



ABSTENCIONISMO ELECTORAL

I. Concepto

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

Aun cuando en los regímenes democráticos se asocia a la *ciudadanía* un deber cívico o moral de votar, que en algunos ordenamientos se convierte en deber jurídico, el *abstencionismo electoral* aparece con el *sufragio* mismo. Consiste simplemente en 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, si bien con carácter general responde a impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas

y asumidas incluso cuando sobrepasan determinados límites porcentuales. 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 de la Unión Soviética y la Europa del Este, 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. LÓPEZ 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 relajamiento del impulso totalitario.

En el contexto democrático los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Así, y siempre en relación con 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 27,8) y 1983 (el 27,2%); en Francia la abstención más alta se produce en las *elecciones* parlamentarias en 1988, con un 33,8% y la menor en 1973, con un 18,7% (en las presidenciales, respectivamente, en 1969 con un 22,9% y en 1984 con un 15,8%); en la República Federal de Alemania el mayor índice de no votantes se halla en 1949, con un 21,5%, y el mínimo en 1972, con un 8,9%, cifra algo más baja que en 1976 (el 9,3% 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 30,26% en las de 1989 en España y un 33,7% en las legislativas portuguesas de 1995.

El nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado *voto* obligatorio, cuestión que después abordaremos. Así en Australia o Malta 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 artículo 48 que el ejercicio del *voto* es

un deber cívico— ha alcanzado su cota máxima en 1996 con un 17,1%. En Perú o Argentina, no obstante la obligatoriedad del *sufragio*, el *abstencionismo electoral* ha llegado en las presidenciales de 1995 al 27% y al 21% respectivamente (si bien en las de Argentina de 1999 ha disminuido hasta el 19,5%) y en Costa Rica y Uruguay al 18,9% en las *elecciones* presidenciales de 1994 sobrepasando con creces las cifras de otros países en los que el *voto* es también obligatorio como Chile (9,5% y 9%, respectivamente en las presidenciales y legislativas de 1993), aunque muy lejos del porcentaje alarmante de El Salvador (53,8% en las presidenciales de 1994) o Guatemala (67,1% en las presidenciales de 1995 aunque reducido al 46,6% en las de 1999). Los niveles más altos de abstención los ofrecen dos países de sólida tradición democrática como Estados Unidos —alcanzando el 51,2% en las presidenciales de 1996 y el 51,8% en las legislativas de 1988—, Suiza —con un 51,9% en 1979 y un 57,8% en 1995— y Japón —con un 41% en 1996—.

Los porcentajes aumentan considerablemente en las *elecciones* locales (sobre las razones de ello existe una abundantísima bibliografía, entre la que destaca J.L. PARODI. “Dans la logique des élections intermédiaires”. *Revue Politique et Parlementaire* núm. 903, 1983 y A. MIRABEAU y otros. *Les citoyens et la politique locale*. Pedone. París, 1987) o en las de carácter supranacional (Parlamento Europeo) con cifras de participación inferiores al 50% en Irlanda, Gran Bretaña u Holanda. Curiosamente, pues, en las *elecciones* más próximas e inmediatas y en las de integración de los órganos más alejados coincide un alto nivel de abstención.

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*, etc.

Junto a ella cabe mencionar la abstención política o racional, actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política 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 o en la concreción de su insatisfacción política. Cuando trasvasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al *régimen político* o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.

Existe asimismo el abstencionismo apático 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. París, 1923) y junto a éste el que podríamos denominar abstencionismo cívico, en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a 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. En todo caso, el *sistema político* democrático no pierde *legitimidad* con el descenso del nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la *democracia*, aun cuando su ideal es el participativo pleno de la totalidad de los ciudadanos.

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, aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una plura-

lidad de motivaciones (J.M. VILAJOSANA. “La justificación de la abstención”. *Revista de Estudios Políticos* núm. 104, 1999). 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 sistema de comunicaciones o el ámbito de población en que se reside, etc.
- Factores psicológicos: la apatía o 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 ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales, o el descontento con el método tradicional de participación son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo. En definitiva el alejamiento, la progresiva hendidura abierta entre gobernantes y gobernados 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 la emisión del *voto* por medios diferentes al de personación ante la casilla o mesa electoral (*voto* por correspondencia o *voto* por procuración), posibilitar el *voto* de los empleados y funcionarios públicos que se encuentran cumpliendo determinadas funciones públicas en el exterior como los diplomáticos, el personal embarcado o los militares, etc.

Asimismo los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales a través de los grandes medios de comunicación y otras formas de llamamientos 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 falto implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección” (A. POSADA. *El sufragio*. Barcelona, s.f.). El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las *elecciones* libres y justas. Se traducen la exactitud y objetividad en una doble exigencia: por un lado, la universalidad o integridad y la permanencia a fin de asegurar que el censo sea reflejo y espejo fiel del cuerpo electoral; por otra parte, la independencia orgánica y funcional y la neutralidad del órgano al que se encomienda su formación.

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, Austria, Luxemburgo, Italia, Holanda, Dinamarca, en Europa y Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica o Uruguay, entre otros, en Iberoamérica, además de Australia) que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación, bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral). Los partidarios del *voto* obligatorio, entre los que cabe contar con H. KELSEN, consideran que la participación es una prueba de sentido cívico, que aislarse voluntariamente conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos, que la abstención es contraria al deber de civismo (C. CADOUX. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. París, 1973); que si todos fueran autointeresados, todos concluirían lo mismo y si el *voto* fuera voluntario ninguno votaría de manera que se generaría una estructura de “dilema de prisioneros” en la que todos se verían perjudicados al perderse el bien público de la *democracia* participativa (C.S. NINO. *Un país al margen de la ley*. Emecé. Buenos Aires, 1992).

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 apertura o entre apertura de listas o al menos la eliminación de las cerradas y 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, formula el escepticismo respecto de las *elecciones* como forma más importante de la *democracia* representativa y por tanto respecto del nivel o grado de consentimiento en un *sistema político* en el que el *sufragio* es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos; disminuye asimismo la *legitimidad* de la decisión sometida a la consideración de los *electores* en

un *referéndum* o *plebiscito*, sin olvidar los efectos electorales puros en cuanto que puede conducir asimismo, combinada con determinadas *fórmulas electorales*, a otorgar primas a los partidos mayoritarios alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien estos efectos 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* sujeta a la potestad sancionadora de la Administración en el supuesto de incumplimiento, 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:

Comportamiento electoral
Elecciones
Participación política
Voto

Bibliografía:

- Alcubilla, E. A.: *El régimen electoral en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.
- Barthelemy, J.: "Le vote obligatoire". *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. Tomo V, libro I. París, 1923.
- Bar Cendon, A.: "La participación política en España. Análisis de los factores determinantes". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23 (1981).
- Beaussire, E.: "La réforme électorale et l'abstention". *Revue de Deux Mondes*, fevrier, 1872.
- Caciagli, M. y Scaramozzino, P.: *Il voto di chi non vota: l'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*. Ed. di Comunita. Milano, 1983.
- Font, J., y Virós, R., (eds.): *Electoral abstention in Europe*. ICPS. Barcelona, 1995.
- IDEA, *Voter turnout from 1945 to 1997: a global report on political participation*. Estocolmo, 1997.
- López, L.: "Abstencionismo electoral en contextos no democráticos y de transición: el caso español". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 2 (1978).
- Martínez, M.: *El sistema político español y el comportamiento electoral regional en el sur de Europa*. Madrid, 1980.
- Meynaud, J.: *La participation des français á la politique*. París, 1964.
- Milbrath, W.: *Political participation. How and Why do people get involved in politics*. Rand Mc. Nall and Co. Chicago, 1966.
- Moreau, F.: "Le vote obligatoire". *Revue politique et parlementaire*. Tomo VII. Núm. 19. París, 1896.

- Morris, W.H.: *Indefense of apathy*. Political Studies, 2 (1954).
- Nino, C.S.: "El voto obligatorio", en VV.AA. *Segundo dictamen sobre la reforma constitucional del Consejo para la consolidación de la democracia*. EUDEBA. Buenos Aires, 1987.
- Posada, A.: "El deber de sufragio y el voto obligatorio". *Revista general de legislación y jurisprudencia*, núm. 88 (1896).
- Rose, R.: *Electoral participation. A comparative analysis*. Saga. Beverly Hills, 1980;
- Sanini, G.: *Il comportamento elettorale*. Bolonia, 1967.
- Segot, R.: *De L'abstention en matiere électorale, principaux maux d'y remédier*. Caen Université, 1906.
- Sevenne, Ch.H.: *L'abstentionisme politique en France*. Ed. Babel. París, 1953.
- Turri, G.: *L'abstencionismo nelle elezioni politiche e il voto obbligatorio*. Bologna, 1907.
- Vilajosana, J.M.: "La justificación de la abstención". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 104 (1999).
- Wolfinger, R.E., y Rosentone, S.J.: *Who votes?* Yale University Press. New Haven, 1980.

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

I. Concepto

El término *Administración Electoral* tiene dos acepciones principales: la primera relativa a los órganos encargados de la conducción electoral; la segunda atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las *elecciones* se lleven a cabo eficazmente. Por un lado, se trata del orden político e institucional y, por otro, de cuestiones de gestión y procedimientos rutinizados. En la acepción institucional, *Administración Electoral* es el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de *elecciones*. El término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas relativas a las *elecciones*, según regiones del mundo, países, tradición constitucional y *cultura política*. En América Latina en general, se les denomina tribunales electorales. En otras áreas del mundo, sobre todo en países anglosajones y en democracias de reciente creación, se les llama comisiones electorales. Incluso hay países, como el Reino Unido, donde no existe una *administración electoral* propiamente dicha en cuanto referencia institucional y admi-

nistrativa de alcance nacional. De aquí la utilidad conceptual y práctica de acotar un concepto como el de *administración electoral* para referirnos, en sentido amplio, a una variedad de instituciones y órganos cuyo factor común radica en la responsabilidad por la conducción de las *elecciones*.

En la acepción administrativa, *Administración Electoral* es gestión y procesos. En este sentido, la celebración de *elecciones* implica una variedad de actividades, desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de *electores*, la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral, la actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el *escrutinio* y el anuncio de resultados. Todo ello además de la rutinaria gestión y administración de los *organismos electorales* permanentes, que ya es el caso en la mayor parte de los países (selección y capacitación del personal, mantenimiento de materiales y registros, asistencia jurídica y legislativa, educación ciudadana permanente, etc.).

Estas actividades o funciones se articulan institucional y orgánicamente de distinta manera según países por las razones históricas ya mencionadas de tradición constitucional y *cultura política*. La *administración electoral* adopta una variedad de formas organizativas. En la mayor parte del mundo, existen organizaciones específicamente encargadas de todas las funciones electorales o alguna de ellas en particular (el registro, las votaciones, los contenciosos). En algunos países las diversas funciones electorales se encuentran orgánicamente situadas en las administraciones ordinarias del ejecutivo nacional o local así como en los órganos del Poder Judicial. En muy pocos (el Reino Unido e Irlanda) no existe *administración electoral* alguna y la sola instancia nacional es una asociación de empleados públicos con alguna responsabilidad en la administración del *voto*. En los Estados Unidos sólo existe en el ámbito nacional una Comisión Electoral Federal con responsabilidad limitada al control de los gastos de las campañas.

En América Latina, las administraciones electorales como organismos especializados e independientes del Poder Ejecutivo son producto, en su mayoría, del primer cuarto del siglo veinte. Hoy día prácticamente todos los países tienen algún órgano estatal encargado de las *elecciones* y en algunos está considerado como un cuarto poder del Estado (Costa Rica, Uruguay, Venezuela) e incluso está constitucionalmente

así definido como en Nicaragua¹. En el conjunto del mundo, sobre todo en democracias emergentes de las últimas décadas, la tendencia es hacia la institucionalización de organismos nacionales permanentes y separados de los otros poderes. Adicionalmente, la evidencia disponible apunta a que una *administración electoral* de carácter permanente gestiona los *procesos electorales* con menor coste que organismos que solo tienen una vigencia temporal mientras duran las *elecciones*. A estas conclusiones llegó el autor en un trabajo de extensa recopilación de información y análisis comparado de la experiencia mundial, por encargo del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas². La tipología que se ofrece a continuación da cuenta de tal variedad institucional.

