar la configuración de los diferentes sistemas de partidos desde una óptica genética, desde elementos institucionales que influyen en ella, y desde criterios de conformidad de los sistemas de partidos con objetivos principales como, por ejemplo, resolver problemas de consolidación de la democracia o problemas sociales. Dada la realidad compleja de los partidos políticos, el avance científico ha comparecido a un proceso de aproximación a ella por medio de esquemas y tipologías cada vez más sofisticados.

II. Tipología de los sistemas de partidos

Los primeros intentos de determinación de los factores contribuyentes o incluso causantes de los sistemas de partidos se centraron en la cantidad de partidos (sistema de partido único, bipartidismo, multipartidismo) como explanandum y enfatizaron el rol del sistema electoral en la formación del formato partidista (DUVERGER 1957). Así, se vinculó el bipartidismo con el sistema de pluralidad (inglesa), mientras que el

pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional (véase *Sistemas electorales*). Siguiendo esta línea reduccionista de análisis se ha afirmado que existe una conexión entre fragmentación (multipartidismo) y polarización, lo que ha llevado a determinar los efectos de los sistemas de partidos en el sentido que el multipartidismo polarizado favorecía la crisis y la inestabilidad del sistema democrático (SARTORI 1966).

Posteriormente se ha sustituido el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos. LA PALOMBARA/WEINER (1966) han propuesto una clasificación según el criterio de competitividad (competitivo vs. no-competitivo). Tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática, los dos autores distinguen los sistemas competitivos en cuatro subtipos: 1º alternante-ideológico; 2º alternante-pragmático; 3º hegemónico-ideológico; y 4º hegemónico-pragmático.

SARTORI (1976), por su parte, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los partidos políticos tomando en cuenta también el aspecto dinámico, la posible transformación de un determinado sistema de partido en otro. De este modo, los formatos partidistas se insertan a lo largo de un continuum que comprende: 1º el sistema de partido único (Unión Soviética); 2º el sistema de partido hegemónico (México, antes de las reformas recientes); 3º el sistema de partido predominante (India, Japón); 4º el bipartidismo (Estados Unidos, Gran Bretaña); 5º el pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania) y 6º el pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia, Finlandia). Más allá de estos tipos existe una situación de atomización de partidos políticos.

En la actualidad, la tipología de SARTORI es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre un pluralismo moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). Por otra parte, las propias investigaciones de SARTORI (con SANI 1984) han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos y no tienen que aparecer necesariamente en conjunto. La distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

La relación es compleja y susceptible de un estudio individualizado: Suiza es un buen ejemplo para fragmentación con moderación. Reducir el grado de fragmentación de un sistema de partidos puede aumentar la polarización política, como demuestra el caso de Chile (NOHLEN 1987).

De todos modos, la tipología más detallada de SARTORI que ha tenido mayor difusión junto con una revisión de las relaciones entre los elementos cualitativos (fragmentación y polarización) constituye un marco analítico útil para la comprensión de la estructura de los sistemas

de partidos y sus transformaciones, por ejemplo, del multipartidismo moderado a uno polarizado y vice versa. Por un lado, la teoría de SARTORI es una revisión crítica de DUVERGER; por otro lado, trata de renovar y vigorizar la teoría de DUVERGER en el supuesto que los sistemas electorales son los elementos de mayor relieve para estructurar y transformar los sistemas de partidos (SARTORI 1986). No escapa al determinismo institucionalista. Un esquema de explicación sociológica de la configuración de los sistemas de partidos ha sido desarrollado por LIPSET y ROKKAN (1967). Estos autores en un intento de reconstruir la evolución de los sistemas de partidos en Europa establecieron cuatro tipos de fracturas sociopolíticas o cleavages como resultados del proceso de construcción del estado nacional y de industrialización. Los cuatro cleavages son: 1º fractura entre el centro y la periferia; 2º fractura entre el estado y la iglesia; 3º fractura entre los propietarios de la tierra y de sectores comerciales-empresariales; y 4º fractura entre propietarios de los medios de producción y prestadores de mano de obra. LIPSET y ROKKAN detectaron en primer lugar que la élite, en su época, tenía varias posibilidades (*choices*) para formar coaliciones; en segundo término, que "los contrastes decisivos entre los distintos sistemas (de partido) emergieron antes del ingreso de los partidos de la clase obrera en la arena política, y el carácter de estos partidos de masas fue notablemente influido por la constelación de ideologías, de movimientos y de organizaciones con los cuales debían encontrarse en la contienda" (p. 35); en tercer lugar que la coalición concluida en el momento mismo de la primera movilización del grupo social ha sido, por regla general, permanente; y por último que los sistemas de partidos políticos, resultantes de la estructura sociopolítica de cada país, han adquirido un carácter persistente. Es bien conocida la tesis de LIPSET/ROKKAN respecto a un congelamiento (*freezing*) de los sistemas de partidos en Europa occidental después de haberse terminado la fase de movilización política. No obstante la aparición reciente de un nuevo cleavage (el ecológico) y de un nuevo tipo de partido político (los Verdes) que escapan de la capacidad explicativa del enfoque sociológico de los dos autores, la teoría genética de los sistemas de partidos goza de gran atractividad: corresponde a generalizaciones fundadas empíricamente, sugiere el análisis pormenorizado de cada caso particular y es muy útil para comparaciones. En la temática de los partidos sería muy sugestivo el intento de vincular en el análisis los enfoques politológicos y sociológicos. El sistema de partidos, es decir, su estructura y su relación con la sociedad, no se puede explicar recurriendo sólo a un factor, argumentando en forma lineal y determinística. La presencia de varios factores de diversa índole en su formación y evolución se verifica en un sinnúmero de estudios ya disponibles en torno al desarrollo de los sistemas de partidos en los países industrializados.

III. Sistemas de partidos políticos en América Latina

El estudio de los sistemas de partidos en América Latina es —como el de los partidos políticos, su organización y base social y electoral— un campo de investigación no muy desarrollado. Sólo disponemos de una pequeña cantidad de estudios monográficos y casi de ningún estudio comparativo. Salvo pocas excepciones (SARTORI 1976, NOHLEN 1981), en los tratados generales no se toman en cuenta los casos latinoamericanos. Tampoco sabemos mucho acerca de la utilidad de los conceptos y esquemas teóricos elaborados en base a la experiencia europea para explicar la estructura y evolución de los sistemas de partidos en América Latina. Esta carencia se refiere sobre todo a los factores genéticos de los sistemas de partidos, a su relación con la base social y el sistema político.

Por otra parte, hay mucho ideologismo en lo que se sostiene en el discurso político sobre la relación entre partidos políticos y clases o sectores sociales. Y sólo recientemente los politólogos latinoamericanos están dando importancia a la relación entre sistemas de partidos y sistema político en el contexto de una preocupación por consolidar la democracia. La pregunta es si hay viabilidad para la democracia representativa con una determinada estructura del sistema de partidos, de determinadas formas de interacción de los partidos políticos, de determinados padrones de comportamiento de las élites políticas y de los intereses sociales a través de sus organizaciones, etcétera.

La tipología de SARTORI ofrece, a primera vista, el mejor acceso a una visión general de los sistemas partidistas en América Latina. Se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México, ¿Nicaragua?), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años sesenta, Ecuador, ¿Perú?), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia, El Salvador, Chile 1970-1973).

Sin embargo surgen algunas preguntas. ¿Ha sido realmente bipartidista el sistema uruguayo? Primero: ¿no ha existido cierta hegemonía de los Colorados a lo largo de la historia uruguaya? Y segundo: ¿no es que la bifurcación a nivel de los lemas esconde la fragmentación real, dada la multitud de sus lemas y listas? Al otro lado del continuum, no es cierto que en Chile el multipartidismo perdió su carácter de moderado al reducirse la fragmentación. Justamente con el dualismo político que significa el término del multipartidismo, la polarización llegó a un grado incompatible con la prevalencia de la democracia. En cuanto a los tipos intermedios, la adjudicación de los países depende mucho de la importancia que se le da a los criterios de cantidad de los partidos por un lado y moderación/polarización por el otro. ¿Es Perú un caso de multipartidismo moderado?

Más allá de estas variables, hay realidades que a pesar de encajar de alguna manera en la tipología propuesta, tienen características especiales que parecen ser tanto o más importantes que las que aparecen en la tipología. Nos referimos por ejemplo, al caso de Colombia (bipartidismo rotativo con representación preacordada del 50% de escaños para cada uno, independientemente de sus respectivos apoyos electorales durante la vigencia del Frente Nacional 1958-1986) y al caso de Argentina (bipartidismo inviable entre peronismo y radicalismo, si n un "tripartidismo" con los militares como tercer partido hasta muy recientemente).

Otro elemento específico de los sistemas de partidos latinoamericanos es su frecuente y discontinua variación en el tiempo. Los factores que influyen en este fenómeno son numerosos, entre ellos destacan el ciclo democracia-autoritarismo-democracia, el marcado presidencialismo, la mayor volatilidad de los votos, las reubicaciones ideológicas-programáticas y la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno. Aun cuando hubiera cierta constancia en el sistema de partidos, ésta parece más aparente que real, pues bajo su superficie tienen lugar cambios sustanciales.

Los vacíos que la tipología de SARTORI evidencia al aplicarse a la compleja realidad política latinoamericana, no disminuyen su utilidad analítica. Por el contrario, mientras no se disponga de una generalización empírica de la región, los enfoques tipológicos sobre los sistemas de partidos, formulados desde y para la realidad europea, tendrán uso imprescindible para el estudio de esta materia.

•BIBLIOGRAFIA: BERNARD, J.P. et. al.: *Tableau des partis politiques en Amérique du Sud*, Armand Colin, Paris 1969. BEYML, K. VON: *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 1986. BLONDEL, J.: *Political Parties. A Genuine Case for Discontent?* Wildwood House, Londres 1987. DAHL, R. E. (Comp.): *Regime and Oppositions*, Yale University Press, New Haven 1974. DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1957. DAALDER, H./MAIR, P. (Comp.): *Western European Party Systems. Continuity and Change*, Sage, Londres 1983. GARCIA COTARELO, R.: *Los partidos políticos*, Ed. Sistema, Madrid 1985. LA PALOMBARA, J./WEIMER, M. (Comps.): *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton 1966. LIPHART, A.: *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in 21 countries*, Yale University Press, New Haven 1984. LIPSET, S.M./ROKKAN, ST. (Comps.): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Nueva York 1967. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981. NOHLEN, D.: *La reforma electoral en América Latina*, CAPEL, San José 1977. RAE, J. W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven/Londres 1967. SANI, G./SARTORI, G.: *Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies*, in: Daalder, H./Mair, P. (Comps.) 1983, 307-340. SARTORI, G.: *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, en: La Palombara/Weiner 1966. SARTORI, G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press 1976 (Partidos y sistema de partidos, Alianza, Madrid 1980).

Dieter NOHLEN

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 por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por ley en relación a las elecciones, es decir, cumple con el sentido amplio, o se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto sistema electoral 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.

Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá —principio mayoritario o proporcional— y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones 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, entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los votos computados, 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 o cifra repartidora), la barrera o umbral mínimo inicial.

II. Significado

Hay muchas polémicas sobre el 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 y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del sistema electoral. Son posiciones extremas que se apoyan en casos aislados y no representan a las experiencias generales, las que 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 (político-cultural, histórica, económica, social), las que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios.

El efecto directo de los sistemas electorales —y se puede observar empíricamente— reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar 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. Por otra parte, los sistemas electorales generan —con base en la misma votación— diferentes resultados electorales. Este segundo efecto es el que 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 los partidos en el parlamento, o donde un candidato a la presidencia sale elegido con cerca de un tercio de los votos válidos, porcentaje que no basta en otro sistema electoral para ocupar la más alta magistratura de la nación.

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, aspectos que se resumen en la cuestión de la fragmentación del sistema de partidos y de la capacidad de éste de formar mayorías unicolores en el parlamento. Otra gran cuestión es la de la relación votante y elegido, 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.

Más allá de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre sistemas electorales, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- a) la polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos;
- b) la estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado;

c) 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;

d) el tipo de competición política (*adversary versus consociational*);

e) las formas de participación política prevalecientes (*conventional o no-conventional*), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (p.e. a la alternancia en el poder);

f) las características (o modelos) de las campañas electorales;

g) la capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (p.e. del sistema de partidos políticos);

h) 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. 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 nada fácil y 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 sistema mayoritario y sistema proporcional, distinción compartida por todos los autores; hay que establecer un contenido preciso y consistente.

Tradicionalmente se definen sistema mayoritario (o de pluralidad) y sistema proporcional de la siguiente manera: sistema mayoritario (o de pluralidad) es aquél en que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Sistema proporcional es aquél en 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 concepto 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 sea fielmente reflejado en el Parlamento.

Base de la definición de los dos tipos fundamentales de sistemas electorales es el efecto que ellos tienen sobre la relación entre votos y escaños obtenidos.

Sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a favorecer los partidos grandes y producen una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

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.

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 bien en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Sólo recién se distingue entre diferentes subtipos de representación proporcional, a base de dos variables: efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar, y efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños.

Primer tipo: representación proporcional pura.

La proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteran el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes de estructurar sus preferencias políticas de acuerdo a cálculos de voto útil. Los electores, en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Segundo tipo: representación proporcional impura.

Por medio de barreras indirectas (p.e. mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional 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 los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

Tercer tipo: representación proporcional con barrera legal.

Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta (véase Sistema alemán).

Ahora bien: la tipología que resulta de estas definiciones y conceptualizaciones, es la siguiente:

A. representación por mayoría	B. representación proporcional
1. Sistema mayoritario	1. Sistema proporcional puro
2. Sistema de pluralidad	2. Sistema proporcional impuro
	3. Sistema proporcional con barrera inicial

Si echamos una ojeada al mapa mundial de los sistemas electorales, se desprende que son extremadamente raros los casos de aplicación del sistema mayoritario (A_1) hoy en día. El caso más conocido es el de Francia en la versión del sistema mayoritario románico (véase Balotaje, Segunda vuelta). De entre los sistemas no proporcionales, es el de la pluralidad en su versión británica (mayoría relativa en circunscripciones uninominales) que está fuertemente enraizado en el mundo anglosajón o de tradición constitucional de origen británico (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, India, Jamaica, etc.). Sin lugar a dudas, la mayor parte de los países hoy en día aplica un sistema de representación proporcional. El tipo puro (B_1) lo encontramos, por ejemplo, en Holanda, Israel. El tipo no puro (B_2) en España, Portugal, Grecia. El tipo proporcional con barrera inicial (B_3) en Alemania Federal y Suecia.

En cuanto a América Latina, predomina también la representación proporcional. El tipo de representación proporcional pura (B_1) lo encontramos, por ejemplo, en Uruguay, con su peculiar sistema de Lema y de doble voto simultáneo. Venezuela también corresponde a este sistema, y hay que incluir también a Nicaragua. En los tres casos, la correspondencia entre votos y escaños es virtualmente perfecta.

El tipo de representación proporcional impura (B_2) lo encontramos, por ejemplo, en Chile (hasta 1973), en Perú (desde 1980), en Brasil desde hace mucho tiempo y en la República Dominicana (segunda cámara). La poca o restringida correspondencia es —en los casos citados— efecto de la división del territorio en circunscripciones de diferente magnitud (esto se refiere a la cantidad de diputados por elegir), pero de tamaño mediano cuando se hace el cálculo respecto a la cifra media.

El tercer tipo (B_3) aún no existe en América Latina, pero ya ha aparecido en el debate de reforma electoral en varios países, p. ej. Brasil.

Si examinamos el cambio y desarrollo de los sistemas electorales a lo largo de los últimos cien años, es bien conocida la tendencia a sustituir sistemas electorales mayoritarios o de pluralidad por sistemas de representación proporcional. Una segunda observación se refiere exclusivamente al ámbito de la representación proporcional, cubriendo el tiempo desde los primeros intentos de establecerla como sistema electoral a principios de nuestro siglo, hasta hoy en día en Europa.

Mientras que en los primeros materializaciones del concepto la orientación básica de las reformas electorales ha sido un acercamiento de los sistemas electorales cada vez más al modelo de representación proporcional pura, desde los años cincuenta predominan en las reformas electorales o en las leyes electorales de las democracias recién establecidas, sistemas de representación proporcional con efectos reductivos. Así se puede sostener que desde el punto de vista empírico, de experiencia política contingente, el tipo más moderno de representación proporcional es el que restringe la proporcionalidad y/o la cantidad de partidos con posibilidades de alcanzar escaños en el Parlamento.

En América Latina, la tendencia mencionada a mayores efectos reductivos aún no se perfila con la misma nitidez como en Europa. Esto tiene su explicación en la presencia de muchos factores que producen una cierta distorsión de la representación y en la falta de diferenciación entre los factores que juegan, de modo que no hay ambiente para aumentar los efectos de disproportionalidad de los sistemas electorales.

IV. Efectos de los sistemas electorales: las leyes de Duverger y su reformulación por Sartori

En la ciencia y en la política reina un espectro de opiniones sobre los efectos de los sistemas electorales que no se compadece con la complejidad de las relaciones causales entre las líneas de conflicto social, por una parte, y las reglas político-institucionales, por otra.

Lo que en su tiempo fue formulado como leyes sociológicas (DUVERGER 1951) ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de pluralidad en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinantes (por lo demás nunca se alcanzará el efecto en razón de la ley, sino que siempre sólo correspondientemente a una ley), científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas:

1. demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa (Canadá, India) y sistema bipartidarios con representación proporcional (Austria, Uruguay hasta 1971). Dada la controversia acerca de qué es un sistema bipartidista, no deseo discutir otros ejemplos en este punto (véase Sistema de partidos).

2. Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente, porque no se indica bajo qué condiciones deberían tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien utilizados para afinar las leyes.

3. Las leyes son inadecuadas porque no comparan un sistema electoral con otro, sino que el sistema de pluralidad con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante, el principio puede expresarse de forma diversa en los sistemas electorales que entonces pueden tener efectos muy distintos (véase párrafo 3).

Recientemente, GIOVANNI SARTORI (1985) ha aprovechado la crítica a las leyes de DUVERGER para formularlas más suavemente como leyes tendenciales: Ley de Tendencia uno: **Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e inversamente obstruyen (son condiciones, que obstruyen) el multipartidismo.** Ley de Tendencia dos: **Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.**

En esta forma atenuada, los enunciados por cierto se acercan a las condiciones y observaciones empíricas, sin embargo, no desaparecen las debilidades estructurales (falta de condiciones generales, escasa diferenciación en el sistema proporcional).

Por otra parte, SARTORI principalmente se ha esforzado en indicar las condiciones concretas para los esfuerzos de los sistemas electorales, de tal forma que puedan mantenerse como leyes de las ciencias sociales. Así es, entonces, que de aquí en adelante el punto dos de la crítica a DUVERGER podría considerarse caduco. SARTORI establece cuatro leyes en lugar de dos. Ellas están expresas textualmente en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Leyes Duverger y Leyes Sartori

DUVERGER:

Ley 1. El sistema de vuelta única (de pluralidad) tiende al dualismo partidista.

Ley 2. El sistema de doble vuelta (mayoría) y el de representación proporcional, tienden al multipartidismo.

SARTORI:

Ley 1. Dadas una estructuración partidista sistémica y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condi-

ción suficiente para) un formato bipartidista. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuertes, por sí sola, la condición necesaria y sustitutiva para causar un formato de competencia bipartidista.

- Ley 2. Dada una estructuración sistémica, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan considerables concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad.
- Ley 3. Dada una estructuración sistémica de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor sea la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras menor sea su impureza, más débil será el efecto reductivo. Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuerte es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que antecieda a la introducción de la representación proporcional.
- Ley 4. Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcanzara el tamaño que permite la cuota.

Se han introducido dos condiciones, de las cuales una o ambas se señalan en las leyes. La primera variable es la existencia de partidos estructurados en condiciones de *mass politics*. En caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales. La segunda variable es la distribución geográfica del electorado de los partidos, de los cuales dependen, en los hechos, los efectos de los sistemas electorales.

En primer lugar, se comprueba que las cuatro leyes están a diversos niveles. Esto corresponde particularmente a la ley Nº 4, comparada con las otras tres leyes. Por alguna razón, también el propio SARTORI duda en el caso de la cuarta ley de si se trata de una ley o sólo de una explicación.

El enunciado que se formula aquí en lo esencial es de sistemática electoral y en lo básico corresponde a una definición real: tantos partidos (en un sistema pluripartidista) pueden alcanzar escaños como partidos alcancen la cuota electoral. Esa es una definición del sistema proporcional puro. El contenido informativo de esta ley no es mayor que aquel que señala que en un sistema de pluralidad con circunscrip-

ciones uninominales resulta elegido sólo el candidato que alcanza la mayoría relativa de los sufragios (o más sufragios que cualquier otro candidato). Si es que no han surgido partidos estructurados (grandes) y existe dispersión de partidos, entonces se producirá fielmente la representación proporcional pura. Algo que ya está (dispersión de partidos) o no está (partidos [grandes] estructurados) se refleja en el sistema electoral. Correspondiente a su definición del sistema proporcional como *no effect system*, SARTORI no habla de efectos de ese sistema electoral, por ejemplo, efectos de dispersión partidaria, tesis sustentada por muchos estudiosos, inclusive DUVERGER.

Además, las leyes de SARTORI están de tal manera formuladas que son deterministas y no pueden fracasar jamás. En la indicación de condiciones concretas reproducen ellas descriptivamente situaciones por las cuales —por razones de la sistemática electoral— no puede desprenderse nada más que el resultado previsto (vaticinado). Esto se ve claramente cuando expresamos las leyes con otras palabras.

Ley 1. Si ningún tercer partido (además de los dos grandes) alcanza la mayoría relativa de los sufragios en una circunscripción electoral, existe un sistema bipartidista.

Ley 2. Si tenemos terceros partidos (es decir, otros partidos además de los dos grandes) que alcanzan mayorías relativas en una circunscripción electoral uninominal, existen tantos partidos más que dos como partidos puede exhibir esa concentración geográfica de sufragios.

Ley 3. Cuanto más fuerte el efecto de desproporción del sistema electoral (en este caso del sistema proporcional) tanto más fuerte el efecto de reducción en el número de partidos, o —formulado brutalmente—: cuanto menos partidos pasen la barrera de la circunscripción (efecto natural de pequeñas circunscripciones) o el umbral mínimo exigido, tanto menos partidos ingresan al Parlamento. Atención: todos estos enunciados son correctos. Sin embargo, su contenido de información es reducido.

Finalmente, el enunciado antitético de DUVERGER: en el sentido de que el sistema de pluralidad conduce a un sistema bipartidista, la representación proporcional a uno pluripartidista, en las leyes de SARTORI es limitado no sólo mediante las condiciones señaladas, sino también mediante elementos de sistemática electoral, esto quiere decir, mediante la nueva valoración de los efectos de los sistemas electorales. Así, en su tercera ley, SARTORI atribuye al sistema proporcional un efecto de reducción al número de partidos, según sea el vigor, carácter o contenido no puramente proporcional del sistema proporcional. Mientras SARTORI opina que, con sus leyes, se aproxima a DUVERGER y lo protege frente a la crítica exagerada, en realidad lo abandona desde el punto de vista del contenido. El define los efectos de una de las dos causas investigadas del sistema proporcional de una manera como precisamente ha sido formulada por los críticos de DUVERGER: en ciertos casos, también los sistemas electorales proporcionales conducen a la concentración del sistema de partidos.

En vista de que la mayoría de los sistemas electorales proporcionales no provoca una proporcionalidad pura de sufragios y escaños, se modificaría completamente el enunciado tipo de las leyes (en el marco de la conceptualización de la relación sistema de pluralidad representación proporcional de SARTORI): dos causas pensadas (elaboradas) dicotómicamente no conducen más a dos resultados diferentes y contrarios (A conduce a x, B conduce a y), sino que dos causas basadas en el continuo **no-effect-effect** (A, B, C) conducen a un mayor/menor efecto (a más o menos z). En el cuadro 2 aparece la nueva formulación de SARTORI entre los puntos A y B. En DUVERGER ambos puntos son coincidentes.

Cuadro 2:
Sistema de pluralidad y Sistema proporcional,
según las leyes de Sartori sobre los efectos de los sistemas electorales

no efecto	efecto reductivo		
	no efecto	— efecto	efecto
representación proporcional pura	A representación proporcional impura	B	sistemas electorales mayoritarios
representación proporcional			

Por otro lado parece oportuno distinguir entre diferentes tipos de efectos de los sistemas electorales: efectos “directo” e “indirecto”. El efecto “directo” de los sistemas electorales reside en la conversión de preferencias políticas en poder político, en escaños. En primer lugar, los sistemas electorales dan forma a las preferencias políticas mediante el voto. Influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está sobre todo marcada por las diferentes posibilidades de éxito de candidatos y partidos, inherentes a los sistemas electorales. El votante es afectado por el sistema electoral e impulsado a estructurar su voto según estas condiciones. En segundo lugar, los sistemas electorales convierten votos en escaños y lo hacen con diferentes resultados. Influyen en el grado de proporcionalidad de la relación entre votos y escaños que es el criterio empírico para medir los efectos “directos” de los sistemas electorales. Existe bastante evidencia empírica y certeza sobre la relación entre diferentes variables (magnitud de las circunscripciones, forma de listas,

métodos de cálculo, barreras iniciales, etc.) y el grado de proporcionalidad. Por otro lado, la relación entre votos y escaños es compleja, dado que, por ejemplo, sistemas proporcionales puros pueden fallar en su propósito y sistemas no puros superarles respecto al grado de proporcionalidad.

El efecto “indirecto” de los sistemas electorales reside en que influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partido. Correspondiente a la definición de los tipos básicos, el propio sistema de pluralidad fomenta más vigorosamente que la representación proporcional, la formación de mayoría a través de un partido. También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece al partido más grande, no obstante que el principio de representación no tiende a eso. Sin embargo, no existe ningún enunciado científico sostenible y que contenga un alto nivel de información acerca de los efectos causados por los sistemas electorales que pudiera desprenderse completamente de las variables histórico-contingentes (homogeneidad/heterogeneidad social, étnica, cultural, religiosa, política; estructura del sistema de partidos, etc.). Así, existe mucho menos evidencia empírica y certeza predictiva respecto a la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos. Esta situación distinta respecto a la predictibilidad de los efectos “directos” e “indirectos” resulta del carácter diferente de las variables cada vez en estudio. Cuando más se acercan al ámbito matemático, mayor predictibilidad, cuando más se acercan al ámbito histórico-político, menor predictibilidad. A menudo se confunden los dos campos de investigación. Sin embargo, los enunciados del primer campo (p. ej. respecto al grado de proporcionalidad) ni sustituyen a los efectos, ni son un buen predicador para los efectos de los sistemas electorales en el segundo campo (p. ej. formato del sistema de partidos) (ver LIJPHART 1988).

V. Algunas tesis finales sobre sistemas electorales

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 situaciones 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 las condiciones específicas de cada país.

3. Los dos tipos básicos de sistemas electorales son la elección por pluralidad y la representación proporcional que se distinguen por el principio de representación, a saber: desproporción de votos y escaños a fin de facilitar la formación de mayorías en el Parlamento o relación proporcional entre votos y escaños a fin de facilitar la representación proporcional de los grupos sociales.

4. Sólo se pueden hacer muy pocas afirmaciones generales sobre los efectos del sistema de pluralidad y de los sistemas de representación proporcional. Es una tesis contraria a todos los ensayos de crear o de determinar leyes sociológicas sobre los efectos políticos de los sistemas electorales.

5. No existe un enunciado científicamente sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos de los sistemas electorales que pudieran desprenderse completamente de las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social étnica o religiosa de una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es además altamente relevante para la elección del 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. Cuando hay mayor predominio de homogeneidad social se optará tanto más por el sistema de mayoría relativa pero también es más probable que surja mediante sistemas electorales proporcionales un sistema bipartidista o bien un pluralismo de partidos limitado. Así, en el caso inglés, hay coexistencia entre: poca heterogeneidad social —por lo menos hasta hace unos años atrás—, sistema de pluralidad y bipartidismo. Por otro lado, en Austria, donde tenemos un sistema proporcional, se produce a la base de una gran homogeneidad de la población y de un conflicto agudo entre dos sectores de la opinión pública, también un sistema bipartidista.

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 mirar solamente a ese nivel global del sistema electoral sino hay que 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 proporcional en el debate sobre los efectos de sistemas electorales proporcionales (véase párrafo 3).

Hay que tomar en cuenta estos subtipos, para no debatir en forma sorda, al tomar un tipo de representación proporcional con ciertos efectos y falsificar las tesis sobre estos efectos al tomar en cuenta 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.

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 socio-estructurales), 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 óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas, es decir, en relación a espacio y tiempo.

En consecuencia, está mal planteado el problema del mejor sistema que 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.

•BIBLIOGRAFIA: CARRERAS, F. DE/VALLÉS, J.M.: *Las elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977. DUVERGER, M.: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 1957. FRANCO, R.: *Los sistemas electorales y su impacto político*, San José 1987. FUNDACION FRIEDRICH EBERT (Comp.): *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*, 2 tomos, Madrid 1986. GROFMAN, B./LIJPHART, A. (Comp.): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon, Nueva York 1986. LANCHASTER, F.: *Sistema elettorale e forma di governo*, Il Mulino, Bologna 1981. LIJPHART, A.: *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-85: A Critique, Re-Analysis and Update of Rae's Classic Study Paper XIVth World Congress IPSA*, Washington 1988. LIJPHART, A./GROFMAN, B. (Comp.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Nueva York 1984. MACKENZIE, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid 1962. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981. NOHLEN, D.: *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, San José 1987. NOHLEN, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, en prep. NOHLEN, D./RIAL, J. (Comp.): *Reforma electoral*, EBO, Montevideo 1986. PEIXOTO, J.P.M./COSTA PARTO, W. (Comp.): *Sistemas Eleitorais no Brasil*, Instituto Tancredo Neves, Brasília 1987. RAE, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, Boston 1971. SARTORI, G.: *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, Nueva York 1976. SARTORI, G.: *La influencia de los sistemas electorales*, en: Estudios Públicos (Santiago) 17/1985, 5-36, versión inglesa: *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method*, en: GROFMAN, B./LIJPHART, A. (Comp.) 1986, 43-68.

Dieter NOHLEN

SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

En el debate internacional sobre sistemas electorales, especialmente en los debates nacionales sobre reforma electoral, el sistema electoral alemán se presenta como un sistema modelo. Sin embargo, lo que se entiende conceptualmente por el sistema electoral alemán,

muchas veces no corresponde con lo que realmente conforma su regulación normativa y su funcionamiento empírico.

Es muy importante tener en cuenta que el sistema alemán es un **sistema proporcional** (véase Sistemas electorales). No es un sistema mixto. La relación entre votos y escaños es tan proporcional que el sistema alemán figura entre los sistemas que más se acercan a una correspondencia exacta entre esas dos variables. Las características más notorias del sistema son: a) el elector dispone de dos votos; b) existe una barrera inicial de un 5% para poder participar en la distribución de los escaños. Contrariamente a lo que se comenta con frecuencia, la coincidencia de circunscripciones uninominales (248 en total) con representación proporcional no determina el efecto y la clasificación del sistema. Por ello, entonces, el sistema alemán no es un sistema mixto (mitad mayoritaria, mitad proporcional), sino completamente proporcional y, al mismo tiempo, reductivo en cuanto a la cantidad de partidos con posibilidades de ganar un escaño.

El sistema alemán funciona de la siguiente manera:

En las elecciones al Bundestag cada elector tiene dos votos. El primer voto (**Erststimme**) se da a los candidatos de los partidos en los distritos electorales; el segundo voto (**Zweitstimme**) se da a la lista del partido en Land (**Landesliste**). Resulta elegido el candidato que en el distrito electoral saca la mayoría de los **Erststimme**. Los **Zweitstimmen** determinan cuántos parlamentarios enviará cada partido al Bundestag. Hay 496 (más 22 de Berlín) parlamentarios. El número de mandatos para cada partido se determinará mediante la aplicación dual de la fórmula d'Hondt. En el primer procedimiento de distribución de mandatos se determinará el número de escaños de cada partido. En este procedimiento se suman a nivel nacional los **Zweitstimmen** de los partidos según los **Landeslisten** (10) (hasta 1956: sólo a nivel del Land). El método d'Hondt se aplica a este total de votos, que determinará el total de mandatos para cada partido. En la distribución de los mandatos participan solamente los partidos que, a nivel del Bund (hasta 1956: a nivel del Land) alcanzaron el 5% de los votos o consiguieron elegir tres mandatos directos. En el segundo procedimiento de distribución de mandatos se utiliza nuevamente la fórmula d'Hondt a fin de determinar cuántos escaños corresponden a cada partido a nivel de las **Landeslisten** en el total alcanzado de parlamentarios que consiguió a nivel federal. Sólo después que se ha definido cuántos mandatos le corresponden a cada partido en cada Land, se procede a determinar cuántos mandatos directos le corresponden. Si un partido ha conseguido obtener más mandatos directos con la **Erststimmen** que aquéllos que le corresponden según los **Zweitstimmen**, pueden retener estos escaños, de tal manera que el total de mandatos aumenta temporalmente (los así llamados **Überhangmandate**).

En 1985 se introdujo el sistema Niemeyer/Hare, reemplazando al sistema d'Hondt.

SISTEMAS POLÍTICOS

I. El concepto de sistema

La definición general del término debe entenderse como el conjunto de elementos relacionados entre sí y armónicamente conjugados. Lo principal será determinar qué son esos elementos. ¿Son entidades, conceptos, enunciados? Y además hay que determinar si el sistema es orgánico o mecánico.

Históricamente el término Sistema ya en los estoicos significa fundamentalmente **orden**, pero orden aplicado tanto a la realidad como al pensamiento, por lo cual el concepto hace referencia a **ley de orden**. Así se puede observar que en pensadores como KANT se habla del Sistema como un Todo del conocimiento **ordenado** según **principios**. Por lo cual esa dependencia de elementos tiene como finalidad la formación de un "Todo organizado".

De esta forma podemos afirmar que en un sistema aparecen una serie de elementos que se hallan unidos, organizados e interdependientes, entre los cuales se dan unas relaciones con determinadas variaciones, y que estas relaciones son objetivas.

Por ello, como conjunto ordenado, podemos hablar de sistema filosófico, sistema métrico, sistema nervioso. Y estos sistemas los consideramos objetivos. También se puede hablar de sistemas simbólicos, que serían convencionales.

II. Los sistemas y la sociedad

Todo sistema hace referencia a una sociedad que podemos considerar como un todo global, de esta forma podemos afirmar que siempre existe un sistema-base que denominaremos sistema social. Esta sociedad global sería un conjunto concreto y singular de personas y grupos, en el cual toda actividad se halla **integrada**, por ello se mantiene la pertenencia de las partes a una totalidad concreta. Y así, la independencia política y la soberanía no se encuentran necesariamente implicadas en la definición de sociedad global.