II. Tipología

Aunque no hay dos países con el mismo tipo de *administración electoral*, los *organismos electorales* pueden clasificarse en cinco categorías según su relación y grado de dependencia institucional del Poder Ejecutivo. Por orden de frecuencia, primero están las comisiones o tribunales electorales, independientes del Ejecutivo y con plena responsabilidad sobre dirección y gestión del *proceso electoral*. Como se ha dicho, este es el caso más común en las nuevas democracias y antiguo en América Latina. Una variante del modelo anterior incluye diferentes órganos, separados entre sí e independientes del Poder Ejecutivo. Normalmente se trata de dos instituciones electorales, una encargada de la administración de las *elecciones* y la otra con competencias reguladoras, de supervisión y judiciales. Tal es el caso de países como Barbados, Chile, Colombia, Perú, Botswana y Mozambique. La tercera categoría, aunque segunda en número de casos, abarca los casos donde las *elecciones* están organizadas por el gobierno (Ministerio del Interior o equivalente), aunque bajo supervisión de un órgano colegiado integrado por jueces u otros miembros de las profesiones jurídicas, representantes de los *partidos políticos*, o una mezcla de ambos, con ciertas competencias reguladoras, de supervisión y judiciales. Es el denominado “modelo francés”, vigente en media Europa Occidental y parte del Este, muchos países del África sobre todo francófona, y en algunos países de otras regiones del mundo (Argentina, Japón, Nueva Zelanda, Turquía, Israel).

- 1 Jaramillo, J.: “Los órganos electorales supremos”, en: Nohlen, D. et al, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998. Págs. 210-213.
- 2 López Pintor, R.: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. PNUD, New York, 1999.

En el caso de Francia misma, las *elecciones* las organiza el Ministerio del Interior, pero son supervisadas por el Consejo Constitucional y el Consejo de Estado, según el tipo de *elección* de que se trate. En España, la actuación del Ministerio del Interior es supervisada por la Junta Electoral Central en el ámbito nacional, un órgano permanente ligado al parlamento, y por juntas provinciales y municipales en ámbitos inferiores. En un cuarto grupo están los países donde la gestión electoral corre exclusivamente a cargo del gobierno. Tal es el caso en la otra mitad de Europa Occidental y en un cierto número de países del Caribe, Asia del Sur y el Pacífico, África y Oriente Medio. Finalmente, en un quinto grupo de países las *elecciones* se realizan bajo un sistema de administración fuertemente descentralizado, bajo la limitada coordinación o supervisión de alguna entidad nacional, que puede ser independiente del gobierno (Elections Canada, La Comisión Federal Electoral en los Estados Unidos), forma parte del Poder Ejecutivo (Cancillería Federal en Suiza, Comisión Federal en Alemania) o se trata de una asociación profesional de empleados electorales (Reino Unido, Irlanda).

El cuadro adjunto resume una estadística sobre el particular, con 148 países, elaborada por encargo del PNUD. Por razones de claridad interpretativa, las cinco categorías anteriores se han reducido a tres modelos básicos. De un lado se incluyen, como un solo modelo, los países regidos por una comisión electoral y los que tienen varios *organismos electorales* independientes. Por otro, Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda se han agregado al grupo de países donde el gobierno se hace cargo de las *elecciones* bajo una autoridad supervisora exterior al mismo.

Cuadro 1: Distribución de los organismos electorales según región del mundo y modelo institucional (porcentajes)

Modelo Institucional	Región del mundo							Número de casos de cada Modelo Institucional
	Norte América y Europa Occid. (%)	América Latina, y Caribe (%)	Asia y Pacífico (%)	Oriente Medio y Magreb (%)	Europa Central y Este (%)	Africa Subsahariana (%)	TOTAL (%)	
El Gobierno hace las elecciones	43	12	30	45	—	8	20	29
Gobierno bajo un Organismo Supervisor	43	18	7	33	33	39	27	40
Comisión electoral independiente	14	70	63	22	67	53	53	79
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	
Número de casos por región	21	34	30	9	18	36	148	148

Fuente: Adaptación de Rafael López Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: PNUD (en prensa).

Las conclusiones principales de este trabajo de clasificación son las siguientes. Primero, la organización de las *elecciones* hoy en la mayoría de los países del mundo corresponde en exclusiva a una comisión electoral, que al menos legalmente es independiente del gobierno (más del 53% de los casos). Segundo, le siguen en importancia y a gran distancia aquellos países donde las *elecciones* son administradas por el gobierno bajo supervisión de alguna autoridad colegiada (27% de los casos). Finalmente, sólo en uno de cada cinco países las *elecciones* son gestionadas exclusivamente el Poder Ejecutivo (20%), siendo más frecuente el caso de ciertas islas del Caribe (Aruba, Granada), la región de Asia-Pacífico (Sri Lanka, Fiji), el Norte de Europa (Dinamarca, Finlandia), Oriente Medio (Líbano, Jordania) y África Oriental (Burundi, Seychelles).

Existe la tendencia generalizada hacia un sistema de *administración electoral* independiente en forma de comisión o tribunal electoral. Como un estadio que históricamente podría resultar intermedio, se establece a veces un organismo supervisor de la conducción electoral en países donde ésta corre a cargo del Poder Ejecutivo. La tendencia se manifiesta en las nuevas democracias de Europa del Este, Asia y África; sin contar América Latina, donde las últimas reformas abundan en el sentido esperado de la tradición de la región de *organismos electorales* separados del Poder Ejecutivo, que hoy se impone mundialmente. Así en México, la reforma constitucional de 1990 estableció un Instituto Federal Electoral, como comisión independiente con plena responsabilidad sobre las *elecciones* y un Tribunal Federal Electoral como corte que conoce de los contenciosos electorales. En Paraguay, las reformas de 1996 supusieron la mejora legal de la independencia de las autoridades electorales al sacarlas del seno del Poder Ejecutivo y situarlas dentro de la administración de justicia. La nueva institución, el Tribunal Superior de Justicia Electoral incluye una representación de los *partidos políticos*. En Venezuela, donde siempre existió una comisión integrada fundamentalmente por miembros de los *partidos políticos*, la reforma de 1998 estableció que todos los magistrados fueran designados por el parlamento entre personas sin afiliación partidaria. Esta reforma estableció también el depósito del *voto* y su *escrutinio* por medios electrónicos. En Honduras, la ley electoral de 1991 incluye medidas de fortalecimiento del Tribunal Nacional de Elecciones, que está integrado por un magistrado designado por la Corte Suprema de Justicia y un número variable de representantes de los *partidos políticos* a uno por partido legalmente inscrito. En Haití, la Constitución de 1987 estableció un Consejo Electoral Permanente,

aunque aún está por designar y las diferentes *elecciones* han sido gestionadas por sucesivos consejos provisionales de corta duración. En Colombia, las últimas reformas constitucionales y legislativas han reforzado el carácter independiente de la *administración electoral*. Hay un Consejo Nacional de Elecciones con siete miembros, representantes de los *partidos políticos*, que supervisa el *proceso electoral* y aprueba un presupuesto para la Registraduría Nacional del Estado Civil de las Personas, que es el organismo que administra las *elecciones*. El Registrador es nombrado por el Consejo y debe ser una persona representante del principal partido de la oposición.

III. Estructuras de organización y funcionamiento

La composición de los *organismos electorales* no integrados en el Poder Ejecutivo varía mucho según países. En unos casos, están formados total o parcialmente por representantes de los *partidos políticos*, ya en calidad de miembros o de candidatos sobre los que las fuerzas parlamentarias han llegado a un acuerdo, como sucede en la mayor parte de América Latina, Europa Occidental y del Este, África y la Comisión Federal de los Estados Unidos. Australia y Canadá, por el contrario, se cuentan entre los pocos casos de antiguas democracias donde una *administración electoral* independiente no tiene ninguna composición partidaria. Conviene resaltar, sin embargo, que la independencia respecto del Poder Ejecutivo y la neutralidad en las actuaciones de una autoridad electoral no deben considerarse vulneradas por el hecho de que los *partidos políticos* estén representados en los *organismos electorales*. Lo importante para que unas *elecciones* se celebren de manera limpia, honesta y eficaz es que exista un grado de confianza suficiente entre los contendientes y que todos ellos consideren bien atendidos sus intereses por parte de quienes organizan y gestionan la *elección*. En algunos países, no muchos, se sigue confiando en los funcionarios del gobierno como gestores electorales tras más de un siglo de conflictos y lucha por el *sufragio*. En otros con una cierta tradición constitucional, la confianza tiende a depositarse en jueces y abogados independientes de toda afiliación partidaria. En la mayoría de las democracias, sin embargo, la confianza y el consenso se construyen involucrando directamente a los representantes de los *partidos políticos* en los *organismos electorales*, como una forma de neutralización recíproca y de establecer distancias respecto del Poder Ejecutivo, con frecuencia dominado por un partido único, una oligarquía militar o un gobernante autoritario, según variantes del contexto de los procesos de *democratización*, que en forma masiva están teniendo desde los años ochenta del siglo que termina.

En la práctica, y con independencia de lo establecido en las leyes, la independencia de una *administración electoral* viene fuertemente condicionada por su autonomía financiera; y ésta depende de la forma en que se elabora y aprueba su presupuesto. El modelo ideal de autonomía financiera implica que la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que en sus elementos básicos dicho presupuesto forma parte del presupuesto ordinario de la nación y que es tramitado directamente en el parlamento sin interferencia del Poder Ejecutivo, más allá de la inclusión del presupuesto electoral en los presupuestos generales de la nación. Hay que resaltar que tal situación de plena autonomía financiera es la menos frecuente, por razones esencialmente políticas de preponderancia del *poder ejecutivo*. Como ejemplos de autonomía presupuestaria en sistemas de *administración electoral* orgánicamente separada del Poder Ejecutivo pueden mencionarse Canadá y Australia, en el mundo anglosajón, así como Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Brasil en América Latina, donde el presupuesto elaborado por la autoridad electoral se incorpora automáticamente al proyecto que presenta el Gobierno sin que éste pueda corregirlo³. Por su parte, en aquellas antiguas democracias occidentales donde la organización de las *elecciones* corre a cargo del Poder Ejecutivo, el presupuesto electoral forma parte de la financiación rutinizada de los aparatos del estado sobre la base de equilibrios alcanzados no sin dificultad en la contienda *política* de muchos años de antagonismo por la limpieza del *sufragio*.

IV. La *administración electoral* como gestión y procedimientos

En el ámbito operativo de los procesos, actividades y procedimientos, el organigrama de una *administración electoral*, sin incluir la justicia, suele contener los siguientes divisiones o departamentos bajo distintas denominaciones: planificación y programas, personal y capacitación, administración y finanzas, legal y de procedimientos, registro de *electores*, logística, estadística y proceso de datos, información y publicidad. Con todo este equipamiento organizativo, se trata idealmente de asegurar el ejercicio libre y limpio del derecho al *sufragio*.

a) Fases del proceso: En su conjunto, el *proceso electoral* abarca las siguientes actividades: convocatoria, actualización y cierre del registro de *electores*, inscripción de *candidaturas*, *campaña electoral*, votaciones, *escrutinio*, anuncio de resultados y resolución de los contenciosos elec-

3 Jaramillo, J., Op.Cit. Pág.214.

torales presentados (parte o la totalidad de esta última actividad competen a los organismos judiciales, según los países).

Una peculiaridad del *proceso electoral*, a semejanza de la acción en cualquier otro ámbito público y a diferencia del sector privado, es que implica procedimientos administrativos o de actuación de las autoridades del estado a nivel nacional regional y local; sometidos normalmente a requerimientos de información pública, formas y plazos determinados, todo ello sujeto a la posibilidad de impugnación o recursos por parte de los “administrados”. Este hecho es un elemento esencial a tener en cuenta para la programación de actividades y la gestión de recursos ya que, por una parte, no puede pasarse de una actividad a la siguiente sin agotar los plazos administrativos y, por otra, las impugnaciones de cada fase han de resolverse en tiempo y forma tales que no se dificulte la marcha del calendario electoral en su conjunto. Desde esta perspectiva, las *elecciones* son un proceso administrativo de alcance masivo pues envuelve a toda la *ciudadanía*, pero que se desenvuelve escalonadamente en muy breve tiempo y plazos perentorios. De aquí que quienes se ocupan de la asesoría y consulta en estas materias, sobre todo si proceden del sector privado, deban familiarizarse mínimamente con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

b) Planificación: La planificación estratégica y operativa cada día se muestra más necesaria también en el campo electoral, pues se trata de coordinar una multiplicidad de esfuerzos individuales en tiempos cortos y con recursos limitados. Planificar un *proceso electoral* no es tarea especialmente difícil, sobre todo a medida que se torna un acontecimiento repetitivo en el *sistema político*. Estamos ante un proceso por definición rutinizable (se descompone en muchas partes iguales entre sí) y rutinizado (la repetición de las *elecciones* hace que su organización sea cada vez más parecida). La planificación estratégica implica tomar decisiones sobre definición de objetivos para el conjunto de la organización a corto y medio plazo; ordenar los recursos materiales y humanos necesarios/existentes para alcanzarlos; y calcular/fijar tiempos para la ejecución. La planificación operativa define objetivos a las distintas unidades de la organización, distribuye tareas entre sus componentes, asigna los recursos y fija los tiempos correspondientes. Una buena planificación operativa debe incluir “planes B” o de contingencia como salida alternativa ante situaciones no previstas en el plan original. Hay fases del *proceso electoral* donde un plan alternativo suele resultar especialmente útil; tales como la distribución del material electoral o el dispositivo para un *escrutinio* electrónico.

c) Información y costes: Recoger, sistematizar, acumular información relevante es requisito imprescindible para una buena planificación, cualquiera que sea el nivel de que se trate. Sobre una adecuada base informativa, la buena planificación exige empezar con un borrador de presupuesto, que se irá ajustando a medida que avanza el proceso planificador mismo y se van especificando las tareas, tiempos y recursos necesarios para alcanzar los objetivos propuestos. Sobre costes electorales se ha escrito mucho y se sabe poco, debido a las grandes diferencias en las condiciones materiales, sociales y políticas en que tienen lugar los *procesos electorales* de los diferentes países. Sin embargo, sabemos con cierto fundamento algunas cosas como las siguientes. Primero, la planificación estratégica y operativa parece ser el principal mecanismo para reducir costes. Segundo, los costes varían mucho en virtud de las circunstancias generales de la *elección*, siendo fundamental distinguir entre contextos de posguerra con intervención de misiones de paz de la comunidad internacional, situaciones de transición pacífica a la *democracia* y *elecciones* rutinarias en *sistemas políticos* estables. Tercero, los costes varían también en función del tiempo o antigüedad del sistema democrático y la rutinización de los procedimientos administrativos. Cuarto, tomado aisladamente, el componente más costoso de una *administración electoral* es el registro de *electores*, que puede beneficiarse de una importante reducción de costes cuando se mantiene sobre una base permanente. Quinto, una sustancial reducción de costes puede lograrse utilizando materiales electorales de calidad normal (urnas, papeletas, actas, tarjetas de identificación). Es la falta de confianza política y no una necesidad técnica o administrativa lo que encarece el material electoral, sin que ello garantice por sí sólo el éxito político de la *elección*. Cuando los contendientes participan en todas las fases del proceso y tienen representantes en los lugares de votación y *escrutinio*, la posibilidad de control recíproco debería eximir la utilización de material electoral de alta calidad y gran coste⁴. En resumen, la planificación, un *registro electoral* permanente y condiciones de confianza política vienen a ser los mayores reductores del coste de las *elecciones*.

d) Nuevas tecnologías: En cuanto al uso electoral de las nuevas tecnologías de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones, es conveniente encararlas abiertamente y discutir su utilidad y costes para un país determinado por cuanto forman parte esencial de la organización productiva de nuestro tiempo. Se trata de tecnologías de costes

4 López Pintor, R., *Ibidem*.

decrecientes y capacidad cada vez mayor. Invertir en ellas conlleva costes de instalación, que a medio plazo suelen amortizarse. No así los costes de mantenimiento, que pueden ser estables o crecientes. Por otra parte, su aplicación en el ámbito electoral no parece ofrecer mayores problemas de aprendizaje y utilización entre el electorado en países con muy diferente nivel cultural (USA, Brasil, Venezuela). Sin embargo, no hay receta en esta materia, que debe ser objeto de consideración en función de las condiciones materiales y necesidades administrativas de cada país y, de la confianza política entre los diferentes actores del sistema.

e) Votación, *escrutinio* y anuncio de resultados: Se trata de áreas de actividad a las que suele dedicarse desigual atención y recursos por parte de las administraciones, sobre todo en las nuevas democracias y generalmente en perjuicio de la fase de *escrutinio* y publicación de resultados. Tanto vale una votación ordenada y limpia como que sus resultados se manejen con la misma limpieza y sean conocidos en tiempo oportuno. De nuevo, la planificación resulta necesaria para equilibrar la asignación de recursos entre las diferentes etapas del proceso. Vale aquí cuanto antes se ha dicho sobre uso de las nuevas tecnologías. Adicionalmente, como garantía de limpieza y eficacia del proceso, se hace necesario tener permanentemente bien informados sobre la evolución del mismo a los partidos y a la *ciudadanía*. Ellos son los dueños y actores principales del proceso y para cuyo servicio se ha establecido una *administración electoral*.

f) Supervisión y control: Forma parte de la responsabilidad de los *organismos electorales* dedicar recursos al cumplimiento de la legalidad en materia de actos de campaña, uso de los medios de comunicación por parte de los contendientes, financiación de los *partidos políticos* y gastos de su campaña. La legislación sobre estos aspectos varía mucho por países, pero en todo caso una cierta responsabilidad de la autoridad electoral resulta ineludible, aunque solo fuere para atender quejas y recursos legales. Al mismo tiempo, la evidencia muestra una cierta incapacidad de dicha autoridad para ejercer el control legal en materia de financiación y gastos de los partidos. Los escándalos al respecto han abundado en las últimas décadas, tanto en las nuevas como en las antiguas democracias. Al igual que en la fase de planificación electoral general, es recomendable en este ámbito de operaciones el uso de cronogramas que faciliten la visualización de las etapas del proceso y la ordenación de las tareas en el tiempo.

g) Gestión interna: En cuanto a la ordinaria administración de los propios *organismos electorales*, un aspecto crucial es el tamaño o número de empleados necesarios para el cumplimiento eficaz de sus funciones. Baste dejar aquí sentado el principio de que una *administración electoral* permanente y eficaz no requiere una burocracia de gran tamaño, aunque debe disponer de un equipo central y algunas oficinas regionales con un mínimo de empleados fijos o de carrera. La mayor parte del personal de nivel regional y local, sin embargo, pueden y suelen ser contratados temporalmente solo en época de *elecciones*. Los sistemas de selección, capacitación y evaluación del personal electoral dependen mucho del tipo de organización adoptado. En el esquema de una organización permanente de tamaño intermedio, lo normal es que el personal fijo adopte las pautas de carrera administrativa y el personal temporal responda a las necesidades del momento. En cada caso, y a tenor del nivel cultural general del país, la *administración electoral* deberá proveer las fórmulas más adecuadas de selección, capacitación, supervisión y evaluación.

La supervisión y control del personal electoral es tanto o más importante que en otras áreas de la actividad pública. Ello se aplica al personal tanto permanente como temporal, durante la ejecución de las tareas y también al final del proceso. La autoridad electoral debe disponer de medios que le permitan cerciorarse de que las tareas se llevan a cabo de acuerdo con la programación. Conviene señalar que, en el ámbito electoral, la actividad de supervisión y control es generalmente y debe ser compartida por los representantes de los *partidos políticos*, otro tipo de observadores nacionales o internacionales y eventualmente incluso por los medios de comunicación. Sin embargo, debido al carácter perentorio de los tiempos del *proceso electoral*, una vez que los resultados han sido aceptados por todos los contendientes existe el riesgo de rebajar el esfuerzo de evaluación del personal fijo que ha gestionado la *elección*; lo que obviamente deja de contribuir a la buena planificación de la siguiente *elección*.

Relacionado con el tamaño de la organización y tipo de personal necesario está el problema del grado de centralización o concentración de responsabilidades y actividades. La experiencia en este punto es muy variada por países. Sin embargo, de reducirla a una sola conclusión ésta sería que casi todas las fases del proceso (selección y capacitación de la mayor parte del personal electoral, seguimiento de actos de campaña, distribución y recogida de materiales, organización de los centros de

votación, *escrutinio*) los mejores resultados suelen producirse con un esquema de dirección centralizada y gestión descentralizada en las unidades intermedias y los escalones más bajos de la pirámide administrativa.

Aparte de la planificación relativa a la organización de unas *elecciones* concretas, las administraciones electorales han de planificar su actividad interna en cuanto unidades permanentes del aparato del estado. En este nivel de operaciones se hace igualmente necesaria la planificación estratégica y operativa, que debe incluir en su definición de objetivos la anticipación de metas de crecimiento (expansión/restricción presupuestaria y de personal) y de una correspondiente ordenación del gasto (costes fijos y variables) para el ejercicio en cuestión.

V. Desafíos institucionales y de gestión

Al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974, solo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado *elecciones* en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los estados nacionales existentes⁵. En el contexto político de las nuevas democracias, la *administración electoral* ha de hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas. En un estadio incipiente de *democratización*, la integridad del *sufragio* debe estar asegurada por una autoridad electoral independiente del Poder Ejecutivo, que ajuste su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de *elecciones* competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la *política* mundial, a la que tanto analistas como profesionales deben prestar atención.

En el ámbito del desarrollo institucional de un régimen democrático, el problema central a que ha de hacer frente una *administración electoral*, hoy como en el pasado, es si la limpieza del *sufragio* puede dejarse sólo en manos del Poder Ejecutivo, o por el contrario se requiere de presiones y controles externos al mismo. En las viejas democracias hizo falta más de un siglo de tensiones y luchas por el *sufragio* antes de poder hablarse de *elecciones* limpias y honestas, cualquiera sea la autoridad que las administre. En el escenario de las recientes democracias, no parece que

5 IDEA: *Voter Turnout from 1945 to 1947: A Global Report on Political Participation*. Stockholm. 1997. Pág.32.

haya que esperar tanto tiempo hasta lograr un resultado semejante. Sin embargo, parece dudoso que ello pueda alcanzarse sin el fortalecimiento de autoridades electorales independientes, bien equipadas profesional y técnicamente, que puedan movilizar en su apoyo a los *partidos políticos*, los medios de comunicación y aquellas organizaciones de la sociedad civil favorables al sistema de derechos y libertades.

Desde un punto de vista estrictamente técnico y gerencial, cada *administración electoral* deberá responder a ciertos retos de acuerdo a las condiciones materiales, políticas y financieras del país en cuestión, ya que no existen recetas infalibles de funcionamiento: ¿Cuántos funcionarios permanentes hacen falta para una eficiente *administración electoral*? ¿Qué grado de descentralización se requiere? ¿Cómo pueden abarataarse los costes electorales? ¿Cuál es el papel de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para una eficaz organización de las *elecciones*? Éstas y otras preguntas de funcionamiento necesitan ser correctamente respondidas en cada país, pero no sin antes haber prestado atención a la cuestión previa de si la limpieza del *sufragio* puede quedar garantizada bajo las condiciones políticas vigentes y qué papel puede desempeñar la institución electoral en procurar dicha garantía.

Vocablos de referencia:

Asesoría electoral

Documentación electoral

Elecciones

Funcionarios electorales

Instalaciones electorales

Proceso electoral

Organismos electorales

Registro electoral

Sufragio

Bibliografía:

DeBusk, S., (ed): *International Directory of Election Offices*. Washington, D.C., IFES, 1996.

Dundas, Carl W.: *Organizing Free and Fair Elections at Cost-Effective Level*. Commonwealth Secretariat, London, 1993.

Goodwin-Gill, G. S.: *Codes of Conduct for Elections*. Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1998.