La sociedad global no es un sistema social, ya que puede descomponerse en varios sistemas sociales, los cuales se diferencian por su autonomía. Por ello podemos afirmar que una sociedad global podría quedar descompuesta básicamente en cinco grandes sistemas principales, uno de los cuales sería el **sistema político**. Ahora bien, estos Sistemas nos dan el **entorno** dentro del cual están los individuos que pertenecen a esa sociedad. Así tendríamos un sistema genético-social referido básicamente al campo reproductivo. Un sistema geográfico referido al espacio y medio ambiente. Un sistema económico esencializado

por los esquemas productivos y de intercambio. Un sistema cultural integrado por los mensajes de esa sociedad. Y un **sistema político**.

III. Sistema político

Se puede afirmar que el concepto surge de la politología norteamericana por parte de EASTON, D. (*The Political System*, 1953), y otros autores como ALMOND Y POWEL. Este término se identifica con una concepción **global** de la vida política, por lo cual resulta algo muy amplio y al mismo tiempo vago y difuso.

También, teniendo en cuenta los elementos a los que nos referíamos en la definición general de sistema, el término sistema político se identifica con una sociedad **organizada-ordenada** políticamente, con lo cual implica unas estructuras en las que se base la actividad humana organizada para realizar el proyecto político.

Aunque algunos autores casi identifican el término sistema político con régimen político, podemos afirmar que el sistema político es una realidad que "desborda" al régimen político, pues éste puede cambiar sin que se altere el sistema, por lo cual el régimen político queda englobado dentro del sistema político.

Como definición más explícita: "Sería el conjunto de los procesos de **decisión** que conciernen a la totalidad de una sociedad global". Estas decisiones están referidas tanto a las agrupaciones particulares, como a las empresas colectivas.

Los elementos característicos o esencializantes de un sistema político serían por un lado los procesos de decisión y por otro lado las relaciones de poder, las cuales serían las relaciones de mando-obediencia, y las de dominación-sumisión.

Ahora bien, el poder político hace referencia a la **sociedad global**, pues aparecen otros poderes como el religioso, el económico, etc., que también implican decisión y relación de poder, pero no se refieren a la sociedad global.

En nuestro intento de concretar los elementos del sistema político, y teniendo presente la obra de MORLINO, L. *Cómo cambian los Regímenes Políticos*. Madrid, 1985, los podemos agrupar en: 1) elementos referidos a la comunidad política como ideologías-valores-creencias, las personas y grupos, y partidos y sindicatos. 2) Elementos referidos al régimen como ideologías-valores y creencias, normas y reglas, y estructuras decisivas y coactivas. 3) Y por último los referidos a las autoridades como los titulares de roles.

Vocablos de referencia:

V. Democracia

República

Sistemas electorales

SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS

I. Concepto y evolución

El análisis comparativo de los sistemas políticos representa un ámbito principal de la Ciencia Política. La denominación es, en cierto modo, equivalente al concepto angloamericano *comparative politics* con el concepto, ya superado, de “doctrina de gobiernos comparada”. El sistema político se considera como un todo y sus componentes no sólo se limitan al ámbito formalizado estatal sino que también abarcan el no formalizado, de agrupaciones como partidos, gremios, etc. Así el sistema político se amplía al entorno socioeconómico y sociocultural del sistema político. El sistema político, en suma, es “un subsistema de la sociedad, que incluye la orientación amplia de sus actividades políticas y los principales puntos de interdependencia con otras esferas institucionales” (*Eisenstadt*, en APTER/ANDRAIN 1972: 388). Esta concepción comparativa ha constituido un substancial aporte para la ciencia política, en la medida en que se han desarrollado conceptos teóricos y que sobre ellos se ha posibilitado una fructífera comparación intercultural, tanto diacrónica como sincrónica.

El objeto y métodos del análisis comparativo de los sistemas políticos aparecen perfilados en referencia a la tradicional visión de la doctrina de gobiernos comparados, con lo que su especificidad disciplinaria emerge desde los años 50. Este desarrollo debe entenderse como una respuesta simultánea de la ciencia política a los desafíos de las democracias occidentales después del facismo, y de la II Guerra Mundial, así como del proceso de descolonización con la formación de los nuevos Estados. Ella tiene lugar en medio de una expansión del campo investigativo, tanto en un sentido sustantivo como geográfico, y de creciente progreso en materias técnicas, metódicas, teóricas.

Este proceso surgió principalmente de EE.UU., propiciado por el “Committee on Comparative Politics” del Social Science Research Council. En Europa continental se produjo la recepción de este proceso en los años 60, caracterizándose como “portador de nuevos conocimientos y generador de nuevos perfiles en el marco de su contribución al progreso científico”.

II. Características

Este nuevo proceso científico es posible apreciarlo a través de cinco características:

1) La ampliación temática (o sustantiva) del ámbito de investigación. Aun cuando el concepto de sistema político en su sentido estricto, sea difícil de adaptarlo con todas las consecuencias que ello

trae en el análisis, el ámbito del "input" ha concitado enorme atención entre los estudiosos. Las fuerzas y estructuras sociales como los partidos, grupos de interés, elecciones, élites, opinión pública, que actúan al margen de las instituciones políticas, pasaron a formar parte del centro de atención analítica más allá del descriptivo análisis formal legal de las instituciones constitucionales y de los procedimientos políticos. En la ciencia política este desarrollo se manifestó en la investigación sobre partidos (teoría de los partidos, sociología de los partidos), la investigación electoral o la investigación sobre socialización política. Recién en los años 80 han sido redescubiertas las "olvidadas instituciones", produciéndose un nuevo interés, pero en una perspectiva integral, sobre los procedimientos del régimen político, los sistemas de gobierno y las formas de Estado.

2) Una segunda extensión fundamental tuvo lugar en el aspecto geográfico, al integrarse al análisis comparativo el proceso formativo de los Estados del Tercer Mundo. Esto trajo consigo consecuencias metódico-concepcionales y normativas. Las nuevas áreas, con sus multifacéticas interrelaciones políticas, dejaron en evidencia los límites del hasta entonces dominante enfoque institucionalista (la constitución británica como modelo) y abrieron paso al desarrollo de un marco de análisis (framework) intercultural muy flexible en su aplicación (véase ALMOND/COLMAN 1960, ALMOND/POWELL 1966, ALMOND/VERBA 1963). Este nuevo enfoque, sin embargo, fue ya cuestionado en los años 60, especialmente en lo relacionado con el modelo occidental (anglo-americano) de desarrollo y su rígido esquema economista de estabilidad, propio de las teorías de la modernización, de difícil adaptación a las nuevas realidades sociales de los nuevos Estados y, en general, del llamado Tercer Mundo.

3) Una tercera innovación tuvo lugar en el ámbito de las técnicas de búsqueda y procesamiento de datos (encuestas, entrevistas). En la información dentro de las ciencias sociales se produjo un desplazamiento desde los datos cualitativos y desde los agregados a los individuales, lo que no dejó de traer dificultades al aparecer la pretensión de pseudoexactitud como medida científica y la pérdida de proporciones del criterio de relevancia y de lo no-cuantificable de la política.

4) En el aspecto metodológico lo más destacable es la distancia conceptual entre *comparative government* y *comparative politics*.

En EE.UU. esta transformación se encuentra ligada con la "revolución behaviorista", cuya gran aspiración consistió en superar el dualismo científico de ciencias naturales y sociales en una concepción teórica científicista de la *political science*. En la Europa continental esta tendencia sólo logró limitada aceptación en algunos ámbitos (sociología electoral). En este ámbito metodológico el enfoque comparativo en los sistemas políticos ofrece una relativamente importante contribución como metateoría o pluralismo metódico.

5) Por último es necesario rescatar del análisis comparativo de los sistemas políticos su fuerte orientación teórica en el sentido de teoría empírica-analítica (racionalismo crítico). A ello contribuyó considerablemente la adopción dentro del lenguaje politológico de conceptos sociológicos precisos como “rol”, “función” o “estructura” y la elaboración de conceptos politológicos como “cultura política”, “identificación partidaria” etc., cuya función explicativa (en contraste con su función heurística) no dejó de provocar controversia. De este modo se llegó al límite de la capacidad explicativa de fenómenos sociales y políticos contextualmente diferenciados y a través de aplicación de conceptos interculturales.

•BIBLIOGRAFIA: ALMOND, G.A./COLEMAN, J.S. (Comp.): *The Politics of the Developing Areas*, Princeton 1960. ALMOND, G.A./POWELL, G.B.: *Comparative Politics*, 2ª ed., Boston/Toronto 1978. ALMOND, G.A./VERBA, S. (Comp.): *The Civic Culture*, Princeton 1963. ALMOND, G.A./VERBA, S. (Comp.) *The Civic Culture Revisited*, Boston 1980. APTER, D.E./ANDRAIN, C.F. (Comp.): *Contemporary Analytical Theory*, Englewood Cliffs 1972. EASTON, D.: *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs 1965. FERRANDO BADIA, J. (Comp.): *Regímenes políticos actuales*, Madrid 1985. GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: *Diccionario del sistema político español*, Madrid 1984. LEWIS, P.G./POTTER, D.C./CASTLES, F.G. (Comp.): *The Practice of Comparative Politics*, Londres 1978. LIIPHART, A.: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One-Countries*, New Haven 1984. LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Barcelona 1964. MORLINO, L.: *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid 1985. ROKKAN, ST. (Comp.): *Comparative Research across Cultures and Nations*, La Haya 1968. SARTORI, G.: *The Theory of Democracy Revisited*, 2 tomos, Chatham, New Jersey 1987.

Dieter NOHLEN

SOBERANÍA

I. Origen

Cuando un grupo de tratadistas políticos franceses del siglo XVI y principios del XVII elaboraron la concepción de la soberanía (entre ellos, el primero fue Jean Bodin), los fenómenos socio-políticos que les sirvieron de soporte se habían venido dando entre los siglos XIV y XVI. Esos fenómenos especiales continuaron produciéndose a lo largo de las centurias siguientes, y todavía en el siglo XX una serie de situaciones políticas e institucionales tienen importantes efectos sobre la doctrina de la soberanía.

Lo anterior significa que la concepción de la soberanía presenta una larga trayectoria de siglos, a través de la cual, la misma ha variado aspectos de su contenido, y a la vez ha desempeñado, históricamente, diversas finalidades.

Los príncipes europeos de aquellos siglos iniciales mantuvieron una fuerte disputa con el Imperio y con la Iglesia Católica, para cancelar la subordinación en que estaban respecto de esas dos instancias y ejercer el poder con independencia. Pero también lucharon internamente contra los estamentos y las autonomías locales, que rivalizaban con sus atributos. Lo que iba a resultar en esa larga contienda era la configuración del Estado moderno, cimentado por el desarrollo del capitalismo, desde las postrimerías de la Edad Media. El proceso evolutivo anotado adquiere rasgos muy definidos en Francia, en donde los grandes monarcas reclaman y obtienen ese poder político superior centralizado, sobre los escombros de los poderes feudales fraccionados. A esa centralización y unificación del poder, que se fortalecía paralelamente a la formación de los grandes Estados (también en España e Inglaterra y en menor escala en los Países Bajos, Italia y Alemania), no fue extraña la elaboración francesa de la doctrina de la soberanía, cuyo primer expositor manifestaba que *la souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République* (BODIN). Los teóricos primerizos de la soberanía la vinculaban al príncipe, al rey, al "soberano", aunque la refirieron a la corona, a la institución abstracta, al Estado o a la República, como la llamaba BODIN, dados los caracteres que le atribuyeron a la soberanía ("perfecta", "perpetua", etc.).

Como puede advertirse, el principio de la soberanía nació ligado indisolublemente al ejercicio del poder político (un poder supremo en lo interno y en lo externo), y se enlazó con la evolución que culmina en la formación del Estado moderno. En virtud de dicho principio, la soberanía se encarnaba en el monarca.

II. De la soberanía monárquica a la soberanía popular

Bien entrada la Epoca Moderna, el racionalismo cartesiano y las afirmaciones políticas de la Ilustración vinieron a robustecer el andamiaje ideológico de la burguesía ascendente, que había tenido un siglo atrás, en la Revolución inglesa de 1688, un modelo teórico de gran predicamento.

La realidad social en sus hechos y el clima de las ideas prepararon el escenario de la dos grandes revoluciones de fines del siglo XVIII, en los Estados Unidos y en Francia. La nueva clase revolucionaria, la burguesía, a la cabeza del estado llano, de la mayoría, del pueblo, estaba capacitada para desafiar y liquidar el poder soberano e irracional de la monarquía, pasando a ser la heredera y el sujeto titular de la tesis de la soberanía monárquica, que esa transferencia iba a colocar en manos del pueblo y a convertirla, por ello mismo, en el principio de la soberanía popular. De la testa dorado del monarca, la soberanía se trasladó al pueblo; el Estado monárquico fue sustituido por el Estado popular, y el poder absolutista y supremo del rey, devino en soberanía del "tercer estamento" (*tiers état*), con todos sus elementos característicos (abso-

luta, imprescriptible, indivisible, etc.). Simultáneamente, el nuevo Estado liberal venía a ser la forma política propiciatoria del desarrollo capitalista. Aunque ese Estado ya había visto su comienzo en la Inglaterra del siglo XVII, y su primer instrumento constitucional en los Estados Unidos, fue en Francia en donde recibió su teorización política más acabada, entre otros postulados, con la concepción de la soberanía popular o nacional.

Es evidente que el principio de la soberanía fue utilizado por los teóricos de la política, tanto en el siglo XVI como en el siglo XVIII, para una legitimación del poder político monárquico, del Estado absolutista, en el primer caso, y con el mismo fin respecto del poder político del pueblo, de la nación, del Estado liberal, en el segundo caso. Y llegó a convertirse en un verdadero dogma. Pocas veces, un postulado ideológico ha sido de tanta eficacia en la justificación teórica del poder político, a través del largo período de cinco siglos, pues en la actualidad todavía juega una función legitimadora, aunque enormemente debilitada por los embates de las grandes transformaciones ocurridas en el seno del Estado y de la comunidad internacional.

La soberanía popular suministró el fundamento racionalista para el ejercicio democrático, electoral, en el nuevo Estado del liberalismo, porque el voto del individuo se convirtió en el vehículo ideal de la soberanía del pueblo (ROUSSEAU, SIÉYES). El sufragio popular hizo los progresos conocidos, ampliándose más y más, hasta alcanzar la forma de voto universal, libre y secreto.

III. El desafío de la soberanía

Como la tesis de la soberanía siempre solidificó el ejercicio del poder político, aunque también fue utilizada para racionalizarlo jurídicamente, su elaboración doctrinal evolucionada en el siglo XIX y a comienzos de la presente centuria asumió el carácter dramático de una enconada disputa, ya que sus fuertes acentos ideológicos la permeaban de las más disímiles posiciones, tanto en su ámbito político, como en el campo del Derecho. Uno de los extremos más difíciles de la tesis de la soberanía fue el concerniente a su ubicación: ¿en el pueblo, en la nación, en el Estado, en los gobernantes? Ello originó, primero, grandes contradicciones y confusiones en la doctrina; y después no fue extraño que surgieran las corrientes iconoclastas que la calificaron de “concepto vago y ambiguo” (BRYCE), de “equivoca, discutible y perniciosa” (GARNER) y hasta de “monstruosa” (MAYER), correspondiendo a DUGUIT el más rotundo rechazo del principio, a comienzos de este siglo.

Es innegable que esta insoluble polémica tiene como telón de fondo el hecho multifacético de las transformaciones habidas en la sociedad de la segunda parte del siglo XIX y del siglo actual, transformaciones que inescapablemente repercutirían en el Estado, sobre todo en

la esfera de sus funciones. Lo cierto es que, como afirma Nicola MATTEUCI, "con la progresiva juridización del Estado y con su respectiva reducción a ordenamiento, tiene poco sentido hablar de soberanía, pues nos encontramos siempre frente a poderes constituidos y limitados, mientras que la soberanía, en realidad, es un "poder constituyente", creador del "ordenamiento" (*Diccionario de Política*, dirigido por NORBERTO BOBBIO y NICOLA MATTEUCI).

Sin que se haya descartado enteramente, la soberanía es hoy un concepto sometido a un vigoroso desafío.

IV. Soberanía, sociedad y estado

El propio constitucionalismo ya presentaba elementos antagónicos al concepto original de la soberanía, pues la separación de poderes que se introdujo en las Constituciones escritas y en la práctica gubernamental implicaba, en cierta forma, un comienzo de erosión, hasta de contradicción con un poder supremo máximo, con un concepto de soberanía como carácter unitario del poder. Igualmente, el problema de la soberanía en el Estado federal planteaba a ésta poderosos interrogantes, habida consideración de que las fracciones federales conservan algunas esferas del poder y la totalidad estatal mantiene otras competencias del poder político.

Por otro lado, en la sociedad contemporánea se da un conjunto de fenómenos sociales, políticos, económicos y jurídicos, que ponen en entredicho la concepción de la soberanía estatal. En los países más industrializados, la sociedad se caracteriza por una red de grandes organismos que encuadran la existencia individual, como las asociaciones culturales, femeninas, de consumidores, profesionales, juveniles, etcétera.

Los grandes partidos políticos son, ordinariamente, los portavoces de las demandas de la persona humana, porque canalizan los intereses políticos, y la voluntad individual, aislada, carece de eficacia para ejercer influencia suficiente.