- IDEA: *Código de Conducta: Administración Ética y Profesional de Elecciones*. Estocolmo, 1998.
- IDEA, UN, IFES: *Administration and Cost of Elections (ACE) Project*. CD-ROM made in Canada, 1998.
- IIDH/CAPEL: *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*. (4 volúmenes). San José, 1991.
- Kumar, K., (ed): *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder, Lynne Rienner, Colorado, 1998.
- López Pintor, R.: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: PNUD, 1999. Distribución restringida y en prensa.
- _____ : "Challenges for Electoral Authorities in New Democracies", en *Electoral Insight*, Vol. 1, No. 2, noviembre, 1999.
- _____ : *Votos contra Balas*. Planeta, Barcelona, 1999.
- Ministerio del Interior: *Procesos Electorales en Iberoamérica: Administración y Ejecución*, (3 volúmenes). Madrid, 1992.
- Nohlen, D. Picado, S. Zovatto, D. (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Unión Interamericana de Organismos Electorales: *Acuerdos Tomados por Consenso*. Ciudad de México: *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, 1996.

Rafael LÓPEZ PINTOR

ALIANZAS ELECTORALES

I. Concepto

Alianza electoral es la unión temporaria de dos o más *partidos políticos* con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma *candidatura* en todos o algunos de los niveles de gobierno (federal o nacional, provincial, local) y en todas o algunas de las categorías de cargos a elegir.

En algunas legislaciones se acuerda el derecho de formar *alianzas electorales* entre sí o con *partidos políticos* u otras *organizaciones políticas* habilitadas para la presentación de candidatos. La legislación de Guatemala autoriza a los Comités Cívicos Electorales a formar alian-

zas, aunque sólo en el nivel municipal. En Perú se acuerda el derecho de formar alianzas también a las Agrupaciones Independientes. La legislación dominicana, por el contrario, prohíbe a las Agrupaciones Políticas Accidentales Independientes la formación de alianzas con *partidos políticos* u otras agrupaciones similares.

Las legislaciones de muchos países latinoamericanos utilizan la denominación «coalición» en lugar de alianza (vgr. Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México). La literatura política reserva, sin embargo, el término «coalición» para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. La formación de una coalición, en el sentido tradicional, es una unión post-electoral, mientras que la alianza es una unión pre-electoral (vgr. la Alianza, en Argentina, o la Concertación por la Democracia, en Chile).

II. Caracterización

La alianza tiene una finalidad esencialmente electoral, por eso su formación y registro se vincula a un determinado acto electoral (vgr. Argentina, Brasil, México, Perú, República Dominicana). La *alianza electoral* persigue, generalmente, el fin de maximizar las posibilidades de éxito de los partidos que la integran en una determinada *elección*, ya por una decisión de estrategia política (vgr. en un sistema de partidos con un partido dominante, los partidos de oposición si compiten individualmente pierden, pero unidos tienen chances de ganar), ya porque el propio *sistema electoral* genera incentivos a la formación de bloques (vgr. el sistema binominal chileno o el sistema de ballottage para la *elección* presidencial en Argentina). La legislación boliviana contempla la posibilidad de formar alianzas no sólo «con fines únicamente electorales» sino también para «ejecutar programas específicos de acción *política* conjunta».

La alianza implica la unificación de *candidaturas* (total o parcial) y, por tanto, supone la prohibición de presentación paralela y simultánea de *candidaturas* distintas por parte de los partidos miembros. Así lo disponen expresamente las legislaciones de México, Nicaragua y Perú. Esta unificación de la *candidatura* ofrecida no permite discriminar el aporte real en *votos* de cada uno de los partidos miembros. En otros sistemas, el mismo resultado se logra a través de la presentación

de una misma *candidatura* por parte de los partidos individualmente considerados, sin formalizar alianza alguna. Los *votos* obtenidos por la *candidatura* se suman a los efectos de determinar el *resultado electoral* y los diferentes partidos pueden discriminar su potencial electoral. En Argentina el tema no está regulado expresamente, pero la *Justicia Electoral* ha autorizado en numerosas ocasiones la sumatoria de *votos*. En El Salvador, los partidos que integran una alianza pueden optar por presentarse bajo un símbolo único o presentando la *candidatura* común bajo el símbolo de cada partido miembro independientemente. En estos casos la ley expresamente dispone que «Los *votos* que obtenga la coalición será la suma de los *votos* válidos obtenidos por los partidos coaligados». Otras legislaciones prohíben expresamente esta mecánica; por ejemplo, la ley dominicana dispone que «a los partidos y agrupaciones que no hayan hecho pacto de alianza o coalición, no podrán sumárseles los *votos* para los fines de una *elección* aunque hubiesen presentado los mismos candidatos».

Otra finalidad que puede buscarse con la incorporación a una alianza de un partido –generalmente con escaso caudal electoral– es la de salvar al partido de la cancelación o caducidad de su personería, beneficiándose del caudal total de *votos* que obtiene la alianza a los fines de determinar el caudal mínimo de *votos* exigido para mantener la personería o registro (vgr. Argentina). Algunas legislaciones excluyen expresamente esta posibilidad o disminuyen los incentivos para que los partidos conformen alianzas con este fin. Así, por ejemplo, en México la legislación establece que en caso de alianzas, los partidos miembros conservarán su registro «si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida, que requiere cada uno de los *partidos políticos* coaligados». Asimismo establece que el acuerdo de coalición debe fijar el orden de prelación de los partidos para la conservación del registro en caso de que no se alcance el porcentaje de *votos* necesarios para que todos los miembros conserven el registro. En Guatemala, la ley determina que el total de *votos* obtenidos por la coalición se divide entre los partidos coaligados, para determinar si cada uno de ellos obtuvo el porcentaje de *votos* necesarios para mantener su registro.

La característica esencial de la *alianza electoral* es su carácter temporario, lo que justifica que, más allá de la unificación de la representación ante los órganos electorales para todo lo relativo al acto electoral en cuestión, los partidos miembros de la alianza conservan su

individualidad, autonomía, personería y registro. (vgr. Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana). La alianza se distingue, así, de las uniones o fusiones de carácter permanente que implican el surgimiento de un nuevo partido con la disolución o extinción de los partidos miembros (unión) o, por lo menos, la extinción de alguno de los partidos involucrados y su incorporación a otro (fusión). El carácter temporal de la alianza es remarcado uniformemente en el *derecho electoral* latinoamericano (vgr. Argentina, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana). Algunas leyes disponen expresamente que la alianza se extingue en el momento en que la autoridad electoral competente da a conocer el resultado definitivo de la *elección* (vgr. El Salvador, Paraguay, México).

La constitución de una alianza es una decisión de máxima trascendencia para un *partido político*, ya que afecta directamente no sólo sus chances electorales, sino su propio perfil programático o ideológico. En muchas legislaciones se regula con detenimiento la formación de alianzas y se exige que la decisión sea tomada por la máxima autoridad de cada uno de los partidos miembros, con mayorías especiales, previéndose además las formas de recurrir contra dicha decisión y las exigencias de registro ante la autoridad electoral y de publicidad de su constitución (vgr. Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana).

La alianza, al momento de su formación, debe adoptar una denominación, sigla y símbolo para su identificación. Una medida interesante de transparencia de la oferta electoral ante el ciudadano es la exigencia de que en la propaganda y en la boleta electoral conste no sólo la denominación de la alianza, sino también la indicación de los partidos que la integran, tal como lo prevé la ley brasileña. Otra solución es la adoptada por la legislación del Salvador donde los partidos miembros pueden optar entre utilizar un símbolo único o la suma de los símbolos de todos los partidos miembros. Idéntico criterio utiliza el código mexicano, aclarando que cuando se opta por mantener los símbolos individuales de los partidos miembros, debe agregarse la aclaración «en coalición».

La constitución de una alianza hace necesario que los partidos miembros resuelvan una serie de cuestiones organizativas para el

funcionamiento del conjunto (dirección, representación, administración, contabilidad, etc.). El acuerdo de constitución de la alianza funcionará como norma fundamental del grupo. Las legislaciones latinoamericanas delegan en el acuerdo de partidos miembros la resolución de muchas de estas cuestiones, entre ellas la forma de selección de los candidatos y la distribución de las *candidaturas* entre los partidos miembros (vgr. Argentina, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, México).

La alianza puede ser total o parcial según se refiera a todos los niveles y cargos a cubrir en una *elección* o sólo a algunos. La mayoría de las legislaciones latinoamericanas acepta estas dos formas de alianza, sin mayores cortapisas (vgr. Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana). La legislación brasileña autoriza que los *partidos políticos* integren, para un mismo acto electoral, alianzas diversas para los distintos cargos a cubrir en la *elección*. En Ecuador, se autorizaron, en el pasado, alianzas para las *candidaturas* unipersonales pero no para las pluripersonales; la ley vigente autoriza la formación de alianzas para ambos tipos de *candidaturas*. México contempla las alianzas parciales, pero es más exigente en los requisitos para su autorización que el resto de las legislaciones latinoamericanas.

Un problema interesante que plantean las alianzas, cuando se trata de *elecciones* a cuerpos deliberativos, es la relacionada con la bancada o grupo parlamentario al que se incorporan los electos. En algunos países, la legislación contempla expresamente la situación. El código mexicano dispone que terminada la *elección* y disuelta automáticamente la coalición, «los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el *partido político* o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición». Otra solución es la conformación de un grupo parlamentario representativo de la alianza (vgr. Argentina). Esta solución resulta particularmente importante en los casos en que se toma en cuenta el número de integrantes de los grupos parlamentarios a los efectos, por ejemplo, de la asignación de cargos en el cuerpo colegiado.

La participación de los partidos en alianzas plantea algunas cuestiones prácticas relacionadas con el financiamiento de las campañas, especialmente en cuanto a los aportes públicos. Por ejemplo, en algunas legislaciones el financiamiento público es calculado en función de los *votos* obtenidos por los partidos en la última *elección*.

¿Cómo se asignarán entre los partidos miembros de la alianza los *votos* obtenidos por ésta a los fines del cálculo del aporte en la próxima *elección*? En Argentina, por ejemplo, cuando se trata de fijar el aporte para la alianza, se suman los *votos* obtenidos en la *elección* anterior por los partidos miembros de la alianza. La ley mexicana dispone que cuando, con relación al financiamiento público de la campaña, se deba tomar en cuenta la fuerza electoral, «se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última *elección* federal». También debe preverse cómo se distribuirá el caudal de *votos* de la alianza entre los partidos miembros para el caso de una futura *elección* en la que los partidos —o algunos de ellos— se presenten individualmente. La legislación salvadoreña exige que el acuerdo de alianza determine la forma de distribución.

Otra cuestión a resolver es la relativa a la distribución entre los partidos miembros del aporte que reciba la alianza con motivo de la *elección*. Algunas legislaciones han optado por un modelo convencional para la solución de estos problemas y exigen que el acuerdo escrito en el que conste la formación de la alianza establezca expresamente la forma de distribución del aporte público (vgr. Argentina, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay). A falta de acuerdo al respecto, se toman otros parámetros, por ejemplo: proporción relativa de afiliados que registra cada partido miembro de la alianza (vgr. Argentina) o cantidad de legisladores electos que tiene cada partido miembro de la alianza (vgr. Bolivia).

A efectos de los topes de gastos para campaña, de la rendición de cuentas y de la asignación de espacios en radio y televisión, la alianza es considerada como un *partido político* (vgr. Argentina, México). En Brasil, al inscribir los candidatos los partidos deben fijar el tope de los gastos que realizarán durante la campaña; en el caso de las alianzas este límite debe fijarse individualmente por cada uno de los partidos miembros.

Vocablos de referencia:

Coalición de partidos

Competición política

Partidos políticos

Financiamiento de los partidos políticos

Bibliografía:

Jost, S.: *Los partidos políticos en las Constituciones y Legislaciones*, Fundación K. Adenauer, Bolivia, 1998.

Le Duc, L., Niemi, R. y Norris, P.: *Comparing Democracies. Elections and voting in global perspective*, Sage Publications, California, 1996.

Lijphart, A.: *Electoral systems and party systems*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Nohlen, D.: *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 1994.

Panbianco, A.: *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid, 1982.

Vallés, J. y Bosch, A.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

Páginas en internet:

IFES: www.ifes.org

IDEA: www.idea.int

Delia M. FERREIRA RUBIO

ALTERNANCIA EN EL GOBIERNO

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, aún en el caso hipotético de que ello sea el resultado de un pronunciamiento electoral libre del pueblo, sin coacción ni *fraude*, es, en principio, un factor negativo y distorsionante para la *democracia*.

No sólo porque el continuismo indefinido –aún 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, puede hacer peligrar la realización de comicios libres y sin *fraude* y por

eso la “alternancia en el *poder*”, ha sido calificada como “un principio democrático” por un importante sector de la doctrina latinoamericana.

Hay que hacer, sin embargo, dos precisiones iniciales.

La primera es la necesaria puntualización de que no es estrictamente lo mismo alternancia en el mando o en el *poder*, –que puede suponer el ejercicio de facto e ilegítimo de ese *poder* o de ese mando, fuera del marco constitucional–, que la *alternancia en el gobierno*, dentro de un régimen constitucional y legítimo. En esta acepción, lo que puede llamarse la alternancia en el *poder*, o en el mando es diferente de la continuidad sin alternancia, en un mando o en un poder por parte de una persona o de un grupo de personas por razones de hecho y en una situación ilegítima, fuera de la Constitución y del normal juego democrático.

En cambio, la *alternancia en el gobierno*, si bien puede también darse en un gobierno de facto o en una situación ilegítima, debe ser estudiada, –y es el caso al que nos referimos– en un marco constitucional, de *legitimidad* jurídica.

Sin embargo en ambas situaciones, la continuidad, en especial si es indefinida o excesivamente prolongada, tiende a provocar el desarrollo de elementos políticos potencialmente negativos, a acentuar la arbitrariedad y a generar peligrosas expresiones de *autoritarismo*, unidas a la posible creencia en la pertenencia política o personal del poder, que muchísimas veces nace de su ejercicio prolongado.

La segunda, ya situándonos sólo en la cuestión de la continuidad o la *alternancia en el gobierno* dentro de una situación constitucional legítima, de raíz democrática, es la necesidad de distinguir los sistemas parlamentarios clásicos, con jefaturas de Estado con competencias esencialmente representativas, sin ejercicio directo del gobierno, las monarquías parlamentarias europeas y el Japón y los regímenes republicanos con un Jefe de Estado con igual carácter y el caso de los regímenes presidencialistas, en especial en el presidencialismo latinoamericano.

En la primera situación la continuidad del Jefe de Estado, por largos períodos, aún de por vida, puede no constituir un peligro. El *poder* verdadero está en manos del Gobierno y aunque esa alternancia es deseable, su inexistencia en la jefatura de Estado no genera los mismos peligros que en los regímenes presidencialistas.

En cambio en el presidencialismo, ya sea en su forma adoptada por los Estados Unidos, como en el actual modelo constitucional de la Federación Rusa, así como en los casos latinoamericanos, en general caracterizados por un predominio político del Poder Ejecutivo, la falta de alternancia en el Gobierno, y la consiguiente continuidad en el Gobierno, con *reelección* o a sucesivas reelecciones, constituye, en principio, un eventual peligro para la *governabilidad* democrática y para la existencia plena de un *Estado de Derecho*.

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 en el *poder* o en el 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 que fue por ejemplo el 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 de ciertos cargos políticos gubernamentales de particular importancia.

La *alternancia en el gobierno* constituye en principio, y con las precisiones precedentemente hechas, en el constitucionalismo moderno, en sus diversas variantes, y ya sea el resultado de previsiones normativas o en los hechos, del juego libre de las fuerzas políticas, un presupuesto y una condición de la *democracia*.

Si la *alternancia en el gobierno*, 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) y de Costa Rica (art. 107)– 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 los Lores, etc.) se integra con algunos senadores vitalicios (por ejemplo Italia (art. 59) y Venezuela en la Carta de 1961 (Art. 148), y Chile en la Constitución de 1980 (art. 45), o con lores no electivos, sean de designación real, en razón de sus cargos eclesiásticos o de carácter hereditario (Gran Bretaña), en este último caso hasta 1999.

En cuanto al Poder Judicial la cuestión se plantea, en lo que respecta a la integración del órgano supremo (Suprema Corte, 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 (Artículo III, Sección 1), adaptada a la realidad de un retiro voluntario al llegar a 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 latinoamericano 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 muchos casos 70 años) o una combinación de ambos criterios.

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

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 estos se encuentren en un plano de igualdad jurídica no discriminatoria, en que haya un régimen electoral que haga efectivamente posible la rotación 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 o del principal *partido político* gubernamental, en el caso de coaliciones gubernamentales pluripartidarias. 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 entre 1865 y 1958, en que pese a la existencia, relativamente normal para la época, con algunas graves excepciones, de *elecciones* periódicas, no hubo rotación de los *partidos políticos* en la Presidencia de la *República*, ocupada siempre por militantes 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 ex 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.

Existe una estrecha relación entre el tema de la *alternancia en el gobierno* 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 rotación 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 I), fue seguida por algunas constituciones latinoamericanas.

Dentro del actual sistema semi presidencial citamos la Constitución francesa de 1958, que dicta que el Presidente de la *República* dura siete

años y puede ser reelegido indefinidamente (art. 7). Pero el peligro de la no alternancia se mitiga por la existencia de un Primer Ministro (art. 8) y por la existencia en reiteradas ocasiones, de un régimen de “cohabitación”, con un Primer Ministro de un partido distinto al del Presidente y con una mayoría parlamentaria, en esas ocasiones, distinta a la del *partido político* del Presidente de la *República*.

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, como por ejemplo la de Trujillo en la República Dominicana en Latinoamérica, llevaron a prohibir la *reelección* inmediata, a limitar al mínimo las reelecciones posibles o a prohibir radicalmente toda *reelección*.

La primera, es decir la prohibición de la *reelección* inmediata, es la predominante en los sistemas constitucionales latinoamericanos. A los ejemplos ya citados deben agregarse la Constitución de Brasil de 1988 (art. 82). La Constitución de República Dominicana prohíbe la *reelección* para el período constitucional siguiente (art. 49). La Constitución de El Salvador, en forma distinta, limita la posibilidad de *reelección* inmediata del Presidente de la República. La Constitución de Venezuela de 1961, prohibía 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) y en la de Honduras de 1982 (art. 239).

La Constitución Chilena de 1980 que hace durar al Presidente en sus funciones ocho años, prohíbe la *elección* para el período siguiente (Art. 25). Pero en virtud de las disposiciones transitorias 13,14, la permanencia en la Presidencia de la *República* de la persona que la ocupaba

desde 1973 –y desde 1980 en virtud de la Constitución– habría podido prolongarse hasta 1986.

Un ejemplo digno de destacarse es el del Paraguay. La Constitución enmendada al respecto en 1977, permitía la *reelección* indefinida (Art. 173). La Constitución de 1967 autorizaba 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 ocupaba desde 1953. La Constitución vigente de 1992, por el contrario, prohíbe la *reelección* del Presidente y Vicepresidente (art. 229).

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*.

Estos son sólo algunos ejemplos.

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 o Presidente del Consejo de Ministros (Presidente), como es el caso del Perú de 1979, se prohíbe la *reelección* inmediata del Presidente (Art. 205), pero no la designación indefinida del Presidente del Consejo de Ministros.

Hay que señalar que, en el Derecho Constitucional Comparado Latinoamericano se insinúa hoy una tendencia, críticamente discutida, dirigida a permitir la *reelección* inmediata de Presidente de la *República* (por ej: Argentina, Constitución de 1994, art.90; Perú, Constitución de 1993, art. 112; Brasil, Reforma constitucional de 1999; Venezuela, Constitución de 1999, art. 230). En todos estos casos se modificó el sistema constitucional anterior que prohibía la *reelección* inmediata.

La mayoría de los otros países latinoamericanos, entre ellos el Uruguay (Constitución de 1996, art. 152), mantienen la fórmula tradicional de la prohibición de la *reelección* inmediata.

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* 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.

La necesaria existencia de *elecciones* periódicas, que reúnan además los extremos antes indicados—que como se dijo precedentemente son un presupuesto necesario para la posibilidad de la *alternancia en el gobierno*—resulta no sólo de las constituciones democráticas, sino que deriva además 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 y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José; art. 33), en la Carta Reformada de la OEA, Art. 3.d) y j) y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Art. XX) . El Protocolo de Washington (1994) de Reforma de la Carta de al OEA afirmó el necesario carácter democrático de los Gobiernos de los Estados Miembros y la exigencia de *elecciones* libres y periódicas. La misma exigencia está incluida en los instrumentos más recientes de la Unión Europea (Maastrich y Amsterdam). Igual imposición se encuentra en el Protocolo de Usuhaia (1997), adicional al Tratado de Asociación (Mercosur).

Vocablos de referencia:

Democracia
Elecciones
Reelección
República

Bibliografía:

- Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional Comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Carpizo, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*, UNAM, México, 1988.
- _____ : *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1969.
- De Jouvenal, Bertrand: *Du Pouvoir*, Hachette, París, 1972.
- Duverger, Maurice: *Constitutions Et Documents Politiques*, Presses Universitaires de France, París, 1955.
- _____ : *La V République*, Presses Universitaires de France, París, 1968.
- _____ : *Les Partis Politiques*, A. Collin, París, 1964.
- García Pelayo, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, 7a ed., Madrid, 1964.
- Gros Espiell, Héctor: *El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional -UNAM, México, 1977.
- _____ : *Ensayo de una Determinación de Ciclos en la Historia Constitucional de América Latina*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- Heller, Herman: *Europa y el Fascismo*, Editorial España, Madrid, 1931.
- Lalumière, Pierre et Demichel, Andre: *Les Régimes Parlementaires*, Presses Universitaires de France, París, 1966.
- Popper: *La sociedad abierta y sin enemigo*.
- Schumpeter: *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1996.

Héctor GROS ESPIELL

ASESORÍA ELECTORAL

I. Concepto

Es la actividad ordinaria de transmisión de un caudal de conocimientos técnicos especializados sobre *Sistemas Electorales, Sistemas*

de Partidos Políticos y formas de participación política de la ciudadanía, que se expresa mediante proyectos o programas específicos cuyos destinatarios reciben instrucciones, consejos, recomendaciones e informes concretos acerca de las alternativas u opciones para tratar, conducir o resolver un asunto determinado sobre la *administración electoral*, los *procesos electorales*, y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos.

II. Antecedentes

Para encender un rico debate, Dahl afirma que “a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el mundo fue testigo de un cambio político extraordinario y sin precedentes. Todas las principales alternativas a la democracia, o bien desaparecieron, o se transformaron en residuos exóticos, o se retiraron de la palestra para encerrarse en sus últimos baluartes”¹. Es realmente difícil no estar de acuerdo con esta afirmación.

En efecto, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la constitución de la Organización de las Naciones Unidas, se establece la premisa de la necesaria convivencia pacífica de las naciones sobre la tesis de la igualdad jurídica de los Estados y la observancia de los principios de la no intervención y de la libre determinación de los pueblos. Aunque signado por una inevitable asimetría, en el desarrollo de las naciones de post-guerra para superar el colonialismo cobraron una fuerza renovadora los valores, las instituciones y las prácticas democráticas. Con el fin de la guerra fría también acabó la búsqueda de *poder* por alcanzar territorios y mercados en las nuevas fronteras, que caracterizó a los estados-nación de la Edad Moderna desde las postrimerías del siglo XV.

Las nuevas condiciones del sistema internacional demandaron repositionar el elenco de las nociones sobre *democracia*, libertad y *participación política*. Según Huntington, “...en el mundo de la posguerra fría, las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas; son culturales”², y en tal virtud la doctrina y la práctica de los valores democráticos deben buscar sustento, ahora más que nunca, en enunciados de aceptación univer-

1 Dahl, R.: *La Democracia, una guía para los ciudadanos*. Madrid, 1999. Pág. 7
2 Huntington, S. P.: *El Choque de Civilizaciones*. México, 1998. Pág. 21.

sal que no tengan que colisionar, necesariamente, con las identidades culturales ya que "...la cultura es a la vez una fuerza divisiva y unificadora"³.