Los grandes sindicatos obreros, que aglutinan hasta millones de trabajadores; los demás grupos gremiales y los grupos empresariales, son las constelaciones importantes en el mundo económico, al lado de los enormes consorcios o empresas gigantes, incluso transnacionales.

Esta "nueva sociedad" de grandes organismos ejerce una enorme presión sobre las decisiones políticas del Estado y, en mucho, las determinan, restándole a la organización estatal su antigua capacidad omnipotente, obligándola a proceder más a base de concesiones, de satisfacciones de demandas, de consenso, que de poder exclusivo y único. Esos organismos múltiples son también verdaderos centros de poder, que no invocan ninguna soberanía, pero que en ocasiones resultan mucho más efectivos y dominantes que el poder estatal. Cuando menos, ejercen una presión participativa en él.

En una palabra, la sociedad pluralista moderna ha puesto en jaque el poder político tradicional y lo ha dispersado, subordinándolo más de una vez a sus constelaciones de toda clase de intereses. No se trata de una suerte de “regreso al feudalismo” y sus organizaciones intermedias, sino de un fenómeno contemporáneo, que ha excedido los supuestos jurídico-sociales en que descansaba el principio clásico de la soberanía.

Situaciones análogas ocurren en el orden político internacional, en donde la primera Sociedad de Naciones, desde 1919 en adelante, comenzó a afectar la soberanía externa de los Estados nacionales. Su heredera legítima, la ONU, no obstante sus precariedades, ha significado una clara subordinación del poder estatal, en favor de su poder colectivo, superestatal. Lo mismo puede decirse de los organismos estatales regionales, como la OEA, y de las alianzas militares (OTAN, Pacto de Varsovia), en las cuales decisiones fundamentales ya no las adoptan los Estados individuales.

Además, las organizaciones supranacionales, que se iniciaron en el campo económico, como la Comunidad Europea, y que van extendiéndose a las esferas políticas (en América Latina, los mercados de integración como la ALALC, el Pacto Andino, el Mercado Centroamericano, pese a su reducida efectividad) también se fundan en una reducción de la soberanía del Estado.

Sin embargo, las acciones políticas desatadas, a lo interno y a lo externo, por el totalitarismo estatal, y sus incalificables extremos genocidas, produjeron una corriente de reacción favorable al principio de la soberanía, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, aunque simultáneamente se reconocieron esenciales limitaciones de ésta. Así consta en las Constituciones europeas que siguieron a la paz, en 1945.

En Francia, cuna histórica de la soberanía, la Constitución de 1946 reivindicó el principio de la soberanía nacional y la Constitución de 1958, que es la vigente, establece que los partidos y las agrupaciones políticas “deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia” (artículo 4º).

En la Constitución italiana de 1947 se “acepta en condiciones de paridad con los demás Estados, las limitaciones de soberanía necesarias para crear una organización que asegure la paz y la justicia entre las Naciones” (artículo 11).

La Constitución de la República Federal de Alemania (1949) consigna que “la Federación podrá transferir derechos de soberanía mediante ley a instituciones internacionales” y admite “aquellas restricciones de sus derechos soberanos que promuevan y aseguren un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo” (artículo 24).

La Constitución de los Países Bajos, en su artículo 67, dispone que “se podrán confiar por un tratado o en virtud de un tratado, competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales a organizaciones de derecho internacional”.

Cláusulas parecidas figuran en las Constituciones de Dinamarca (artículo 20), Suecia (artículo 10), Luxemburgo (artículo 49 bis) y Grecia (artículo 28). Una de las últimas Constituciones europeas (la española de 1978), después de declarar que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 1.2), autoriza la celebración de tratados “por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”, refiriéndose también a “las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión” (artículo 93).

Las anteriores normas jurídicas están muy lejos de la concepción clásica del principio de soberanía, que si bien esas mismas Constituciones mencionan, ya no tiene los caracteres originales de máximo poder interior y de absoluta independencia externa, porque la sociedad, y con ella el Estado contemporáneo, han experimentado profundas transformaciones, que le restan a la tesis de la soberanía, una concepción esencialmente ideológica, su antiguo esplendor, como fórmula jurídico-política que, en última instancia, se dirigía a la racionalización jurídica del poder.

En América Latina, no obstante el estancado progreso inicial de los organismos supranacionales antes mencionados, muchas de las Constituciones se encuentran en evidente retraso, al repetir formulaciones tradicionales de la soberanía, como la de que “el poder emana de la soberanía nacional” y que ésta “radica exclusivamente en la nación”.

Vocablos de referencia:

V. Democracia

Derechos y deberes políticos

Estado social de derecho

Ideología política

• GARCIA-PELAYO MANUEL: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Universitaria. Madrid, 1982.
FAYT CARLOS S.: *Derecho Político*. Tom I. Gheri Editor. Buenos Aires, 1982. JELLINEK GEORG: *Teoría General del Estado*. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1970. HELLER HERMANN: *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1947.

Humberto E. RICORD

SONDEO DE OPINIÓN

I. Concepto

Sondeo de opinión es aquel procedimiento por el cual los individuos son consultados sobre determinados temas a través de instrumentos y técnicas muy precisas y estandarizadas (encuestas, entrevistas estructuradas) y cuyos datos y respuestas son sometidos a procesamiento y análisis igualmente rigurosos y cuantificables.

Desde el punto de vista electoral, el sondeo de opinión se utiliza para obtener datos sobre **preferencias** políticas, especialmente antes de la realización de una elección. Actualmente estos procedimientos son usuales e imprescindibles en las campañas electorales, tanto para orientar a los actores políticos como para obtener datos de uso académico.

II. Evolución

A pesar de que en los siglos XVIII y XIX ya existen antecedentes de lo que actualmente se denomina sondeo de opinión, sólo en los años 30 y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial se institucionalizó la práctica y la confiabilidad de los sondeos de opinión. Esto se alcanzó en la medida en que se estableció una relación sistematizada entre técnicas elaboradas de entrevistas con la aplicación sistemática de la teoría de posibilidades. Esta mezcla metodológica se vinculó con el avance en la formulación de hipótesis sobre determinados problemas, los que servían de marco de referencia para realizar los sondeos. El desarrollo de los sondeos de opinión fue fundamentando la premisa de que la consulta sistematizada a una muy bien seleccionada muestra de una población, podría tener una capacidad predictiva muy alta sobre la opinión de toda esa población. Para ello, obviamente, rigen varios supuestos, especialmente las determinadas condiciones en las cuales el sondeo tiene lugar.

El hito histórico concreto que afianzó la legitimidad de los sondeos de opinión en el ámbito electoral fue la predicción de Gallup sobre los resultados de la elección presidencial de 1936, sobre la base de una muestra pequeña de la población norteamericana, que contrastó con las equivocadas encuestas que en esa ocasión se habían hecho con millones de personas (como la revista *Literary Digest*).

En las últimas dos décadas el empleo de los sondeos de opinión en todos los ámbitos, no sólo de la política, se ha hecho más extenso y confiable, especialmente con la tecnología electrónica, para reunir y procesar datos. Como todo progreso tecnológico acelerado sin embargo, el manejo de datos se presta también para excesos y distorsiones, especialmente cuando sobre esos procedimientos existe credibilidad

social. En todo caso, dentro de ese marco negativo de los sondeos de opinión, es posible distinguir entre defectos metodológicos y políticos. Entre los primeros se cuentan los errores sobre la base de datos, la elección de las técnicas y especialmente, la selección de la muestra representativa con la que se trabaja. Entre las distorsiones políticas se encuentran no sólo la arbitraria selección de la muestra según un interés fijado "*a priori*", sino la confección del cuestionario de las entrevistas tanto en su contenido como en su forma.

Vocablos de referencia:

V. Campañas electorales
Estadísticas electorales

Comité Editorial

SORTEO

Mecanismo anacrónico para dirimir una elección. El sorteo fue una técnica usada en la antigua Grecia antes de imponerse las primitivas formas de contar votos, especialmente por mayoría. Incluso, el sorteo, era considerado un método más democrático de decisión.

Con el desarrollo de la democracia representativa, el sorteo se emplea como técnica supletoria en casos extremos de empate en todas las instancias electorales, lo que resulta una situación muy excepcional por el carácter masivo de las elecciones, la pluralidad de candidaturas y la composición de los órganos políticos que suplen la falta de decisiones de mayoría del pueblo.

•BIBLIOGRAFIA: NOHLEN, DIETER: *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1981.

Comité Editorial

SUFRAGIO

I. El sufragio: concepto y funciones

Uno de los caracteres básicos del Estado democrático liberal es el de la libre competencia por el poder, es decir, el de la elección disputada, libre, pacífica, periódica y abierta —es decir, sin exclusiones— por los electores, tanto de las personas como de los programas o partidos a los que los candidatos pertenecen. El signo inequívoco de la democracia pluralista —ante el ideal irrealizable de la democracia directa— es la articulación de un procedimiento mediante el cual los ciudadanos concurren periódicamente a la elección de una línea política determinada. A través del sufragio —voz derivada de la latina *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio—, los ciudadanos coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política.

Por medio del sufragio, los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas. Cumple así dos **funciones** fundamentales, que han hecho que el sufragio se arroge el lugar preeminente en la vida política del Estado democrático liberal: la **función electoral**, que sirve para designar a los representantes, y la **función normativa**, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Estas funciones se resumen en una: la **expresión de la opinión pública**, en cuyos juicios suelen ir mezclados nombres de personas, doctrinas que encarnan y resoluciones que se prefieren (N. PÉREZ SERRANO. *Tratado de derecho político*. Madrid, 1976). Esta función del sufragio encarna tres efectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (F. DE CARRERAS y J.M. VALLES. *Las elecciones*. Barcelona. 1977).

II. La naturaleza jurídica del sufragio

En torno a la caracterización jurídica del sufragio, se ha producido un intenso debate a partir de la Revolución francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

a) **El sufragio como derecho**. La teoría del sufragio como derecho aparece conectada a la concepción rousseauniana de la soberanía popular entendida como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el sufragio es un derecho preestatal, innato a la personalidad. Para ROUSSEAU, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, “derecho que nada puede quitar a los ciudadanos”, concluye.

b) **El sufragio como función.** La teoría del sufragio como función se conecta con la concepción sieyesiana de la soberanía nacional —la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana— de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser elector (*ius suffragii*). De acuerdo con esta doctrina son titulares del *ius suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política (J.M. COTTERET y C. EMERI. *Les sistemas electorales*. París, 1973).

c) **El sufragio como deber.** La lógica inherente a la concepción anterior conduce inevitablemente a admitir que el sufragio es un deber jurídico estricto; no es el sufragio —mantienen los que apoyan esta tesis— un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Aunque los teóricos del voto obligatorio sostienen que éste no coarta la libertad individual porque sólo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto, consideramos que el sufragio que deja de ser libre en cuanto a la decisión primaria sobre su emisión, deja de ser auténtico sufragio.

A partir de estas teorías clásicas han surgido modernamente otras concepciones que tratan de enmarcar el sufragio bien como **función estatal**, bien como **función pública no estatal**, bien, finalmente, como **derecho público subjetivo y función pública no estatal**. Esta concepción última, flexible e híbrida, es la que ha sido acogida mayoritariamente —tanto doctrinalmente como en el Derecho Positivo— y permite clasificar al sufragio entre los derechos-función. El sufragio es, además de un derecho personal —aunque ejercido corporativamente— de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

III. Requisitos del sufragio

El sufragio ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse de democráticas, pautas que parten de una condición previa: **la universalidad del sufragio**.

La universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto. Con la misma se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. La definición del sufragio

universal sólo puede hacerse de modo negativo. El sufragio es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos —sin discriminación de grupos sociales específicos— que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable en los Estados democráticos. De la misma forma, la capacidad electoral pasiva debe tender también a la universalidad. Las limitaciones impuestas, sean las que sean, deben responder no a limitar la libre elección, no a intenciones políticas, sino a razones de orden práctico fundadas en el interés general de la comunidad.

Cumplida la condición previa de la universalidad, el sufragio, en un Estado democrático, ha de responder a las siguientes pautas que hoy proclaman todos los textos constitucionales:

a) **La libertad de sufragio**, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas. El sufragio es libre cuando no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Pero no basta con preocuparse de la protección del elector considerado aisladamente, pues —escribe W.J.M. MACKENZIE (*Elecciones libres*. Traducción española. Madrid, 1962)— “la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio. Pero ¿no es igualmente improcedente que la intimidación y el soborno influyan en los electores como conjunto? Este problema es más difícil. La fuerza organizada y la libertad de disponer del dinero son los resortes del poder en la sociedad y ningún acto social —y la votación lo es— puede sustraerse por completo a su influencia. Con todo, es una premisa fundamental del sistema el que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder”.

b) **La igualdad de sufragio**, que es consustancial al sufragio universal (un hombre, un voto), exige no sólo que todos puedan votar, sino que todos los votos tengan el mismo valor. Todos los votos deben influir en el resultado electoral; éste debe estar formado por la suma de todos los votos (H. KELSEN. *Teoría general del Estado*. México, 1979). Este principio se viola a través de fórmulas tales como el **sufragio reforzado**, es decir, de la atribución de dos o más votos a determinados electores que presentan requisitos específicos (voto plural, voto familiar o voto múltiple) o como el **sufragio indirecto**, que puede ser de doble grado o de grado múltiple y que aunque se suele disfrazar con argumentos federalistas o descentralizadores, en realidad introduce desigualdades en la representación, así como un elemento censitario, ya que aunque el sufragio es universal en la base, es censitario en la cumbre.

c) **El secreto del sufragio** constituye exigencia fundamental de la libertad de sufragio, considerada desde la óptica individualista. Aunque se han ofrecido argumentos a favor del voto público por autores de gran relieve como MONTESQUIEU o Stuart MILL, hoy se entiende que el carácter público del voto implica un atentado a la libertad del elector al hacerle más vulnerable a las presiones e intimidaciones de grupos privados o del poder mismo. El secreto del voto es en todo caso un derecho del ciudadano-elector, no una obligación jurídica o un principio objetivo.

•BIBLIOGRAFIA: F. DE CARRERAS y J.M. VALLES. *Las elecciones*. Ed. Ñume. Barcelona 1977. L. M^a CAZORLA PRIETO (dir.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Ed. Civitas. Madrid, 1986. J.M. COTTERET y C. EMERI. *Les systèmes électoraux*. Presses Universitaires de France. París, 1973. J.P. CHARNAY. *Le suffrage politique en France*. Moulon. París, 1965. J. DE ESTEBAN ALONSO (dir.). *El proceso electoral*. Ed. Labor. Barcelona, 1977. M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ. *Estudios de derecho electoral contemporáneo*. Sevilla, 1925. D. LÓPEZ GARRIDO. *¿Qué son unas elecciones libres?* Ed. La Gaya Ciencia. Barcelona, 1977. W.J.M. MACKENZIE. *Elecciones libres*. Ed. Tecnos. Madrid, 1962. E. PIERRE. *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*. Imprimerie Motteroz et Martinet. París, 1908. A. POSADA. *El sufragio*. Sucesores de Manuel Sorler Ed. Barcelona-Buenos Aires (s.f.).

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

- 667 -

T

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

I. Importancia del Concepto.

Definir el concepto "transición a la democracia" es una tarea compleja no sólo por la fluidez que todo proceso de transición supone, sino también porque la democracia no es un vocablo de definición única y unívoca. Desde los clásicos de la democracia en la antigua Grecia, pasando por la teoría liberal inglesa, la ilustración francesa y el marxismo, hasta las concepciones propias del siglo XX con los trabajos de Schumpeter y el revisionismo democrático, se ha entretejido una compleja red de referentes democráticos que en el lenguaje común del presente pueden clasificarse en formales y sustantivos. ¿Es la democracia un ensamblaje de reglas formales expresadas en leyes, constituciones y formas de organización estatal, o una organización social que atiende la justicia y la igualdad en todas las esferas de la vida? Aunque un análisis extenso de esta problemática no es el objetivo aquí, vale plantear el problema desde el inicio por sus implicaciones para la conceptualización de lo que se considera "transición a la democracia", sobre todo en el contexto del debate contemporáneo en los países que actualmente viven un proceso de transición democrática.

La continuidad de formas autoritarias durante todo el siglo XX explica que hasta el concepto de "transición a la democracia" mantenga su importancia en el análisis socio-político. Las interrogantes persisten acerca de cómo y cuándo ocurre la transición. Más aún, en casi todos los países del sur de Europa, América Latina, Asia y África, la interrogante ha adquirido una renovada importancia desde mediados de los años 1970. El colapso de regímenes autoritarios, primero en Europa (Grecia, España, Portugal) y luego en América Latina (Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana, Ecuador y Perú) ha moti-

vado interés y estudios sobre la naturaleza de los procesos de transición del autoritarismo a formas democráticas (G. O'DONNELL, P. SCHMITTER AND L. WHITEHEAD (eds), *Transitions from Authoritarian Rule*, 4 volumes, Johns Hopkins University Press, 1986).

II. El surgimiento de la democracia.

La discusión sobre el establecimiento de la democracia en la sociedad capitalista estuvo íntimamente ligada al desarrollo del parlamentarismo. A la crisis de la organización feudal en Inglaterra y otros países de Europa le siguió un proceso de incorporación de diversos grupos sociales (artesanos, obreros, comerciantes) a la política vía la representación parlamentaria. Como caso clásico de integración procesal vía el parlamento, Inglaterra es siempre el referente paradigmático. La formación de partidos y la extensión del sufragio fueron a su vez las bases de ese proceso de incorporación política y reestructuración de la relación Estado-Sociedad.