Así como el denominado derecho de injerencia humanitaria no supone vulnerar el principio de la libre determinación, por considerársele a aquél un límite razonable de ésta, de igual manera se viene produciendo, desde hace algún tiempo, una serie de normas generalizables que orientan positivamente el ejercicio pleno de los derechos civiles y los derechos políticos, en el marco de *procesos electorales* que reclaman un entorno de total transparencia y amplia participación. En tal sentido, la doctrina de los derechos políticos propiamente, en la segunda mitad del siglo XX y en el curso de los últimos dos decenios en América Latina en particular, se nutrió de la realización sistemática y ordenada –aunque no en todos los casos tan cristalina– de un importante número de eventos comiciales en el marco de procesos cuyos operadores políticos pujaron por un reconocimiento amplio y contundente de sus funciones de articulación, agregación y representación de intereses sociales colectivos y mayoritarios, dentro pero no exclusivamente del ámbito de ejecuciones del sistema de *partidos políticos*.

Las bases de la *participación política* y las de las formas de representación se han revisado profundamente en estos últimos cincuenta años, y en no pocos casos se han vuelto a reformular una y otra vez de cara a la difícil satisfacción de objetivos tan diversos resultantes ahora ya no de la expansión territorial de los estados-nación, sino de los intereses de muchos países por alcanzar una sociedad global caracterizada por operar en mercados comunes que no tienen fronteras geográficas, pero que tampoco renuncian a los conceptos de Estado y Gobierno, y a las instituciones, valores y prácticas que los representan.

Pero el debate ha sido intenso, e indudablemente muy edificante y productivo. El desarrollo contemporáneo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ofrece un amplio espectro de los Derechos Políticos, y califica su ejercicio como irrestricto sólo si se da en el marco de sociedades abiertas y pluralistas, tolerantes e igualitarias. Como rama autónoma de las Ciencias Jurídicas, hoy día

3 Ibid. Pág. 23.

puede sostenerse con firmeza la identidad de un *Derecho Electoral* que evoluciona para reafirmarse en sus propios principios.

Son esos principios los que han tenido una amplia divulgación para la atención de situaciones concretas, en circunstancias y coyunturas muy disímiles. Aunque en algunos casos cercanas a un electorerismo involuntario, las sociedades de nuestros tiempos han debido enfrentar las múltiples demandas por normar los términos de la *participación política*, especialmente el régimen de operación de los *partidos políticos* y el sistema de representación (*sistema electoral*) que traduzca las voluntades de mayorías y minorías y les asigne asiento y voto en los órganos deliberantes, otorgando además las otras responsabilidades para la conducción ejecutiva del gobierno de la Nación.

Con el impulso inicial de la Organización de las Naciones Unidas, y en el ámbito interamericano con el de la Organización de Estados Americanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral⁴ del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, inicialmente, la teoría de las instituciones democráticas y su práctica aplicada han sido el objeto de una forma de cooperación internacional en clave comparada para apuntalar el desarrollo y consolidación de sociedades democráticas, que con enormes costos y sacrificios han dejado atrás regímenes autoritarios corruptos y un esquema de violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de sus pueblos, como *política* de Estado.

Esta forma de asistencia y cooperación internacionales permitió acuñar el término de *asesoría electoral*, que representa el ejercicio de ofrecer a un determinado beneficiario una variedad probada de modelos o estándares de solución de asuntos atinentes a la conducción y administración de sus *procesos electorales*. Hoy día, bien puede hablarse también de una *asesoría electoral* prestada en el mismo orden nacional, por lo cual la actividad que nos interesa no supone —necesariamente— un carácter supra-nacional.

III. Contenido de la *Asesoría Electoral*

Los *procesos electorales* como instrumentos mediante los cuales el pueblo escoge a sus gobernantes, plantean enormes dificultades para

4 Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario Electoral*. IIDH, San José. Pág. VII, 1989.

la toma de decisiones: el tipo de sistema de representación; la definición de cuotas de género; la duración de las *campañas electorales*; el número de *partidos políticos* y las formas de su financiamiento; y la profesionalización de los *funcionarios electorales* son parte de un listado que parece interminable de alternativas para seleccionar, todas las cuales tienen a la base una premisa fundamental: asegurar el vínculo más cercano entre *electores* y elegidos que es lo que determina la *legitimidad* democrática.

“Si hacemos una pausa para meditar sobre ello, dice Sartori, ... la administración de la política era mucho más fácil, realmente mucho más fácil, hace un siglo”⁵. La complejidad de las operaciones políticas de estos tiempos corrientes torna –asimismo– más laboriosa y delicada la actividad por la cual a un grupo de decisores se les ofrece escoger dentro de un gran marco de alternativas conceptuales y técnicas, en un mayor espacio de disciplinas académicas, la opción que mejor resulte operar en función de los intereses colectivos.

La *asesoría electoral* puede ser tan extensa como lo es la materia objeto de su desarrollo, y comprende una multiplicidad de destinatarios o beneficiarios que bien pueden ser los administradores electorales por función propia y exclusiva (jueces y funcionarios de los *organismos electorales*); los simpatizantes y militantes de los *partidos políticos*; y las personas reunidas en expresiones asociativas privadas con fines exclusivos o no de control y fiscalización de procesos políticos y electorales. Así como un *partido político* puede realizar capacitación de sus militantes en temas ideológicos, constituyendo esa formación educativa un asunto de gran importancia para la comprensión de los *sistemas de partidos políticos*, tal cosa resulta irrelevante para los funcionarios encargados de la correcta formación de un *registro electoral*.

Sin embargo, la formación y procedimientos de actualización de un *registro electoral* resultan absolutamente relevantes tanto para el funcionario responsable del *organismo electoral* como para el militante del *partido político*, o el voluntario de una organización no gubernamental. Aunque no se repare mucho en ello, pocas materias tienen tanta incidencia en toda una colectividad social como los principios y normas del *Derecho Electoral*, no debiendo ser éste un tema exclusivo de expertos ya que sus

5 Sartori, G.: *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, 1995. Pág. 159.

repercusiones nos afectan a todos de igual forma y con la misma intensidad y consecuencias.

Ahora bien, no debemos confundir la prestación puntual de una asesoría a un destinatario determinado, con la sana práctica de ofrecer a la *ciudadanía*, especialmente a los educandos en los sistemas educativos formales, elementos pedagógicos para la formación de una amplia y sólida cultura sobre valores cívicos y democráticos, con énfasis en la doctrina y práctica de los derechos civiles y políticos.

Por tanto, el contenido de la *asesoría electoral* dice relación con la temática de la organización y ejecución de los *procesos electorales*, como materialización concreta de una competencia precisa y preferiblemente exclusiva de un órgano del Estado; atiende a la definición de un *sistema electoral* determinado; facilita entender la naturaleza jurídica y las normas conceptuales, estructurales y formales del sistema de *partidos políticos* que una sociedad ha adoptado; y orienta las otras manifestaciones, expresiones y alcances que pueda tener la *participación política*, básicamente para la fiscalización y control del ejercicio de una competencia propia (la del organismo responsable del Estado) así como de las ejecuciones de los *partidos políticos*.

Entre estas temáticas existe una relación clara y una indisoluble interdependencia y soporte recíprocos; por esa razón no es posible asesorar sobre una materia prescindiendo de esa inevitable y necesaria conexión natural que las une, y a la vez, permite diferenciarlas. El asesor electoral debe conocer bien esta necesaria articulación; como afirma Sartori, por ejemplo, debe saber entre otras muchas cosas que "...los sistemas electorales afectan con toda seguridad el formato de los sistemas de partidos; es decir, el número de partidos, partidos relevantes, y por eso las propiedades sistémicas que conlleva una mayor o menor argumentación de los partidos"⁶.

Esta misma obra ofrece al lector innumerables referencias sistémicas adicionales, que confirman las anteriores aseveraciones. En tal virtud, y quizás con la sola excepción del contenido de la *administración electoral* cuya instrucción no es frecuente encontrar en el pensum de estudios especializados, la *asesoría electoral* no está muy lejos de la enseñanza formal que ofrecen las Ciencias Sociales y las

6 Sartori. Giovanni: *Límites de la Ingeniería Constitucional*. San José, 1996. Pág. 57.

Ciencias Políticas, con la nota distintiva de que la *asesoría electoral* se presta, en prácticamente todos los casos, como una suerte de capacitación aplicada sobre casos concretos y en circunstancias reales y determinadas en tiempo y espacio, en el marco y a propósito de un *proceso electoral*.

En otros casos, quizás los menos y fundamentalmente en el trabajo de formación (no ideológica) de cuadros de dirigentes de los *partidos políticos*, se presta la asesoría como reflexión teórica o investigación empírica pero teniendo siempre a los *procesos electorales* como referente obligado, consustancial con el sistema de *partidos políticos*.

Por esa misma coyuntura, en la gran mayoría de las veces y a diferencia de la formación académica regular, la *asesoría electoral* pasa revista sobre algunos aspectos o consideraciones de las materias involucradas, pero sin perder de vista los efectos multidireccionales que una decisión concreta acarrea para la totalidad orgánica de un *sistema electoral*, un sistema de *partidos políticos*, o la *administración electoral* misma.

IV. Condición necesaria de la *asesoría electoral*

Por cuanto los *procesos electorales* tienen como objetivo definir la legitimación del *poder*, garantizando la igualdad *política* a través del *sufragio* universal, y el *pluralismo* político por vía de las libertades de participación y pensamiento, la *asesoría electoral* debe contribuir a asegurar que estos procesos sean tan libres, transparentes, competitivos y participativos como deben ser, reflejo de la voluntad del cuerpo electoral, o conjunto de ciudadanos con derechos políticos.

Entonces, la asesoría y los asesores electorales deben guardar una prudente distancia de las condiciones políticas y sociales en las cuales operan, manteniendo una posición, actitud y un comportamiento de total objetividad e imparcialidad con relación a los beneficiarios directos e indirectos de su trabajo asesor. Esta es la condición necesaria para ofrecer la asesoría; de lo contrario, como es obvio y evidente, sus recomendaciones carecerían de validez para la totalidad de los operadores políticos y sociales.

Con estricto cumplimiento de estas condiciones, las organizaciones más reconocidas por sus actividades de *asesoría electoral* propiamente

dicha son la División de Asistencia Electoral de la Organización de Naciones Unidas; la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos; el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés); y más recientemente el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA por sus siglas en inglés).

Algunas otras organizaciones también han prestado *asesoría electoral* y formación ideológica al sistema de *partidos políticos*, y en algunos casos su asistencia se ha extendido a grupos privados organizados para ejecutar programas de monitoreo doméstico de *procesos electorales*; entre ellas encontramos al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés); el Instituto Republicano Internacional (IRI por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert; y la Fundación Konrad Adenauer. Estas dos últimas han desarrollado extensos e importantes proyectos de formación ideológica a *partidos políticos* afines.

Por último, existen muchas otras más organizaciones –intergubernamentales y no gubernamentales– que han realizado básicamente observación internacional de *elecciones*, que es una expresión de la veeduría electoral que resulta ser pariente cercana del concepto de asesoría que ahora nos ocupa, dentro de las cuales están la Unión Europea y otros grupos partidarios como Christian Democratic International; la Internacional Socialista; la Internacional Liberal; la Internacional Demócrata Cristiana; y entidades como el Carter Center of Emory University; Hemispheric Initiatives; International Human Rights Law Group; Latin American Studies Association, y Washington Office on Latin America⁷.

V. Ámbitos y sujetos de la *asesoría electoral*

Es válido afirmar que la *asesoría electoral* puede plantearse según resulte ser su destinatario. Pero esta diferenciación por destinatario, basada en el ejercicio que cada quien hace de su competencia propia, no es irreductible ya que admite que cualquier grupo o sector está en capacidad de ser educando en todas las materias. A tales efectos, tenemos en-

7 Middlebrook, K.J.: *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. San Diego, 1998. Pág. 6.

tonces como sujetos-beneficiarios a los *organismos electorales*; a los *partidos políticos*; y a las expresiones asociativas de la sociedad civil que participan en los *procesos electorales*.

A. *Organismos Electorales*

Por muchas razones son los destinatarios naturales de la *asesoría electoral*; más aún, constituyen el origen mismo de la actividad ya que fue en función de lograr su consolidación institucional como rectores de procesos limpios y transparentes, que la comunidad internacional se encontró cooperando con las entidades del Estado a cargo de la organización y conducción de *procesos electorales*. En el Continente Americano la *asesoría electoral* ha llegado incluso al punto de convertirse en una actividad ordinaria entre los mismos *organismos electorales*, lo que permitió acuñar la expresión “cooperación horizontal” para definir el relacionamiento *primus inter pares* que ha dado muchos y muy buenos resultados, especialmente entre los miembros de las *Asociaciones de Organismos Electorales*.