Entre las explicaciones sociológicas del por qué de la transición a la democracia sobresale la contribución de BARRINGTON MOORE quien en su libro *The Origins of Dictatorship and Democracy* (1966) señala un conjunto de condiciones que a su juicio hicieron viable ese proceso. Primero, el balance de fuerzas entre los principales protagonistas sociales de la emergente sociedad capitalista donde la burguesía en formación logró reducir el poder de la monarquía terrateniente. El caso inglés es al respecto sugerente ya que para el siglo XVII los grupos burgueses emergentes lograron subordinar la autoridad del rey a la del parlamento, y para fines del siglo XIX la burguesía industrial dominaba política y económicamente a los latifundistas. En contraste con el caso inglés, Francia tuvo un proceso más tortuoso de transición a la democracia debido al persistente poder de la monarquía y su dramático colapso con la revolución francesa. Segundo, el desarrollo de la agricultura comercial contribuyó a la diversificación de la burguesía y a la neutralización del potencial revolucionario de los campesinos. Tercero, la inexistencia de una alianza entre la oligarquía terrateniente y la emergente burguesía dominada por la oligarquía terrateniente permitió una más rápida integración de las formas políticas afines al capitalismo. Comparando Inglaterra y Alemania, MOORE plantea que la recurrencia autoritaria en Alemania estuvo vinculada precisamente a una alianza dominada por la oligarquía terrateniente. Un último punto que debe destacarse es la relación de esta dinámica de las relaciones sociales con el nivel de desarrollo económico de una sociedad concreta (entiéndase el nivel de desarrollo capitalista). Por ejemplo, la mayor capacidad de liderazgo político de la burguesía industrial en Inglaterra comparada con su contraparte alemana se explica en función del avanzado desarrollo capitalista en Inglaterra y el relativo atraso alemán. BARRINGTON MOORE, por ejemplo, habla de que a menos que las

sociedades hayan experimentado una revolución socioeconómica, particularmente en cuanto a modificar las relaciones de poder en el campo, la democracia no tiene posibilidades de sobrevivir. En otras palabras, hay una relación estrecha entre las formas de poder político y económico; los derechos ciudadanos coinciden con la creación del sujeto libre en el campo de las relaciones económicas; la subyugación directa en la economía se sustituye por la extracción de plusvalía; la subordinación política al poder absoluto se sustituye por la representatividad que supone un gobierno electo por todos (la inclusividad dependió de los avances logrados hasta llegarse al sufragio universal).

III. Transición y democracia

Una transición democrática no asegura la futura consolidación democrática. En este sentido, el concepto de "transición a la democracia" retiene la incertidumbre del proceso democrático en el largo plazo. Pero la "transición a la democracia" asume lo siguiente: primero, que existía una situación previa que no podía calificarse de democrática (es decir, existía algún tipo de autoritarismo), y segundo, que el proceso de cambio se ha caracterizado por la introducción de formas y experiencias propias de la democracia. Nos referimos pues en lo que sigue a las características de ese proceso de cambio (de transición) y a los referentes que llevan a concluir que dicha transición es democrática.

A) La transición. El concepto de "transición" es definido por O'Donnell y Schmitter (*Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6) como "el intervalo entre un régimen político y otro". Al analizar las características de este proceso de transición los autores señalan las siguientes: primero, el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas en tanto proveer más garantías de los derechos políticos individuales y grupales. Segundo, durante el proceso de transición las reglas del juego político no están bien definidas; se encuentran en un estado cambiante, de fluidez. Tercero, se da una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien no sólo en el tiempo inmediato, sino también en el largo plazo. Estos tres puntos son sugerentes en tanto destacan indicadores de la transformación interna del régimen previo a la transición democrática, la fluidez e incertidumbre de los procesos de transición que modifican los patrones previos establecidos de relaciones políticas, y la importancia del período transicional para los procesos ulteriores en tanto las decisiones que se toman y el poder que se adquiere durante este período de fluidez política afectarán el tipo de democracia posible en el futuro. En otras palabras, el estado de inestabilidad existente y la búsqueda de acuerdo que permitan la instauración de un nuevo régi-

men plantean la posibilidad de ampliar las alternativas hasta entonces existentes.

B) La liberalización. En el proceso de transición a la democracia se identifican dos momentos. Antes de la democratización se da un proceso de liberalización (O'DONNELL Y SCHMITTER, 1986) caracterizado por la redefinición y extensión de los derechos ciudadanos. Estos incluyen el habeas corpus, libertad de expresión y movilidad, libertad de asociación, derecho a la privacidad, etc. Es difícil determinar con precisión si todos estos derechos se respetan, pero lo sintomático es que se registran avances importantes en relación con el período autoritario. Se asume también que el ejercicio de estos derechos por parte de algunos sectores servirá de ejemplo y motivación para que otros ejerzan sus derechos.

La dinamicidad y conflictividad del proceso de transición-liberalización es otro punto que destacan O'DONNELL y SCHMITTER (1986). Los múltiples cálculos de avances y retrocesos ocupan a los actores políticos. La tensión surge de las demandas planteadas y las concesiones otorgadas. Cada situación concreta tendrá sus niveles específicos de riesgo. ¿Hasta dónde es posible desafiar las previas reglas de juego? ¿Qué contribuirá a la estabilización de las conquistas democráticas obtenidas? ¿Qué promoverá un retroceso? Son éstas inquietudes típicas del proceso de transición. Si las prácticas liberalizadas no llevan a un regresionismo autoritario, entonces se institucionalizan y sientan las bases para el proceso de democratización.

C) La democratización. Al llegar a la democratización surge el problema de especificar qué es la democracia. Sin entrar en una larga discusión semántica, baste retomar aquí el punto sugerido previamente: la dimensión "formal" y "sustantiva" del concepto. ¿Refiere la democracia exclusivamente al conjunto de mecanismos de protección ciudadana y reglas de gobierno? ¿Incluye la democracia una dimensión de justicia social en la esfera de las relaciones económicas y formas de vida? El asunto es pertinente no sólo desde una dimensión ética, sino también en el contexto de muchas de las sociedades que luchan en el ocaso del siglo XX por instalar regímenes democráticos en medio de adversidades socioeconómicas; donde la exclusión limita la posibilidad de ejercer derechos ciudadanos, de tener acceso a la vivienda, alimentación, educación y seguridad social. En los que hoy son países capitalistas desarrollados, las inequidades sociales, económicas y políticas fueron resolviéndose de manera más o menos simultánea. Esto hizo que la tensión en el proceso de democratización de estas esferas no originara las crisis políticas que tienden a producirse en el mundo capitalista dependiente. Es decir, la garantía de derechos individuales en el mercado (a través de la oferta de trabajos) y los servicios sociales que aparecen con el *Welfare State* acompañaron el proceso de incorporación política. En el capitalismo subdesarrollado la problemática es diferente. La asimetría entre la expansión de derechos políticos y dere-

chos socioeconómicos ha contribuido a producir una crítica de la democracia como mera expresión de la formalidad del derecho y las formas de gobierno; es decir, una democracia restringida a los derechos ciudadanos en sentido político estricto. Pero la diferenciación entre la democracia "formal" y la democracia "real" como alternativa tiene también su fundamento en una trayectoria del marxismo que redujo la democracia política a una cobertura del capitalismo y planteó una inviabilidad de una real participación popular dentro de las estructuras capitalistas. Críticas a este enfoque marxista en defensa de los derechos individuales construidos en la transición liberal abundan. Uno de sus principales exponentes es Norberto BOBBIO quien define la democracia como "un conjunto de reglas que facilitan y garantizan la más extensa participación de la mayoría de los ciudadanos, directa o indirectamente, en las decisiones que afectan a la sociedad". (N. BOBBIO, *Which Socialism...* p. 66). Según BOBBIO estas reglas son seis: Primero, todos los ciudadanos que han obtenido su mayoría tienen el derecho de expresar su opinión mediante el voto y/o elegir quién expresará su opinión; esto sin distinción de raza, religión, condición económica, sexo, etc. Segundo, el voto de cada ciudadano debe tener el mismo valor. Tercero, todos los ciudadanos que tienen derechos políticos deben tener la libertad de votar de acuerdo a su propia convicción, que han alcanzado de la manera más independiente posible, en el contexto de una competencia libre entre los grupos políticos organizados. Cuarto, deben existir alternativas reales para elegir entre ellas. Quinto, la mayoría decide en las decisiones colectivas y en la elección de representantes. Sexto, la decisión de la mayoría no puede restringir los derechos de las minorías, en particular, el derecho de convertirse en mayoría bajo las mismas condiciones. En resumen, estas reglas incluyen las que Robert DAHL ha llamado los procedimientos mínimos que definen una poliarquía, término que él usa para referirse a la democracia: derecho al voto en condiciones de igualdad, elecciones libres, y la existencia de alternativas para elegir. Para Juan LINZ, otro teórico de la transición democrática, la democracia se resume en términos prácticos como la libertad de crear partidos políticos y celebrar elecciones honestas en intervalos regulares sin excluir ninguna esfera política del control electoral directo o indirecto (... p.5). En general, cuando se habla de una transición a la democracia estos son los elementos que se toman en consideración. Esto es así por lo menos en el proceso de constitución del nuevo régimen político. La futura tensión entre democracia "formal" y democracia "real o popular" dependerá de los fundamentos teóricos de la perspectiva crítica a dicho proceso de democratización, de la formulación que se haga de la relación entre democracia política y económica, de la posición que ocupe la democracia política en una escala de valores y prioridades, y en particular, de la situación específica de una sociedad concreta en cuanto a su capacidad para atender las demandas y expectativas creadas tanto en lo económico como en lo político.

Para Juan LINZ (*The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration*, John Hopkins University Press, 1978) la noción de que las circunstancias en las que emerge un régimen potencialmente democrático —las estructuras sociales, los conflictos sociales, el legado institucional e ideológico— pueden ser catastróficas es inadecuada. Para LINZ, son las acciones de los gobernantes lo que determina el futuro de una democracia naciente. El identifica varios problemas recurrentes que han obstaculizado la consolidación de nuevos regímenes democráticos: 1) la tendencia a acusar al régimen previo de los problemas acumulados en vez de captar la complejidad de los problemas sociales. 2) La euforia inicial y las imágenes de apoyo amplio dan la sensación de que con buena voluntad se pueden resolver los problemas acumulados durante el período dictatorial. 3) Los líderes del nuevo régimen democrático han tenido tiempo de reflexionar sobre los problemas de la sociedad y sus soluciones, pero no han confrontado la tarea de formularlos en términos precisos con soluciones y formas de confrontar la resistencia que encontrarán. 4) Las nuevas democracias son con frecuencia instituidas por coaliciones en las que incluso grupos minoritarios, cuya fuerza es aún desconocida, quieren ser escuchados. 5) El deseo de legislar sin los recursos necesarios para impulsar nuevas medidas; cualquier cambio en el régimen tiene consecuencias perturbadoras en la economía que con frecuencia motivan evasión de capital, reducción de inversiones, etc. 6) El tiempo dedicado a los debates legislativos, el desconocimiento de la burocracia estatal, las deficiencias de esa burocracia y la implementación de una gran agenda se hacen imposibles. El resultado será frustración y descontento dentro de la coalición democrática. Debido a todos estos problemas potenciales, LINZ plantea la necesidad de un análisis inteligente de los costos y beneficios de cada política en la fase de consolidación de un régimen democrático.

- BIBLIOGRAFIA: BACHARACH, PETER. *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. Boston: Little, Brown, 1967. BOBBIO, NORBERTO. *El Futuro de la Democracia*. Barcelona: Plaza & Jans Editores, S.A., 1985. BOBBIO, NORBERTO. *Which Socialism? Marxism, Socialism and Democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. DAHL, ROBERT. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956. HELD, DAVID. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1987. HUNT, ALAN (ed.). *Marxism and Democracy*. London: Lawrence and Wishart, 1980. LINZ, JUAN. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978. MACPHERSON, C. B. *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. New York: Oxford University Press, 1973. MOORE, BARRINGTON. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press, 1966. O'DONNELL, GUILLERMO; SCHMITTER, P. AND WHITEHEAD, L. (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973. O'DONNELL, GUILLERMO. *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*. Johns Hopkins University Press, 1986. O'DONNELL, GUILLERMO. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. O'DONNELL, GUILLERMO AND SCHMITTER, P. *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. PATEMAN, CAROLE. *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press, 1970. SCHUMPETER, JOSEPH. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row, 1950.

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

I. Concepto

Proceso político definido como el paso de un sistema autocrático (autoritario o totalitario) a un sistema democrático. Empíricamente, la transición a la democracia tiene especificidad desde la transformación política en el centro y sur de Europa en la postguerra (Alemania, Austria, Italia, Francia de Vichy, etc.); pero, especialmente, con los procesos de democratización en España, Grecia y Portugal a mediados de la década del 70. En América Latina, la transición a la democracia es un fenómeno muy dominante en la década de los 80, especialmente con los casos de Brasil y Perú y posteriormente de Argentina y Uruguay. En Ecuador y Bolivia se han producido procesos similares, aun cuando con connotaciones especiales.

La transición a la democracia no cuenta con una teoría global que explique la amplitud de sus variantes. La mayor dificultad conceptual y sistemática radica en la escasa posibilidad de analogías entre los casos, y en las diferencias contextuales en las que han tenido lugar.

Entre otros factores, la transición es definida por los siguientes determinantes:

1. La naturaleza del régimen autocrático desde el cual se inicia la transición. Este factor lleva envuelta, además, la modalidad del desplome de la democracia a partir de la cual la autocracia se instaló.
2. La modalidad del término de la autocracia, especialmente en relación a la gradualidad o violencia del cambio.
3. La legitimidad o apoyo social y político con que cuenta la transición, lo que está vinculado con el sistema de sucesión y de elecciones.
4. Las complejidades de la consolidación democrática que, aunque sea considerada una etapa superior a la transición, es parte indisoluble de ella.

II. Las Elecciones en las Transiciones

La vinculación entre elecciones y transiciones es posible desarrollarla a través de las **funciones** que cumplen las elecciones en esos procesos.

Es necesario advertir inicialmente que las transiciones son procesos anómalos dentro de las tipologías de sistemas políticos sobre las cuales se han ordenado las diferencias de las funciones de las elecciones. Las transiciones no son sistemas competitivos propiamente tales (aún no

son democracias), pero tampoco son autocracias (sistemas no competitivos). Además, no pueden ser incorporados como sistemas semicompetitivos, pues éstos son entendidos como sistemas estructurados y, de alguna manera, estables. La transición, por definición, es un sistema transitorio (si se le puede definir como sistema).

Por otra parte los actores que concurren a las elecciones en las transiciones distan mucho de ser equivalentes a los actores políticos de un sistema estable. Los partidos enfrentan estos sistemas en un marco de gran incertidumbre. No tienen referencias acerca del comportamiento electoral, especialmente si las autocracias han sido muy largas.

Con todas estas advertencias, que relativizan toda generalización, es posible ordenar algunas funciones que las elecciones cumplen en las transiciones:

1. La primera función de las elecciones en estos procesos tiene un carácter **simbólico fundamental**. La celebración de una elección limpia constituye una demostración objetiva y tangible del cambio político y del acercamiento a la democracia. La elección, así, se convierte en un **supuesto** de toda transición a la democracia.
2. La segunda función es la capacidad **moldeadora** que una elección puede tener en el sistema político que se está construyendo.

El debate sobre el causalismo de los sistemas electorales en los sistemas políticos, especialmente en el sistema de partidos, ha estado marcado por el grado de confianza en que los sistemas electorales pueden “fundar” un sistema político o alterar básicamente sus continuidades (ver *Leyes de DUVERGER*).

Este tema tiene gran importancia en las transiciones en la medida en que durante ellas operan los traumas sobre los desplomes democráticos y la ansiedad de transformar constantes de la cultura política aparentemente coadyuvantes de aquéllas. Una visión empírica de los procesos de democratización muestra una escasa capacidad de los sistemas electorales para ser transformados, por una parte, y para causar transformaciones en el resto del sistema político, por la otra.

Las reformas electorales de la postguerra en Europa fueron escasas en su profundidad, a excepción del caso francés, tradicionalmente flexible en este campo (NOHLEN 1978). En América Latina las reformas son aun menos radicales, especialmente debido a la permanencia de sistemas proporcionales.

En aquellos casos en que el sistema de partidos ha cambiado junto con la redemocratización, ello no se ha debido a las transformaciones del sistema electoral, sino a otros factores más globales y contextuales.

3. Una tercera función de las elecciones en las transiciones consiste en la integración de los sectores sociales excluidos al nuevo sistema político.

Una de las evidencias empíricas de las autocracias es la exclusión social, económica y, por cierto, política de variados grupos sociales. Sin mecanismos regulares de participación o de expresión, gran parte de la sociedad no ha tenido **acceso** a las decisiones durante un tiempo prolongado, en el cual se ha producido un cambio societal muy profundo.

Las elecciones en la transición reincorporan al total (o gran parte) de la sociedad a la participación política y con ello producen la incorporación de una variedad de demandas que el sistema de decisiones no habían conocido o considerado por largo tiempo. Ello contribuye, por lo tanto, a un cambio profundo en el tipo de decisiones políticas y en la orientación de las políticas públicas.

4. Una cuarta función de las elecciones en las transiciones es la integración de valores comunes en la sociedad.

Aun cuando elección, por definición, es una contienda, es antagonismo o segmentación, al mismo tiempo es una expresión en un "acuerdo en lo fundamental", que es la base de la democracia.