Esta cooperación a los *organismos electorales* actualmente puede traducirse en tres ámbitos específicos:

- i. La dimensión institucional de los *organismos electorales*: Pretende lograr instituciones autónomas, operativa y financieramente, que no solo estén en capacidad de administrar correctamente los *procesos electorales*, sino además, que puedan desarrollar y ejecutar proyectos de reforma que fortalezcan el *sistema electoral*, el sistema de *partidos políticos*, y las otras formas de *participación política*.
- ii. La dimensión técnica de los *procesos electorales*: Los múltiples avances y desarrollos tecnológicos actuales deben estar también al servicio de una verdadera *automatización de los procesos electorales*, sin sacrificio de la transparencia y la seguridad de la *administración electoral*.
- iii. La dimensión de la relación con los demás actores de los *procesos electorales*: El *organismo electoral* debe trascender su papel de administrador técnico del proceso para interactuar activamente con los demás actores: los *partidos políticos*; las organizaciones no estatales o de la denominada sociedad civil; los medios de comunicación masiva; los *grupos de presión*, etc. Entre otros, la necesaria formación

cívica del ciudadano, la modernización de los partidos, el derecho a la información y los instrumentos de fiscalización de los *procesos electorales* por parte de las entidades no estatales, son todos aspectos que ameritan la participación del *organismo electoral*.

B. Partidos Políticos

De nuevo, actores privilegiados de los *procesos electorales*, los *sistemas de partidos políticos* soportan hoy –como lo han hecho siempre– severos cuestionamientos que afectan necesariamente la credibilidad de las instituciones democráticas. Ahora bien, “...si la desconfianza en los políticos es general (aunque no siempre justificada), y si los partidos como tales pierden su prestigio, entonces entramos en un juego en que faltan algunas piezas. El desencanto y la desilusión igualmente pueden conducir a la apatía, al retiro de la política, a lo que en los años cincuenta se llamó la despolitización”⁸. Sartori nos toca la nota más alta de alarma, y es por esta razón que creemos que la *asesoría electoral* debe concentrarse fundamentalmente en los *sistemas de partidos políticos*, privilegiando la capacitación y formación en una *cultura política* sólida, tan amplia como para ofrecer a los operadores político-partidarios un elenco suficiente de destrezas y conocimientos para acometer la conducción de las tareas de gobierno, las de control político, y las de articulación de intereses colectivos.

Tan es así que creemos como Sartori que “...el descontento con los partidos y la pérdida de prestigio de los políticos se reflejan inevitablemente en las instituciones de las que son miembros. Si se llega a considerar que las propias instituciones son instrumentos inadecuados de la democracia, entonces salvar a la política se convierte en una tarea muy difícil”⁹.

Aquí también, como en el caso de los *organismos electorales*, podemos hablar de varias dimensiones para tratar la *asesoría electoral*:

- i. La dimensión legal estatutaria: Dados en leyes específicas sobre *partidos políticos* o en el marco general de la normativa electoral, los esquemas deben modernizarse para facilitar la expresión de una verdadera *democracia* interna.

8 Sartori. G.: *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, 1995. Págs. 163-164.

9 *Ibid.* Pág. 164.

- ii. Dimensión de rediseño organizacional: Generar instrumentos metodológicos para revisar la misión, el diseño de organización, el manejo de sus recursos humanos y financieros, y especialmente, la capacitación de los cuadros actuales de liderazgo y la formación de las generaciones de relevo.
- iii. La dimensión de la relación con los demás actores de los *procesos electorales*: Uno de los retos principales para el sistema de *partidos políticos* pasa por ubicarse en el marco de una nueva *democracia* que ya no resiste los límites de la representación como la única forma de expresión. Los partidos deben desarrollar todas sus capacidades para entender que existen nuevas realidades que modulan su condición de agregadores y articuladores de intereses colectivos. Los espacios de intercambio y concertación son los nuevos campos de juego en los que ahora participan otros actores que también conocen las reglas.

C. Entidades asociativas privadas

Es recurrente y muy válida la tesis que propugna por el desarrollo de las bases de una *democracia* más participativa; esta es una posición conceptual que sostiene la conveniencia de lograr una reforma política desde el ciudadano que facilite el buen gobierno logrando fuertes enlaces entre las formas de *democracia* representativa y las expresiones ciudadanas que reclaman un espacio de participación, sin desconocer ni renegar de aquéllas.

Bien dice Bobbio que "...siempre ha sido considerado como uno de los puntos fundamentales del régimen democrático, el que todas las decisiones y, en general, los actos de los gobernantes deban ser considerados por el pueblo soberano"¹⁰. Pues bien, las sociedades modernas, al contrario de lo que generalmente se cree, han resuelto interesarse en mucho mayor medida por los actos de los gobernantes y no están dispuestas a que sus demandas por resultados sean desatendidas. Su genuino interés arranca antes que la contienda misma para elegir a los candidatos y candidatas a los cargos públicos, y se expresa en la supervisión de los gastos de campaña de los partidos y el origen de los recursos económicos; en la ejecución eficiente, por lo demás libre y transparente de las actividades y acciones de la *administración electoral*; sobre las

10 Bobbio, N.: *El futuro de la democracia*. México, 1996. Pág. 98.

credenciales de las y los aspirantes; y en cuanto a las condiciones de equidad de los procesos políticos, entre otros muchos aspectos relacionados.

Esa vinculación de los ciudadanos con la *política* siempre ha adoptado diversas maneras y manifestaciones, y se testimonia de muy diversas formas y disciplinas; tan es así que algunos autores como Pérez-Díaz las llama “tejido asociativo plural (o un abanico de asociaciones voluntarias de toda índole)”¹¹, enunciación que engrosa una amplia lista de denominaciones. Lo cierto es que existe una suerte de nuevo orden no gubernamental que está cumpliendo tareas que el tejido social siempre pudo haber asumido pero no lo hizo, muy probablemente, por cuanto confió durante mucho tiempo y casi sin reservas en el manejo de la cosa pública que hacían los *partidos políticos*.

Una vez más, como lo vimos con el caso de los *organismos electorales* y el sistema de *partidos políticos*, también en este particular es dable concebir varias dimensiones para tratar la *asesoría electoral*:

- i. La dimensión asociada a la observación electoral: Partiendo de las valiosas experiencias de la *observación electoral internacional*, los nuevos rumbos de la *participación política* de los ciudadanos utilizan mecanismos para fiscalizar el trabajo de los *organismos electorales*, o las propuestas de los partidos y las *organizaciones políticas*, entre otros aspectos de una función contralora de la transparencia de los *procesos electorales*. Estos instrumentos van desde campañas para registrarse en los listados electorales, hasta la motivación por una participación y *elección*—como expresión volitiva— responsable y reflexiva.
- ii. La dimensión educativa y de promoción de valores democráticos: La construcción de una *cultura política* sólida fundada en la aceptación y defensa de los valores democráticos, puede alcanzar unos picos muy altos con ocasión de los *procesos electorales*, afectando de manera positiva la calidad de esos procesos.
- iii. La dimensión de participación en los procesos de reforma del *sistema político*: La formulación de las políticas públicas es una responsabilidad compartida entre elegidos y representados. Las expresiones

11 Pérez-Díaz, V: *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid, 1997. Pág. 17.

asociativas están ubicadas en espacios sociales que les permiten –en no pocos casos– lograr una mejor representación de los intereses colectivos, y esto no implica, o no debería implicar, una colisión con los mecanismos de agregación de intereses en uso por los *partidos políticos*.

- iv. La dimensión de promoción de una niñez y juventud comprometida con la *participación política*: En términos de cultura y vocación democráticas, los niños y las niñas, las y los jóvenes deben ser considerados como sujetos presentes y actuales de una intensa formación en los valores de la *participación política*, y no como referentes futuros del concepto de *ciudadanía*.
- v. La dimensión relacionada con el control político de los actos de gobierno y administración pública: Mucho se ha dicho de la responsabilidad que tienen los servidores públicos, especialmente aquéllos electos por *voto* popular, de rendir cuentas amplia y oportunamente de los términos de su gestión. Pero poco se discute acerca del deber de los ciudadanos de ejercer su derecho a exigir esa rendición de cuentas.
- vi. La dimensión de promoción de la libertad de expresión y del derecho a la información: El régimen de libertad de expresión debe ser muy fuerte en una sociedad democrática, pero no puede tener como referente exclusivo a los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radioemisores, televisión). La capacidad para ejercer un debido control de la gestión pública está condicionada a que tanto las *organizaciones políticas* como las sociales, y el ciudadano común por sí mismo, tengan acceso a los medios de comunicación. Esto no tiene que desvirtuar el papel que ejercen esos medios de comunicación masiva como contralores políticos, función que cumplen correctamente en la mayoría de los casos.

A propósito de las entidades asociativas privadas, su necesaria coexistencia y co-gestión con los *partidos políticos* se ubica en la banda de transmisión de los cambios que estamos viviendo con una velocidad que asombra y genera una sensación de desesperanza; esto produce reacomodos permanentes entre los protagonistas de los procesos sociales y políticos y también reajustes que favorecen en gran medida nuevas formas de intervención de la sociedad en el Estado, y de éste en aquélla.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Asociaciones de organismos electorales
Campañas electorales
Capacitación electoral
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Derecho electoral
Observación internacional de elecciones
Observación nacional de elecciones
Participación política
Partidos políticos
Proceso electoral
Sistemas de partidos
Sistemas electorales
Sistemas políticos

Bibliografía:

- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Borja, Rodrigo: *Enciclopedia de la Política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Dahl, Robert: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, Madrid, 1999.
- Drucker, Peter F.: *La sociedad post capitalista*. Grupo Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1994.
- Huntington, Samuel P.: *El Choque de Civilizaciones*. Editorial Paidós Mexicana, México, 1998.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Diccionario Electoral*. San José, 1989.
- Mena, Carlos Eduardo: "Rediseño de Partidos Políticos en América Latina". En *Cuadernos de CAPEL* número 45, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999.
- Middlebrook, Kevin J. (ed.): *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*. Center for U.S.-Mexican Studies of the University of California. San Diego, 1998.
- Nohlen, Dieter, ..., compiladores: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Pérez-Díaz, Víctor: *La esfera pública y la sociedad civil*. Editorial Taurus, Madrid, 1997.
- Sabine, George H.: *Historia de la teoría política*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- _____ : *Límites de la Ingeniería Constitucional*. En *Cuadernos de CAPEL* número 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1996.

Tocqueville, Alexis de: *La Democracia en América*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
Wright, Robin, y Mac Manus, Doyle: *Futuro Imperfecto*. Editorial Grijalbo, Barcelona, 1992.

Luis Alberto CORDERO ARIAS

ASOCIACIONES DE ORGANISMOS ELECTORALES

I. Concepto

Las *Asociaciones de Organismos Electorales* son formas de organización de las instituciones electorales responsables de planear, organizar, ejecutar y en muchos casos juzgar los *procesos electorales* y todos los aspectos que estos conllevan.

Esta forma de organización de los *organismos electorales* ha sido pensada como un requisito importante para lograr cambios en los procesos democráticos y para promover e institucionalizar las *elecciones* abiertas y transparentes. Asimismo, y de igual importancia, buscar que las autoridades electorales sean independientes e imparciales, mediante su profesionalización, a través de la conformación de redes de intercambio de información, trabajo, capacitación investigación y análisis de temas electorales y cualquier otro relacionado con estos. Todo ello en el marco la cooperación horizontal entre sus miembros.

Como principios fundamental las instituciones miembros de estas Asociaciones deben compartir un objetivo común, cual es declararse convencidas que las *elecciones* libres y justas, el *sufragio* universal y secreto son los medios más adecuados para establecer y consolidar los sistemas democráticos.

Se debe señalar que entre las principales asociaciones de esta naturaleza, la primera que se constituyó fue la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), en Guatemala en el mes de setiembre de 1985.