Las sociedades que emergen de las autocracias tienen lastres pesados de polarización y una pérdida de hábito en la regulación civilizada de los conflictos. Así, las transiciones representan un vuelco en el tratamiento de los asuntos públicos, especialmente con el reingreso de la tolerancia y la disminución de la violencia.

III. Tipos de elecciones en las transiciones

Las funciones que las elecciones pueden cumplir en una transición se diferencian, además, según el tipo de elección, el que, a su vez, depende de la fase dentro de la transición en que ellas se realizan.

1. Un primer tipo de elecciones han cumplido la función de **deslegitimación del autoritarismo (o autocracia)**. Es el caso de la elección de Marcos en 1985 o del Plebiscito de Uruguay en 1980.
2. Un segundo tipo son aquellas elecciones destinadas a legitimar el nuevo sistema político, aunque sin la finalidad de expresar la representación política. Son los casos de las elecciones de Asambleas Constituyentes en Perú o en Brasil (a pesar de las diferencias de fases dentro de la transición en que ellas se verificaron).
3. Un tercer tipo de elecciones son las que buscan expresar la representación política de los partidos. Son las primeras elecciones de parlamento, sin perjuicio de que coincidan con las elecciones presidenciales o de Asamblea Constituyente. Estas elecciones reabren el debate político y de ellas resultan las coaliciones o mayorías de gobierno y de oposición.

4. Un cuarto tipo son aquellas elecciones que designan el gobierno. En prácticamente todos los países latinoamericanos esta función se cumple con las elecciones de Presidente.
5. Un último tipo de elecciones en la transición es aquella que **consolida** la democracia. Aunque ellas no sean técnicamente "transición", en la mayoría de los casos determinan que la transición ha sido efectivamente "a la democracia". Estas elecciones, además, cumplen a menudo con la función de producir la primera alternancia en el poder y, con ello, la estabilidad democrática. Son por ejemplo, las elecciones que dieron mayoría al PSOE en España o al APRA en Perú.

IV. Elecciones y democratización de la sociedad

A las funciones que hemos descrito debe sumarse la finalidad principal que ellas cumplen no sólo en las transiciones, pero especialmente en ellas: democratizar la sociedad.

La democracia en un sentido clásico de teoría del Estado es entendida como un sistema o "régimen" y, por lo tanto, como algo establecido, estático. Visto desde otra perspectiva, desde el estudio de los procesos, la democracia es algo dinámico, en constante desarrollo.

Por ello es que la democracia se construye siempre, aun cuando ella esté consolidada. Con mayor razón aun, la democracia es un proceso en construcción en las transiciones. Se puede apreciar en todos los casos concretos de transiciones, que las elecciones han sido mecanismos para "ganar espacios" de democracia en fases muy iniciales de la transición. Obviamente esas elecciones no han sido generales, ni han tenido como finalidad estructurar los poderes públicos. Han sido elecciones en grupos sociales específicos, como estudiantes, profesionales o sindicatos. Sin embargo, han cumplido un papel pionero en la democratización de las autocracias y en la educación democrática de la población.

•BIBLIOGRAFIA: DAHL, ROBERT: *Taller de cientistas sociales con Robert Dahl sobre la transición y consolidación de la democracia en América Latina y Chile*, en: Opciones 8/1986. BOTANA, NATALIO ET. AL.: *Los caminos de la democracia*, Santiago de Chile, 1978. CLAEH: *Partidos y elecciones*, Montevideo, 1984. FERNÁNDEZ BAEZA, MARIO: *Más allá de la transición*, Santiago de Chile, 1986. FRANCO, ROLANDO: *Democracia a la uruguay*, Montevideo, 1984. GROFMAN, B./LIPHART, A. (EDS.): *Electoral laws and their political consequences*, N. York, 1986. HUNNEEUS, CARLOS: *Transiciones a la democracia. Un análisis comparado*, Santiago, Chile, 1986. NOHLEN, DIETER: a) *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981. b) *La reforma electoral de América Latina*, CAPEL, San José de Costa Rica, 1987. RIAL, JUAN: *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema Electoral y resultados*, CAPEL, San José, 1986. SARTORI, GIOVANNI: *La influencia de los sistemas electorales*, En Estudios Públicos 17/1985.

Mario FERNÁNDEZ BAEZA

U

URNAS ELECTORALES

Recipiente sellado previamente a la elección y de interior visible, que se destina al depósito de los votos, al momento de ejercerse el derecho al sufragio. Al iniciarse la votación, generalmente la urna es precintada.

La urna electoral contribuye a concretar una elección ordenada y el secreto del voto. Trata de impedir que éste se emita varias veces por el mismo individuo. El voto es depositado en la urna después de que el votante ha recibido la papeleta y marcado su preferencia en la cámara de sufragios. Su interior debe ser parcialmente visible, para garantizar que el voto que se introduce en ella cae en el interior y se mantiene allí. El secreto de la preferencia se encuentra protegido por el doblado y el tipo de papel de la papeleta electoral.

Comité Editorial

V

VÍA PACÍFICA ELECTORAL

Uno de los problemas políticos importantes del siglo XX ha sido el de la doble vía de acceso al ejercicio del poder: la denominada vía pacífica o democrático-electoral, por un lado, y la vía insurreccional o de la violencia armada, por el otro.

Es obvio que el uso de la fuerza para la ocupación del poder político ha sido un fenómeno antiquísimo y todavía actual, y que una de sus formas clásicas, si así puede decirse, ha sido la del golpe de estado. Pero interesa examinar el problema en las concreciones que ha tenido en la presente centuria.

Con la difusión del marxismo a fines del siglo XIX, y la formación de partidos de trabajadores, en varios países europeos, durante las mismas décadas, la denominada Segunda Internacional (1889) se escindió en partidarios del camino insurreccional o revolucionario y los grupos que propugnaban por la participación político-electoral, a fin de que sus representantes parlamentarios plantearan reformas en el sistema social (reformismo). Algunas veces, un mismo partido obrero sufría, a lo interno, el embate de esta dualidad.

El triunfo de la insurrección bolchevique en Petrogrado, en 1917, y el éxito del Gobierno soviético en la guerra civil que siguió a tal hecho, marcan el inicio de la inclinación práctica de partidos y grupos políticos por la vía insurreccional o de la violencia armada, para el acceso al poder.

Haciendo a un lado referencias que sólo tendrían mero valor histórico, debe enfatizarse que, pasada la Segunda Guerra Mundial, el período de la llamada "guerra fría" propició la rebelión armada de grupos políticos revolucionarios en diversos países del Tercer Mundo. Otro fenómeno concomitante fue el de la independencia de muchas posesiones coloniales en Asia y África (incluso América), a partir de la

década del 50, en donde las pugnas por el poder condujeron a la formación de guerrillas, como metodología de la ocupación violenta del poder.

En tanto que los países del occidente de Europa, víctimas de regímenes totalitarios y del desastre económico y material de la gran guerra, solidificaban la vuelta a los regímenes democráticos, la teoría y la práctica de la insurrección armada, como vía de ocupación del poder político, comenzaban a tener en el Tercer Mundo expresiones bien evidentes. Tampoco es necesario el recuento pormenorizado, a escala mundial, de la evolución sinuosa que ha tenido este dilema en los países en vías de desarrollo.

En el caso de América Latina, el éxito de la guerrilla encabezada por Fidel Castro en Cuba, hace treinta años (1959), popularizó la metodología insurreccional entre los grupos radicales. Las guerrillas colombianas, nacidas al conjuro del asesinato del dirigente liberal populista Jorge Eliécer Gaitán (1948), llegaron a un notorio recrudecimiento y perduran todavía. Los tupamaros del Uruguay popularizaron la guerrilla urbana, como también los montoneros en la Argentina, que surgieron como fracción del peronismo. El fidelista Ché Guevara intentó infructuosamente llevar la guerrilla a Bolivia, en el corazón de Los Andes. También fracasaron las guerrillas comunistas de Venezuela, mientras que en esta oleada de insurgencia abrían acciones bélicas el Farabundo Martí y otros grupos en El Salvador; el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, que llegó al poder al culminar la guerra civil que destruyó la dinastía de los Somoza, y fuertes contingentes guerrilleros se mantenían y mantienen en Guatemala. Del mismo modo, hace unos dos lustros que la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso, quiere tener en jaque a la sociedad peruana.

Sin embargo, en no pocos países en que las guerrillas insurreccionales han venido actuando por años, los partidos políticos de diverso signo continúan ofreciendo a la mayoría de la población la posibilidad de escoger democráticamente a los gobernantes, por medio de elecciones competitivas, rechazando así el camino de la violencia armada, para acceder al poder político. En estos países, de filiación democrática, los conflictos y antagonismos se resuelven por mecanismos de consenso, de debate y de entendimiento. Para continuar la referencia latinoamericana, Colombia, Uruguay, Argentina, Bolivia, Perú, Venezuela, El Salvador y Guatemala mantienen sus sistemas de partidos, su método de elección popular; en una palabra, la vía pacífica electoral, para dirimir todas las controversias colectivas de carácter político. Y no sólo han repudiado la guerrilla como instrumento de violencia para ocupar el gobierno, sino que han rechazado igualmente las dictaduras militares, que en algunas partes han servido de pretexto a la insurgencia violenta.

Los Estados socialistas, de viejo y nuevo cuño, en la cronología de este siglo, han patentado la práctica antidemocrática del partido único

o hegemónico (comunista), para estructurar un poder que sólo tiene alternabilidad, en largos o cortos años, cuando nuevos líderes desplazan, como asunto interno, a las élites autocráticas gobernantes.

Sintetizando, en los Estados de Occidente con tradición democrática perdurable (Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Canadá, etc.), no existen partidos políticos que desafían una democracia que es estable; y ya en el Tercer Mundo, al menos en América Latina, los regímenes democráticos se consolidan, en una evolución esforzada, por lo cual las manifestaciones de la vía pacífica electoral para ejercer el poder político han venido prevaleciendo de manera persistente y firme.

Vocablos de referencia:

V. Democracia

Constitucionalización de los partidos políticos

Elecciones

Sistemas electorales

Sistemas de partidos

Comité Editorial

VOTO

El vocablo "voto" proviene del latín "*votum*", y ello ya nos ilustra acerca del origen religioso del término que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses. Si atendemos a las acepciones de esta voz admitida por la **Real Academia Española** ("Diccionario de la Lengua Española", 20ª ed., Madrid, 1984, tomo II, pág. 1398), comprobaremos cómo ese significado religioso perdura (en análogo sentido se pronuncia DANIEL MORENO: *Diccionario de Política*, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 240); baste al efecto con atender a sus dos primeras acepciones.

Comúnmente, se suelen utilizar como vocablos sinónimos los de "voto" y "sufragio". La voz "sufragio" proviene del latín *sufragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro ("Diccionario de la Lengua Española", op. cit., tomo II, pág. 1269), acepción que no va del todo desencaminada, pues, como ha advertido Lucas Verdú (LUCAS VERDÚ, PABLO: *Curso de Derecho Político*, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, págs. 207 y sigs.), mediante el sufragio los ciudadanos electores coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política (Estado-comunidad) a su conexión con la organización jurídico-

política del Estado (Estado-aparato) y, por ende, a la integración funcional de toda la sociedad política. No en vano, como pusiera de manifiesto Maurice Hauriou (HAURIOU, MAURICE: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1927, pág. 496), el sufragio es la organización política del asentimiento y al unísono, del sentimiento de confianza y de adhesión de hombre a hombre.

En todo caso, en un momento ulterior, al vocablo "sufragio" se ha dado un nuevo significado, el de voto. El propio Diccionario de la Lengua Española recoge como una de las acepciones de aquel vocablo la de "voto de quien tiene capacidad de elegir".

La circunstancia precedente ha propiciado una utilización indistinta de las voces "sufragio" y "voto" por parte de amplios sectores doctrinales. Así, Pérez Serrano (PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, Madrid, 1976, pág. 337) define el sufragio como una operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del Cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional. Sin embargo, por nuestra parte, entendemos que conviene deslindar los términos "sufragio" y "voto", aun a sabiendas de que entre ambos existe una indiscutible analogía.

El tema de la naturaleza jurídica del sufragio ha propiciado posiciones doctrinales divergentes que aun cuando con infinitos matices pueden reconducirse a dos grandes grupos.

En el primero de ellos se sitúan quienes entienden que el elector al votar ejercita un derecho de los llamados innatos u originarios. El origen de esta posición se vincularía en algún modo a la concepción rousseauniana de la ley como expresión de la voluntad general, que se reflejaría en el Art. 6º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, a cuyo tenor:

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, a sa formation...

En definitiva, pues, si la ley debe reflejar fielmente la voluntad general, todos los ciudadanos han de participar en su formación a través de la elección de quienes, en cuanto representantes suyos, han de elaborarla.

Dentro del segundo grupo podríamos ubicar aquel sector de la doctrina que sostiene que el acto de votar no supone el ejercicio de ningún derecho individual, sino que en él, el elector actúa como un órgano del Estado que realiza una función del mismo. Así concebido, el sufragio constituye una función, sin la cual no puede desenvolverse el Estado, porque le faltarían órganos auténticamente representativos. Lejos de manifestar su criterio individual, el elector lo que hace al emitir su voto es dar efectividad a un estado de opinión social.

Por nuestro lado, creemos con Giménez Fernández (GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL: *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, 2ª ed., Sevilla, 1977, págs 3-4) que ambas posiciones no son del todo inconciliables. Es claro que el sufragio, aun no siendo un derecho innato u originario, no puede concebirse como una mera función. Estamos en presencia de un derecho fundado en la convivencia social, propio del hombre, no en cuanto ser humano, sino en cuanto ciudadano de un Estado, cuya esencia, por tanto, corresponde al hombre-ciudadano, pero cuya determinación compete al Estado, que es el encargado de asegurar la realización del derecho.

En definitiva, entendemos que el sufragio es el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, consecuentemente, de un derecho público subjetivo de naturaleza política.

Frente al sufragio, el voto, como señala Fayt (FAYT, CARLOS S.: *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963, pág. 10), es una determinación de voluntad que comprende otras especies que el sufragio político. Se vota en las asambleas legislativas, en los tribunales colegiados, en los cuerpos directivos, en el seno de los órganos de dirección y deliberación de todo tipo de instituciones, públicas o privadas. El voto constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y en relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

La actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto de voluntad política —que deriva del previo derecho subjetivo de sufragio— mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad; en definitiva, formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva.

Este acto de voluntad política puede clasificarse con base en criterios muy dispares. Como han puesto de relieve Carreras y Vallés (CARRERAS, FRANCES DE y VALLÉS, JOSEP M.: *Las Elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977, págs. 88 y sigs.), la mayoría de los criterios clasificatorios pueden agruparse en dos grandes capítulos: los que se refieren a la expresión material del voto y los que contemplan los efectos del mismo.

A) Tipos de voto según su expresión material

Nos referiremos sucesivamente al voto público y secreto, al voto nominal y de lista, y al voto personal, por correo o por delegación.

I. Voto público y voto secreto

El voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad.

El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta del voto, así como al voto al dictado, por aclamación o a mano alzada. Históricamente, en el pasado siglo, era norma común de las legislaciones electorales el carácter público de la emisión del voto. Montesquieu y, sobre todo, Stuart Mill, en su ardiente defensa del *Representative Government*, se mostrarían partidarios de la publicidad del voto sobre la base de que toda función que desarrolla el valor cívico debía ejercitarse públicamente.

Si en una sociedad perfecta no existirían motivos para defender el secreto del voto, la realidad de las presiones políticas, sociales y económicas, e incluso de toda suerte de coacciones, abogan por la necesidad de respetar aquel secreto, que de esa forma se presenta como un requisito ineludible de la libertad de ejercicio del derecho de sufragio y de la autenticidad en la manifestación de voluntad del ciudadano elector. No en vano la supresión de la votación abierta ofrece seguridad frente a la corrupción e intimidación organizadas, ya provengan de parte de personas influyentes o de la presión de la opinión pública.

Hoy puede afirmarse que la casi totalidad de la legislación contemporánea establece que el voto debe ser secreto, lo que, sin embargo, contrasta con lo que acontece en los comités y entidades menores de todas clases en los países occidentales, siendo, por ejemplo, procedimiento común de las *Trade Unions* británicas, no tanto para las elecciones como para los acuerdos plebiscitarios a favor o en contra de determinadas condiciones de trabajo, el carácter público del voto.

En todo caso, como con razón afirma Nohlen (NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 72), el principio del voto secreto no es una norma jurídica obligatoria para el elector. Lo único que se requiere es que se asegure, jurídica y organizativamente, la posibilidad del secreto en la emisión del voto. Ello no obstante, la jurisprudencia alemana ha defendido el criterio de que la emisión secreta del voto se configure como una obligación.

A lograr el secreto del voto se orientan una serie de regulaciones técnicas, como la cabina electoral, las papeletas oficiales opacas, las urnas selladas, el empleo —cual sucede en Suecia— de las máquinas electorales... etcétera.

2. Voto nominal y voto de lista

Esta diferenciación se encuentra muy ligada a la opción por uno u otro tipo de distritos: uninominales o plurinominales, y a la propia fórmula electoral.

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.

El voto de lista implica por el contrario la opción del elector no entre individuos, sino entre listas de candidatos, cada una de ellas patrocinada por un partido o fuerza política. Equivale en la práctica a un sistema de "votar la papeleta del partido" (*voting the party ticket*).

Los sistemas de lista pueden asociarse al sistema mayoritario simple, o bien a otro sistema mayoritario cualquiera, pero en general, como advirtiera Mackenzie (MACKENZIE, W. J. M.: *Elecciones libres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1962, pág. 83), la opinión reacciona contra los sistemas que permiten a un partido obtener todos los escaños de una circunscripción plurinominal por una mayoría absoluta, e incluso por mayoría relativa. A ello se debe que los sistemas de lista lleven casi siempre consigo fórmulas orientadas a distribuir los escaños entre los partidos en proporción a los votos obtenidos por cada lista.

3. Voto personal, por correo o por delegación

El voto es personal cuando el propio elector lo deposita en la urna del colegio electoral correspondiente. En algunos supuestos es imposible el traslado del elector al colegio (así, por ejemplo, enfermos y presos); de ahí que algunas legislaciones electorales hayan llegado a admitir el voto a domicilio, por virtud del cual, una comisión de la mesa electoral se traslada al lugar de residencia de los electores; bien es verdad que la regla generalizada en estos supuestos es la del recurso al voto por correo.

En otro orden de consideraciones, hemos de significar que es compatible con el voto personal la posibilidad legalmente contemplada en algunos países —por ejemplo, en Francia y España entre otros—, de que el elector que no sepa leer o que, por defecto físico, esté impedido para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre para entregarla al Presidente de la Mesa Electoral, pueda servirse para estas operaciones de una persona de su confianza. Tal posibilidad es asimismo plenamente acorde con el secreto del voto.

Las legislaciones electorales de gran número de países subrayan de modo explícito el carácter personal del voto. Así, el Art. 3º del Código Electoral de 1952 de la República de Costa Rica determina que "el voto es acto absolutamente personal", y el Art. 9º del Código Electoral Nacional de Argentina, del año 1983, prescribe que "el sufragio es individual".

El voto por correo es la forma más común de solucionar las imposibilidades materiales de votar. Está previsto para aquellas personas que se encuentren accidentalmente ausentes de su circunscripción el día de los comicios; también para quienes hayan alterado su residencia tras el último censo y para los que por razones de salud o de transporte encuentren dificultades para desplazarse hasta la mesa electoral.

En Inglaterra el voto por correo se introdujo en 1918. Hoy lo encontramos bastante generalizado en las legislaciones electorales.

En cuanto al voto por delegación, implica la posibilidad legal de conceder autorización a otro para que vote en nombre del que delega por imposibilidad de realizarlo personalmente.

Como recuerda MACKENZIE (*Elecciones libres*, op. cit., pág. 143), el voto por delegación no se adoptó en las primeras elecciones inglesas porque la tradición establecía que los comicios eran una reunión pública; tampoco se siguió en las elecciones francesas para los Estados Generales, salvo respecto a las electoras que, siendo propietarias, tenían derecho a votar, y sólo podían hacerlo válidamente a través de un representante masculino.

En las elecciones modernas su uso está limitado al caso de aquellos electores ausentes por fuerza mayor y en circunstancias en que sea casi imposible votar por correo. Así, por ejemplo, en Inglaterra, la actual legislación electoral limita el uso del voto por delegación a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los civiles que se encuentren en altamar o fuera del país el día de los comicios, ya sea porque se lo imponga su trabajo o por pertenecer a las fuerzas militares auxiliares. En Bélgica, el vigente Código Electoral, de 19 de agosto de 1928, dedica un capítulo (el capítulo III bis del Título IV) al *vote par procuration*, que, tras una Ley de 5 de julio de 1976, se reconoce respecto de cinco categorías diferentes de electores: enfermos, ausentes del país por razones profesionales o de servicio, comerciantes ambulantes, electores privados de libertad en virtud de sentencia judicial y quienes por razón de sus convicciones religiosas se hallen imposibilitados para presentarse en el colegio electoral. Para ser designado mandatario, la normativa belga exige una vinculación de parentesco hasta el segundo grado con el mandante.

B) Tipos de voto según sus efectos y su forma

Incluimos en este segundo apartado —siguiendo a CARRERAS Y VALLÉS (*Las Elecciones*, op. cit., págs. 89 y sig.)— aquellos tipos de voto que revelan alguna variedad en cuanto a sus efectos —relación más o menos inmediata con la designación de los elegidos, valor específico de cada sufragio, etc.— o en cuanto a la forma en que debe expresarse la voluntad interna del elector —aceptando una propuesta preestablecida o estableciendo libremente un orden de preferencias entre las posibilidades sometidas a su voluntad—. No hallamos ante caracteres que afectan a la misma naturaleza del voto y, casi siempre, se hallan en relación con la concepción política dominante de la época que los registra.

1. Voto directo y voto indirecto

El voto directo es aquel en el que el elector se pronuncia por la persona que ha de representarle en la cámara legislativa, mientras que

el indirecto presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior, habrá de proceder a realizar la elección definitiva.

El voto indirecto, por su lado, puede ser de varios grados según la sucesión de compromisarios existentes hasta llegar a la elección definitiva. Como es obvio, con él, el elector no se pronuncia por quien ha de representarle, sino por un compromisario.

Por lo general, las elecciones indirectas han tenido como objetivo atenuar los movimientos de opinión pública. La razón de la implantación en un principio de la elección de dos grados —dirá GIMÉNEZ FERNÁNDEZ (*Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, op. cit., pág. 35) refiriéndose a España— no era otra que, en teoría, el deseo de depurar el sufragio encomendando la designación de los representantes a personas dotadas de ciertas y determinadas condiciones.

Históricamente, el voto indirecto ha venido respondiendo a una orientación moderada que, a través del mismo, restaba pasión a la lucha política. Sin embargo, como recuerdan Cotteret y Emeri (COTTERET, JEAN MARIE y EMERI, CLAUDE: *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1973, págs. 46-47), se ha recurrido igualmente al voto indirecto como forma de organización del federalismo; tal ha sucedido en el caso de Estados Unidos, donde el Presidente es elegido constitucionalmente por unos compromisarios o “grandes electores” designados a este efecto en cada uno de los Estados. Bien es verdad que el devenir de las elecciones presidenciales norteamericanas ha supuesto el cambio de unas elecciones materialmente indirectas a otras tan sólo formalmente indirectas.

A este respecto, Nohlen (NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales del mundo*, op. cit., pág. 73) ha diferenciado dentro de las elecciones indirectas, las elecciones mediatas formales y materiales. Los comicios formalmente indirectos son aquellos en los que aparece una instancia de intermediarios entre los electores y los titulares de los cargos, pero en las que el elector, sin embargo, únicamente emite un voto concreto por una persona o una lista que han de orientar al compromisario hacia un órgano representativo o hacia personas y listas que sean candidatos a un cargo público; en definitiva, son elecciones en las que la voluntad de los electores no está mediatizada por la instancia de compromisarios. Por el contrario, los comicios en los que la instancia de compromisarios procede a elegir —sin vinculación ninguna— a los titulares definitivos de los cargos se han de considerar elecciones materialmente indirectas.

Cabe decir finalmente que en nuestro siglo la universalización del sufragio ha ido unida a la generalización del voto directo, que hoy se considera como un principio esencial del Derecho electoral de una democracia moderna.

2. Voto igual y voto reforzado

La idea del voto igual se expresa en la clásica fórmula “un hombre, un voto”. Todo ciudadano tiene idéntico derecho a votar y a que los

votos valgan lo mismo sin que sea posible diferenciar la importancia del voto en función de criterios de propiedad, educación, religión, raza, sexo o posición política.

Los regímenes democráticos que informan las modernas estructuras políticas han generalizado el voto igual, pero no es raro encontrar todavía defensores del llamado “voto reforzado”.

En todo caso, es preciso tener presente que el principio de igualdad del voto añade a la formulación tradicional de “un hombre, un voto” la idea del valor igual de cada voto, por lo que hoy es enunciado bajo el rótulo de “*one man, one vote, one value*”. Y es que, como señalara el Juez Warren, Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, en la conocida Sentencia “Reynolds versus Sims”, de 15 de junio de 1964:

“Los legisladores representan personas, no árboles o campos. Los legisladores son elegidos por los electores, no por granjas, ciudades o intereses económicos... Es inconcebible que una ley que tienda a multiplicar los votos de los ciudadanos por dos, cinco o diez en una región del Estado, mientras en otras los contabiliza por la unidad, pueda ser constitucionalmente admisible”.

El Juez Warren optaba, pues, como advierte en un completo estudio sobre esta problemática PIERRE VIALLE (*La Cour Supreme et la représentation politique aux Etats-Unis. Nouvel essai sur le gouvernement des juges*. L.G.D.J., París, 1972, pág. 157), por la exigencia de una igualdad matemática precisa del voto —desde la perspectiva circunscripcional—, que no debía entenderse tanto en el sentido de una igualdad matemáticamente perfecta, cuanto en el de una llamada a una “representación justa y efectiva”.

En cuanto al voto reforzado, es aquel que autoriza a determinados electores individuales que reúnan unas condiciones especiales para participar en los comicios con más de un voto. Aun cuando este tipo de voto es hoy en extremo raro, ha sido muy frecuente hasta no hace muchos años. Sus modalidades más conocidas son:

—el voto plural, que implica la atribución de más de un voto a los electores en quienes concurren determinadas circunstancias o situaciones jurídicas. Como significa MACKENZIE (*Elecciones libres*, op. cit., pág. 33), la razón fundamental a favor del voto plural es que constituye un modo sencillo de aumentar la fuerza de aquellos electores a los que el Estado desea favorecer, pues ofrece la posibilidad de establecer diferencias a favor de los electores más “expertos” y “responsables” concediéndoles votos adicionales. Otra razón consiste en que, si se concede un segundo voto a determinadas clases de electores (como los graduados universitarios, por ejemplo) agrupados en circunscripciones especiales, se logra diversificar la representación, por requerirse un tipo distinto de campaña electoral y elegirse un tipo de representante distinto.

Aunque la determinación jurídica del voto desigual es, fundamentalmente, un fenómeno del siglo XIX, ha llegado casi hasta nuestros

días. NOHLEN recuerda al efecto (en su obra *Sistemas electorales del mundo*, op. cit., págs. 69-70) cómo los 52 diputados de la Cámara baja de Irlanda del Norte se elegían por medio de un voto plural hasta el año 1968. Derecho a su segundo voto tenían: 1º Los electores universitarios. 2º Los llamados "*occupiers of business premises*", esto es, los propietarios de casas, tierras o negocios, así como sus esposas.

Diremos por último que el tipo más frecuente de voto plural ha sido el llamado "voto de capacidad", defendido por Stuart Mill, que favorecía a quienes se hallaban en posesión de un determinado título, ejercían un cargo especial o reunían cualquier requisito que suponía una formación cualificada.

—El voto familiar, que supone la atribución de un voto suplementario a los padres de familia, o bien un número variable de votos en relación con el número de componentes de la familia. En todo caso, parece evidente que la difusión del sufragio femenino ha restado valor a los argumentos que se esgrimían en favor de este tipo de voto.

—El voto múltiple, que implica el derecho de un elector a emitir un voto en más de una circunscripción electoral, a consecuencia de los diferentes títulos jurídicos que concurren en el mismo. Este sistema ha subsistido en Inglaterra hasta el año 1948.

3. Voto individual y voto corporativo

El voto individual supone que sólo el individuo que cumple los requisitos legalmente determinados, hallándose, pues, en la plena capacidad de goce de sus derechos políticos, puede ser elector. El individuo aparece como unidad de base de la sociedad política.

Por el contrario, el voto corporativo es el que se ejerce a través de entidades económicas, sociales, laborales... etc. Contrasta por ello mismo con el voto individual, asentado en la consideración típicamente liberal que ve a todos los hombres iguales y, como tales, ciudadanos, y por ello mismo votantes.

El cooperativismo entiende que no se puede considerar al individuo aisladamente; ello constituye una abstracción, pues la realidad nos muestra al hombre integrado en unas colectividades sociales; de ahí que sea dentro de ellas donde debe actuar políticamente.

Como afirma Sánchez Agesta (SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Principios de Teoría Política*, 4ª ed., Editora Nacional, Madrid, 1972, págs. 280-281), la doctrina de la representación corporativa tiene una vaga relación con los principios en que se basó la representación medieval. No es la voluntad del pueblo como sujeto indeterminado y sin conexión con los representantes designados por el cuerpo electoral lo que debe representarse, sino la vida concreta de los grupos en que el pueblo se ordena. El vínculo ha de establecerse de una manera inmediata entre esas instituciones y sus representantes; éstos no son representantes de la "voluntad general", sino de la institución o grupo a que representan.

A la unidad del cuerpo electoral se opone de este modo la concepción plural orgánica del pueblo.

La representación funcional y el voto corporativo constituyeron una de las ideas nucleares de los fascismos del período de entreguerras, aunque bien es cierto que sectores políticos muy alejados de ese pensamiento han propugnado intermitentemente un voto corporativo para la elección de las Cámaras altas.

Por nuestro lado, creemos con Justo López (JUSTO LÓPEZ, MARIO: *La representación política*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959, pág. 40) que la representación funcional o corporativa encierra una cierta contradicción, pues aspira a lograr la unidad social y nacional, y para obtenerla construye un rompecabezas con los intereses económicos y sociales antagónicos.

4. Voto absoluto y voto ordinal

Es Rae (RAE, DOUGLAS W.: *Leyes Electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977, págs. 16 y sigs.) quien utiliza esta terminología, que otros autores sustituyen por la de “voto de aceptación” y “voto preferencial”.

Nos hallamos ante un voto absoluto o de aceptación, cuando el elector viene obligado a pronunciarse por un partido en el Parlamento frente a los demás. Su decisión no puede ser matizada, ya que el elector debe limitarse a un pronunciamiento positivo o negativo por los candidatos que le presentan las formaciones políticas.

Por el contrario, estamos ante un voto ordinal o preferencial, cuando el elector puede matizar su voluntad, marcando sus preferencias acerca de los candidatos que se someten a su juicio.

Un ejemplo de voto absoluto nos puede venir dado por el modelo británico, en el que el votante ha de inclinarse por uno u otro de los candidatos en liza, pero también es absoluto el voto de lista vigente en muchos sistemas europeos, pues no permite al elector sino escoger una de las listas presentadas por las formaciones políticas que participan en la contienda electoral; es el caso, por ejemplo, del modelo español de listas completas, cerradas y bloqueadas.

En algunos supuestos, el elector puede mostrar sus preferencias parcialmente, entre los candidatos de un partido concreto, pero no puede dividir su mandato entre partidos o candidatos de partidos diferentes.

El voto ordinal propiamente dicho permite que el elector exprese una preferencia más compleja y condicional, llegando incluso a poder ordenar los partidos. Rae (RAE, DOUGLAS W.: *Leyes Electorales y sistema de partidos políticos*, op. cit., pág. 18) se ha referido a tres modalidades concretas:

—el **voto preferente** que rige en Australia para la elección de la Cámara Federal de Representantes, o también, la aplicación en Irlanda

del “método Hare”, que invita al elector a ordenar sus preferencias entre los candidatos de diferentes partidos. En relación a este último, cabe decir que el llamado sistema de “voto único transferible” o “sistema de Hare” combina la representación proporcional con el escrutinio mayoritario. Se basa en el principio de que queda elegido todo candidato cuyos votos sobrepasan el cociente electoral, que a su vez se obtiene dividiendo el número de votos expresados por el número de diputados a elegir aumentando en una unidad. El sistema opera en circunscripciones plurinominales en las que, sin embargo, cada elector no dispone más que de un solo voto sea cual fuere el número de escaños a cubrir; pero este voto es transferible si su candidato ha obtenido más votos de los necesarios para ser elegido, o si su candidato es de los que han conseguido menor número de votos. Por ello, el elector ha de indicar los candidatos que tienen sus segundas, terceras, cuartas... etc. preferencias.

—El **voto acumulado**, que implica que el elector tiene la posibilidad de otorgar varios votos a un único candidato, o bien, la posibilidad para distribuir sus votos entre las diferentes listas de partido en la proporción que él mismo decida, bien que estas posibilidades puedan establecerse limitada o ilimitadamente.

—El **voto combinado** (*panachage*) va más lejos aun que los modelos precedentes, dando a los electores unas posibilidades notorias de influir en el proceso electoral, pues permite borrar candidatos de una lista y sustituirlos por los de otra, esto es, recoger candidatos sin consideración de las listas de partido en que aparezcan sus nombres. Como advierte Jiménez de Cisneros (JIMÉNEZ DE CISNEROS J.: *Ley Electoral*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983, pág. 28), esto significa realmente que el elector puede configurar su propia lista. MACKENZIE (*Elecciones libres*, op. cit., pág. 90), por su parte, ha puesto de manifiesto cómo, teóricamente, con procedimientos de este tipo (*panachage* entre listas) un sistema de lista puede adquirir, en cierto modo, la flexibilidad propia del voto único transferible, al que nos referíamos anteriormente.

La cuestión de la libertad o margen de elección del ciudadano se encuadra actualmente, como bien dicen CARRERAS Y VALLÉS (*Las Elecciones*, op. cit., pág. 91), por la función esencial que los partidos desarrollan en el proceso electoral, especialmente en lo que se refiere a la selección de candidatos.

Parece claro que conforme aumente el margen decisorio del elector, disminuirá correlativamente el marco de maniobra del partido en la selección de los candidatos llamados a intentar acceder a la asamblea legislativa. En todo caso, quizá el ideal venga dado por la conveniencia de compaginar el ejercicio del libre derecho de sufragio de todo ciudadano, con el carácter social de todo proceso político, y por ello mismo, del proceso electoral.

Es evidente que con el voto absoluto el elector viene obligado a realizar un acto terminante, entregando su mandato a un solo partido; desde este punto de vista, en el microcosmos de la conducta del elector, el voto absoluto implica el rechazo de toda solución de compromiso. Con ello, como advierte RAE (*Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, op. cit., págs. 18-19), el voto absoluto encauza cada porción de fuerza electoral hacia las manos de un solo partido, mientras que el voto ordinal puede dispersarlas entre varios.

En conclusión, el voto absoluto concentra toda microporción de fuerza en un solo receptáculo, mientras que el voto ordinal no impone semejante condensación del éxito electoral. Si esta diferencia se repite en cada miembro del electorado, permaneciendo constantes los demás factores, podremos suponer que el voto absoluto concentra la fuerza en menos partidos, mientras que el voto ordinal la difunde entre mayor número de ellos. Ahora bien, hemos de indicar finalmente que no puede ignorarse que los electores, por lo general, no se muestran proclives a combinar candidatos de fuerzas políticas diferentes, ni tan siquiera a variar el orden de preferencia preestablecido en las listas por los partidos. Tal circunstancia relativiza de modo significativo el margen de maniobra que el voto ordinal o preferencial ofrece al elector, por lo menos en la praxis.

- BIBLIOGRAFIA: BOGDANOR, VERNON Y BUTLER, DAVID (eds.): *Democracy and Elections* (Electoral systems and their political consequences), Cambridge University Press, Cambridge (Great Britain), 1983. CARRERA, FRANCESC DE Y VALLÈS, JOSEP M.: *Las Elecciones*, Editorial Blume, Barcelona, 1977. Circolo Europeo (colectivo): *La legge elettorale europea del 1984* (Seminario Internazionale), Giuffrè Editore, Milano, 1982. Colectivo: *Ley Electoral y consecuencias políticas*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977. COTTERET, JEAN MARIE Y EMER, CLAUDE: *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1973. FAYT, CARLOS S.: *Sufragio y representación política*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1963. FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Editorial Dykinson, Madrid, 1986. FINER, S.F. (compilador): *Política de adversarios y reforma electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. GIL-ROBLES, JOSÉ MARÍA Y PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus Ediciones, Madrid, 1977. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, MANUEL: *Estudios de Derecho Electoral contemporáneo*, 2ª ed., Sevilla, 1977. JIMÉNEZ DE CISNEROS, FRANCISCO JAVIER: *Ley Electoral*, Cuadernos de Documentación, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983. JUSTO LÓPEZ, MARIO: *La representación política*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1959. MACKENZIE, W.J.M.: *Elecciones libres*, Editorial Tecnos, Madrid, 1962. MORENO, DANIEL: *Diccionario de Política*, Editorial Porrúa, México, 1980. NOHLEN, DIETER: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. PULZER, PETER G.J.: *Political Representation and Elections in Britain*, George Allen & Unwin LTD, 3ª ed., London, 1975. RAE, DOUGLAS W.: *Leyes Electorales y Sistema de Partidos Políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977. SÁNCHEZ AGESTA, LUIS: *Ley Electoral*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977. PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, Madrid, 1976. VIALLE, PIERRE: *La Cour Supreme et la représentation politique aux États-Unis* (Nouvel essai sur le gouvernement des juges), Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1972. LUCAS VERDÚ, PABLO: *Curso de Derecho Político*, vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1976.

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO

VOTO DE ARRASTRE*

Forma de votación según la cual con un solo voto se consigue determinar no sólo la elección de un órgano, sino de varios órganos. Así, votar por el candidato a la Presidencia de la República significa, simultáneamente, votar por la lista del partido de ese candidato para las cámaras legislativas y/o los consejos municipales (ejemplo: Uruguay).

El voto de arrastre significa que al elector no le está permitido dividir su voto entre los diferentes órganos y partidos (*splitting*). El elector vota influido por la elección de mayor importancia, normalmente la de Presidente de la República, lo que determina todas las otras decisiones. Este fenómeno tiene el efecto político de establecer un sistema institucional muy jerárquico, muy poco propicio para estructurar independencia de los poderes y su mutuo control.

Comité Editorial

VOTO ÚNICO TRANSFERIBLE

El voto único transferible (*single transferable vote*, STV) representa en la terminología inglesa un sistema electoral distinto de la representación de mayorías y de la representación proporcional. Se trata de una elección sin listas, sujeta a la fórmula proporcional con voto personalizado transferible.

La boleta de votación contiene todos los candidatos (independientes y de los partidos) listados por orden alfabético. El elector puede indicar sus preferencias marcando los nombres con las cifras uno, dos, tres, etcétera.

Los escaños se asignan según el cociente Droop (= total de votos depositados más uno, dividido entre la cantidad de escaños disputados en el distrito electoral más uno). Si un candidato alcanza el cociente con las primeras preferencias, sale electo. Si obtiene más votos que el cociente, el excedente de votos se distribuye entre las segundas preferencias, como se explica a continuación: supongamos que el cociente sea la cantidad de 10.000 votos y el excedente sea de 5.000; entonces se

* Dada la particularidad del **Voto de Arrastre**, así como la del **Voto Único Transferible**, se insertan ambas puntualizaciones (CE).

multiplican por 5.000 los totales de las segundas preferencias indicadas en esas 15.000 tarjetas, para luego dividir el producto entre 10.000 y sumar el cociente resultante a las primeras preferencias de los candidatos respectivos. Los candidatos que alcancen ahora el cociente general, salen electos. Los posibles votos excedentes entran nuevamente en el proceso de transferencia a las terceras preferencias y así seguido. Si al final no quedan candidatos con votos excedentes aunque todavía quedan escaños por asignar, se reparten proporcionalmente los votos de los candidatos menos preferidos.

Este procedimiento se repite hasta que la cantidad requerida de candidatos haya alcanzado el cociente pudiéndose declararlos electos.

Ejemplos en que el voto único transferible es aplicado en circunscripciones de tamaño pequeño, son los sistemas electorales en Irlanda y en Malta.

•BIBLIOGRAFIA: DIETER NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1981.

Dieter NOHLEN

**VOCABLOS DE USO FRECUENTE EN
MATERIA ELECTORAL Y SU RELACION
CON ESTE DICCIONARIO**

ABSTENCIONISMO ELECTORAL

ACCION PENAL (V. *DELITOS ELECTORALES, DERECHO PROCESAL ELECTORAL*)

ACLAMACION (V. *VOTO*)

ACTAS ELECTORALES (V. *DOCUMENTACION ELECTORAL*)

ADMINISTRACION ELECTORAL

AGRUPACION POLITICA (V. *ORGANIZACIONES POLITICAS*)

ALIANZAS ELECTORALES

ALTERNABILIDAD (V. *ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO*)

ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO

ANFORAS (V. *URNAS ELECTORALES*)

ANTAGONISMOS (V. *ESTRUCTURA SOCIAL Y ELECCIONES*)

APODERADO (V. *FISCALIZACION DE LAS ELECCIONES, FISCAL ELECTORAL*)

APELACION (V. *DERECHO PROCESAL ELECTORAL*)

ASAMBLEA (V. *PARTIDOS POLITICOS*)

ASESORIA ELECTORAL

ASOCIACIONES POLITICAS (V. *ORGANIZACIONES POLITICAS*)

AUTENTICIDAD (V. *DOCUMENTACION ELECTORAL, PARTIDOS POLITICOS*)

AUTONOMIA ELECTORAL

AUTORITARISMO

AXIOLOGIA ELECTORAL

"B"

BALLOTAGE

BALOTAS

BANCADA

BANDERA DE PARTIDO (V. *EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES*)

BARRERA ELECTORAL

BICAMERALISMO (V. *REGIMENES POLITICOS*)

BIPARTIDISMO (V. *LEYES DE MAURICIO DUVERGER, SISTEMAS ELECTORALES*)

BOLETAS DE VOTACION

696
"C"

CAJA (V. URNAS ELECTORALES)
CAJON (V. URNAS ELECTORALES)
CAMPAÑAS ELECTORALES
CANDIDATURAS
CANDIDATOS
CAPACITACION ELECTORAL
CARGOS DE ELECCION POPULAR
CARNET ELECTORAL (V. CEDULA DE IDENTIDAD)
CASILLA ELECTORAL
CAUCOS
CEDULA DE IDENTIDAD
CEDULA DE NACIONALIDAD (V. CEDULA DE IDENTIDAD)
CENSO DE POBLACION
CENSO ELECTORAL (V. PADRON ELECTORAL)
CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL
CIFRA REPARTIDORA
CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES
CIUDADANIA
CLIENTELISMO
CLIVAJES
CLUBES (V. INSTALACIONES ELECTORALES)
COALICION DE PARTIDOS
COCIENTE ELECTORAL
COMITE POLITICO
COMPETENCIA (V. DERECHO PROCESAL ELECTORAL)
COMPETICION POLITICA
COMPETICION Y REGLAS DEL JUEGO POLITICO
COMPETITIVIDAD
COMPORTAMIENTO ELECTORAL
CONGRESO IDEOLOGICO
CONSOLIDACION DEMOCRATICA (V. TRANSICION A LA DEMOCRACIA)
CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS
CONTRIBUCIONES (V. FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS)
CONTENCIOSO ELECTORAL
CONTROL PARLAMENTARIO
CONVENCION ELECTORAL
CONVOCATORIA A ELECCIONES
COOPTACION (V. VOTO)
CORTE ELECTORAL (V. ORGANISMOS ELECTORALES)
CORRUPCION ELECTORAL
CREDENCIAL DEL ELECTOR (V. CEDULA DE IDENTIDAD)
CUERPO ELECTORAL (V. ELECTOR, PADRON ELECTORAL)
CULTURA POLITICA
CURUL (V. ESCAÑOS)

"D"

DECLARATORIA DE ELEGIDOS (V. DERECHO PROCESAL ELECTORAL, LEGITIMIDAD)
DEFENSOR DEL PUEBLO (V. OMBUDSMAN)
D'HONT
DELEGADO (V. FISCALIZACION DE ELECCIONES; FISCAL ELECTORAL; DELEGADOS CULTURALES)
DELEGADOS ELECTORALES

ELECTORAL, CONTENCIOSO ELECTORAL)
INCAPACIDAD (V. CIUDADANIA)
INCOMPATIBILIDAD (V. CARGOS DE ELECCION POPULAR)
INFORMATICA ELECTORAL
INSTALACIONES ELECTORALES
INTERPRETACION DE LEYES ELECTORALES
INVESTIGACION ELECTORAL

"J"

JORNADA ELECTORAL
JUNTA ELECTORAL (V. ORGANISMOS ELECTORALES)
JURISDICCION ELECTORAL (V. DERECHO PROCESAL ELECTORAL, JUSTICIA ELECTORAL)
JURISPRUDENCIA ELECTORAL
JUSTICIA ELECTORAL

"L"

LEGISLACION ELECTORAL
LEGISLACION ELECTORAL COMPARADA
LEGITIMIDAD
LEY DE LEMAS
LEYES DE MAURICIO DUVERGER
LEYES DE TENDENCIAS DE GIOVANNI SARTORI
LIDERAZGO POLITICO
LISTAS ELECTORALES
LOCALES (V. INSTALACIONES ELECTORALES)

"M"

MANDATO
MAYORIA (V. ELECCIONES, SISTEMAS ELECTORALES)
METODOS ELECTORALES (V. SISTEMAS ELECTORALES; FORMULA ELECTORAL; D, HONDT; CIFRA REPARTIDORA)
MINORIA (V. ELECCIONES, SISTEMAS ELECTORALES)
MANIPULACION
MOVIMIENTOS POLITICOS

"N"

NACION (V. ELECTOR, SOBERANIA)
NO REELECCION (V. REELECCION)
NULIDAD DE ELECCIONES

"O"

OBSERVACION INTERNACIONAL DE ELECCIONES
OMBUDSMAN
OPOSICION POLITICA
ORGANISMOS ELECTORALES
ORGANIZACIONES POLITICAS

"P"

PADRON ELECTORAL
PANACHAGE (V. SISTEMAS ELECTORALES)
PAPELETA (V. DOCUMENTACION ELECTORAL, BOLETAS DE VOTACION)
PARLAMENTARISMO (V. REGIMENES POLITICOS)
PARTICIPACION POLITICA
PARTIDOS POLITICOS
PLEBISCITO (V. REFERENDUM)
PLURALISMO
PLURIPARTIDISMO (V. LEYES DE MAURICIO DUVERGER, PARTIDOS POLITICOS)

DELITOS ELECTORALES
DEMOCRACIA
DEMOCRATIZACION DEL SUFRAGIO
DERECHO ELECTORAL
DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES
ELECTORALES
DERECHO PROCESAL ELECTORAL
DERECHOS Y DEBERES POLITICOS
DISCRIMINACION ELECTORAL
 DISTINTIVOS (V. *EMBLEMAS Y LOGOTIPOS*
ELECTORALES)
 DISTRITOS ELECTORALES (V. *CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES*)
 DIVISA (V. *EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES*)
DOCUMENTACION ELECTORAL

"E"

EDUCACION ELECTORAL
ELECCIONES
 ELECTORADO (V. *ELECTOR*)
EMBLEMAS Y LOGOTIPOS ELECTORALES
EMISION DEL VOTO
EMPADRONAMIENTO
ENCUESTAS ELECTORALES
ESCAÑOS
ESCRUTINIOS
ESTADISTICAS ELECTORALES
ESTADO SOCIAL DE DERECHO
 ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS (V. *PARTIDOS POLITICOS*)
ESTRUCTURA SOCIAL Y ELECCIONES
ETICA ELECTORAL

"F"

FINANCIAMIENTO DE ELECCIONES
FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS
FISCAL ELECTORAL
FISCALIZACION DE ELECCIONES
FORMULA ELECTORAL
 FRAUDE ELECTORAL (V. *DELITOS ELECTORALES*)
 FRENTES ELECTORALES (V. *COALICIONES*
DE PARTIDOS)
 FUSIONES (V. *COALICIONES DE PARTIDOS*)

"G"

GARANTIAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES
 (V. *DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES ELECTORALES*)
 GERRYMANDERING (V. *MANIPULACION*)
GOBIERNO DE FACTO
GRUPOS DE PRESION

"H"

HAGENBACH-BISCHOFF (V. *SISTEMAS ELECTORALES; FORMULA ELECTORAL*)
HARE (V. *SISTEMAS ELECTORALES; FORMULA ELECTORAL*)

"I"

IDENTIFICACION (V. *CEDULA DE IDENTIDAD, COMPORTAMIENTO*
ELECTORAL)
IDEOLOGIA POLITICA
IMPEDIMENTO ELECTORAL (V. *CARGOS DE ELECCION POPULAR*)
IMPUGNACION (V. *DERECHO PROCESAL*)

PREFERENCIAS (V. COMPORTAMIENTO ELECTORAL)
PRESIDENCIALISMO (V. REGIMENES POLITICOS)
PRIMARIAS (V. ELECCIONES, SISTEMAS ELECTORALES)
PROCEDIMIENTO ELECTORAL (V. DERECHO PROCESAL ELECTORAL)

PROCESO ELECTORAL

PROGRAMAS POLITICOS

PROPAGANDA ELECTORAL

PROPORCIONALIDAD (V. SISTEMAS ELECTORALES; REPRESENTACION POLITICA)

PUREZA DEL SUFRAGIO (V. SUFRAGIO, VOTO)

"Q"

QUEJA (V. DERECHO PROCESAL ELECTORAL)

QUORUM

"R"

REELECCION

REFERENDUM

REGIMENES POLITICOS

REGIONALISMO

REGISTRO CIVIL

REGISTRO ELECTORAL

REGLA DEL CUBO

REGLAS DE PROPORCIONALIDAD (V. SISTEMAS ELECTORALES)

REPRESENTACION POLITICA

REPUBLICA

REPRESENTACION PROPORCIONAL (V. SISTEMAS ELECTORALES)

RESPONSABILIDAD PENAL (V. DELITOS ELECTORALES)

REVOCACION (V. MANDATO)

"S"

SISTEMAS DE PARTIDOS

SISTEMAS ELECTORALES

SISTEMA ELECTORAL ALEMAN

SISTEMAS POLITICOS

SISTEMAS POLITICOS COMPARADOS

SOBERANIA

SONDEO DE OPINION

SORTEO

SUFRAGIO

"T"

TENDENCIAS POLITICAS (V. MOVIMIENTOS POLITICOS, IDEOLOGIA POLITICA, PARTIDOS POLITICOS)

TIPOLOGIA DE PARTIDOS (V. PARTIDOS POLITICOS)

TRADICION DEMOCRATICA (V. CULTURA POLITICA, EDUCACION ELECTORAL)

TRANSICION A LA DEMOCRACIA

TRASLADO ELECTORAL (V. PADRON ELECTORAL)

TRIBUNAL ELECTORAL (V. ORGANISMOS ELECTORALES)

"U"

UNICAMERALISMO (V. REGIMENES POLITICOS)

UNIPARTIDISMO (V. SISTEMAS ELECTORALES)

URNAS ELECTORALES

700

"v"

VIA PACIFICA ELECTORAL

VICIOS ELECTORALES (V. CORRUPCION ELECTORAL. DELITOS ELECTORALES,
FISCALIZACION DE LAS ELECCIONES)

VOLUNTAD POPULAR (V. MANDATO, SOBERANIA)

VOTO

VOTO DE ARRASTRE

VOTO UNICO TRANSFERIBLE