II. Objetivos

A pesar que se han integrado diferentes *Asociaciones de Organismos Electorales* en distintos momentos del desarrollo democrático de cada país y en diferentes áreas geográficas a nivel mundial, éstas comparten objetivos comunes, que sintetizamos de la siguiente manera:

- Fomentar la cooperación internacional para promover los sistemas democráticos seguros, eficientes y puros; *elecciones* limpias y justas, pero fundamentalmente el *voto* libre, universal y secreto.
- Sugerir a los *organismos electorales* miembros la adopción de normas y procedimientos que tiendan al perfeccionamiento de los *procesos electorales*, y que garanticen su absoluta nitidez y el respeto irrestricto de sus resultados, a través de la apertura y transparencia de los *sistemas electorales*.
- Promover la independencia e imparcialidad de la organización y administradores de las *elecciones*, mediante el fortalecimiento de las bases legales y constitucionales que los sustentan; así como el desarrollo profesional de los oficiales electorales con alta integridad, fuerte sentido de servicio público y compromiso con la *democracia*. Para ello se debe promover el bienestar de sus miembros en la consecución de sus tareas profesionales.
- Consultarse recíprocamente cualquier clase de problema relacionado con los *procesos electorales*, mediante el mantenimiento de relaciones de cooperación e intercambio de información, el apoyo y la asistencia entre los miembros que lo requieran, con el objetivo de formular recomendaciones en beneficio de los *sistemas electorales*.
- Impulsar el intercambio de información relacionada con: los *sistemas electorales* de los países miembros, experiencias nacionales, información tecnológica y documentación pertinente a las

elecciones. Ello con el objetivo de establecer centros de consulta especializados.

- Propiciar la participación como observadores electorales en los procesos que realizan los organismos miembros de las Asociaciones y emitir recomendaciones de carácter técnico en el marco de la cooperación horizontal. Esto asumiendo un compromiso de observación mutua y partiendo de la consideración que la observación internacional electoral puede jugar un papel importante en la transparencia de *procesos electorales*.
- Promocionar la participación de la *ciudadanía*, los *partidos políticos* y las organizaciones no gubernamentales en los *procesos electorales*, comprometiéndolos con la creación de una cultura democrática y con el desarrollo de programas de educación cívica y participación ciudadana.
- Capacitar a los organismos miembros en el desarrollo de sistemas de registros civiles y electorales simples y funcionales; en el desarrollo de modelos de programas de capacitación y manuales de capacitación para miembros de mesa, *partidos políticos*, periodistas y observadores; facilitar la producción y procuramiento de equipo electoral y materiales; entre otros.

III. Naturaleza

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

Las Asociaciones deben regirse por los Estatutos que le dieron origen, en los cuales se definen sus objetivos, sus miembros, su estructura y su funcionamiento. No obstante, conforme se han afianzado estas organizaciones, sus estatutos se han modificado para adaptarse a las distintas coyunturas políticas de la región. A manera de ejemplo, los estatutos del Protocolo de Tikal, creado en 1985, se modificaron entre 1998 y 1999 y están siendo ratificados por sus miem-

bros. Asimismo, en Europa del Este, los estatutos de la Asociación creada en 1991 se modificaron en 1998.

IV. Principales Asociaciones

Entre las principales Asociaciones que se han constituido en el mundo, se pueden citar, en América, la *Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe* (Protocolo de Tikal), que fue creada en setiembre de 1985 en la Ciudad de Tikal, República de Guatemala; la *Asociación de Organismos Electorales de América del Sur* (Protocolo de Quito), que fue creada en setiembre de 1989 en la Ciudad de Quito, República de Ecuador; la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* (UNIORE), que fue creada en noviembre de 1991, en la Ciudad de Caracas, República de Venezuela; y la *Asociación de Organismos Electorales del Caribe* (ACEO), creada en 1998 en San Juan, Puerto Rico.

En Europa se encuentra la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO), que fue creada en 1991 en Budapest, Hungría. En Africa se creó en 1997 la Asociación de Autoridades Electorales de Africa (AAEA), en la Ciudad de Kampala, Uganda. En Asia se constituyó la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA), creada en 1998 en la Ciudad de Manila, Filipinas.

V. Estructura

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

A. *Organo superior*

En la totalidad de las *Asociaciones de Organismos Electorales* existe un órgano superior, con características y mecanismos de funcionamiento similares, que se define como la Conferencia o Asamblea General, integrada por el pleno de sus miembros.

Esta se reúne periódicamente en los diversos países miembros, en forma rotativa, en la fecha y lugar que cada Conferencia disponga para la celebración de la siguiente. Dependiendo de cada una de las Asociaciones éstas se deben reunir desde una vez al año hasta una vez

cada tres años. También se cuenta con el mecanismo de reuniones extraordinarias para ver temas específicos.

La Conferencia o Asamblea General se realiza conforme a las reglas generalmente aceptadas para el régimen de asambleas, estableciendo en la mayoría de los casos sus propias reglas y procedimientos.

La Conferencia o Asamblea General se instalará válidamente con la presencia de la mayoría de los miembros y las resoluciones y acuerdos se tomarán por consenso. Cada miembro pleno tiene derecho a un voto.

Dicha instancia superior es presidida por el Presidente o *funcionario electoral* de más alta jerarquía en el país anfitrión y será el encargado de presidir las sesiones y someter a consideración de la Conferencia los asuntos que figuren en la agenda.

B. Órgano intermedio

Este órgano intermedio en las estructuras de las Asociaciones tiene muy diversas denominaciones: Comité de Coordinación y Seguimiento, Comité Consultivo y Consejo Directivo. De igual manera, su origen, funciones y período de duración de su labor son diferentes.

En algunas de las Asociaciones, como es el caso de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales* y la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur se utiliza un Comité de Coordinación y Seguimiento, integrado por el *Organismo Electoral* sede de la anterior Conferencia, por el *Organismo Electoral* sede de la próxima Conferencia y por la Secretaría Ejecutiva de la Asociación. La Dirección del Comité de Coordinación y Seguimiento será ejercida, durante el primer año, por el representante del *Organismo Electoral* sede de la anterior Conferencia y, durante el segundo año, por el representante del *Organismo Electoral* sede de la próxima reunión.

En el caso de la *Asociación de Organismos Electorales* de África este organismo intermedio se denomina Comité Consultivo y está compuesto por *organismos electorales* miembros. Este debe estar compuesto por un Presidente quien debe ser un miembro pleno, una Secretaría Ejecutiva, y diez miembros más electos por la Asamblea General

entre los miembros de la Asociación. Tres de los miembros deben ser electos entre los miembros asociados. Los miembros del comité consultivo deben ser electos por tres años y no pueden servir por más de dos periodos.

En otras Asociaciones como el caso de la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este y la *Asociación de Organismos Electorales del Caribe*, se contempla la existencia de un Consejo Directivo, integrado por cinco individuos electos entre sus miembros plenos. El Consejo deberá elegir un Presidente de entre sus miembros. Usualmente se reúne dos veces al año para discutir las actividades de los proyectos. A discreción del Consejo otros expertos de la Asociación son invitados a estas reuniones.

En el caso de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia, el Consejo Directivo está integrado por el Presidente y Vicepresidente de la Asamblea General, el Secretario Ejecutivo y tres miembros plenos por un término de tres años.

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

- Actuar en cualquier asunto referido por la Conferencia o Asamblea General y hacer cualquier recomendación a ésta de conformidad con los respectivos Estatutos.
- Coadyuvar en la promoción de las actividades de las Asociaciones, y asegurar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones y acuerdos emanados de los órganos superiores.
- Considerar las propuestas de los miembros y de la Secretaría Ejecutiva respecto a la ejecución de las decisiones del Órgano Superior.
- Supervisar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva.
- Realizar consultas a los miembros, sobre asuntos extraordinarios que se presenten en el lapso intermedio de las Conferencias o Asambleas Generales, pudiendo convocar, con la anuencia de todos los miembros, reuniones extraordinarias.

- Aprobar el presupuesto de la Asociación, así como determinar los mecanismos de control y supervisión financiera de las actividades de la Secretaría Ejecutiva.
- Actuar en asuntos que se deben ver entre las Conferencias o Asambleas Generales y reportar periódicamente a sus miembros.
- Presentar su informe de labores ante cada Conferencia o Asamblea General.

C. Órgano permanente

La Secretaría Ejecutiva será el órgano permanente de las Asociaciones y deberá ejecutar las tareas asignadas por los Estatutos. Es un órgano técnico administrativo y no en todas las Asociaciones se designa de igual manera. Tiene derecho a voz pero no a voto.

La Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*, de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe y de la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur, la ejerce el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

En la *Asociación de Organismos Electorales* de África la Secretaría Ejecutiva es nombrada por la Asamblea General por un período de tres años y sería la Secretaría del Comité Consultivo. En el evento de que la Secretaría Ejecutiva estuviera vacante, el comité consultivo debería nombrar el reemplazo el cual sería ratificado en la siguiente reunión de la Asamblea General. Actualmente, la Comisión Electoral de Ghana funge como Secretaría Ejecutiva de esta Asociación.

La Secretaría de la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central y del Este se encuentra en Budapest y es apoyada por el Gobierno de Hungría desde 1991.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y la Organización de Estados Americanos (OEA) funcionan por el momento como Co-Secretarías de la *Asociación de Organismos Electorales* del Caribe, hasta que el Consejo Directivo lo disponga de otro modo.

La Asamblea General de la Asociación de Autoridades Electorales de Asia dispuso que la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) sea la Secretaría interina hasta que se decida dónde se va a establecer la misma.

En general se pueden definir las funciones de la Secretaría Ejecutiva así:

- Organizar la Conferencia o Asamblea General y las reuniones extraordinarias, así como de las reuniones de la instancia intermedia. Preparar recomendaciones del trabajo de la Asociación, y elaborar un borrador de las propuestas y acuerdos que saldrán de la Conferencia o Asamblea General y de las reuniones extraordinarias.
- Elaborar, de acuerdo con el Comité de Coordinación y Seguimiento, la agenda y la metodología a ser considerada en cada reunión, de todo lo cual informará con suficiente anticipación a los Organismos miembros.
- Redactar las actas de las reuniones y someterlas a la aprobación de la Asociación.
- Recolectar información sobre los *procesos electorales* en los países miembros, así como todo el material necesario para su comprensión. Deberá repartir estos documentos entre todos los miembros de la Asociación para mantenerlos informados del desarrollo de las *elecciones* que se lleven a cabo.
- Ejecutar los programas y proyectos aprobados por la Conferencia y realizar otras actividades que se acuerden en consulta con los miembros de la Asociación.
- Tramitar, según los mecanismos dispuestos, las solicitudes de ingreso de nuevos miembros, para ser sometidas a consideración de la Conferencia.
- Estimular la cooperación horizontal entre los Organismos miembros.
- La Secretaría Ejecutiva deberá ser responsable de la administración y asuntos financieros de la Asociación, y deberá preparar el presupuesto de la Asociación.

- Servir de custodio de los documentos de la Asociación, incluyendo el Estatuto.
- Establecer las relaciones de cooperación, por delegación, con otras organizaciones electorales regionales o internacionales u otras organizaciones relacionadas con *elecciones*.
- Facilitar la cooperación entre los miembros de la Asociación.

VI. Miembros

En general se debe distinguir tres categorías de miembros en las Asociaciones:

1. Los miembros plenos. Son sólo las autoridades electorales que firmaron la carta constitutiva; tienen derecho a voz y *voto*.
2. Los miembros asociados. Son organizaciones no gubernamentales relacionadas con los *procesos electorales*, individuos que son o hayan sido oficiales de los *organismos electorales* u otro tipo de organizaciones electorales que no califiquen como miembros plenos. Deben compartir los objetivos de las Asociaciones; no tienen derecho a *voto*.
3. Los miembros honorarios. Son individuos que han sido distinguidos por sus propios méritos en el desarrollo y *consolidación de la democracia*.

Cualquier organización o individuo nuevo que desee ser miembro de las Asociaciones deberá notificarlo a la Secretaría Ejecutiva. La Secretaría deberá circular la notificación a los miembros, según autorización del Consejo Directivo o Comité de Coordinación y Seguimiento. Posteriormente la solicitud será sometida a la Conferencia o Asamblea para la ratificación. Asimismo deberá, por delegación, someter los nombres de las personas que estará invitadas a ser miembros honorarios. Estos nuevos miembros deben guardar las condiciones que cada Asociación disponga según su Estatuto.

VII. Compromisos de los miembros de las Asociaciones

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

- Los Organismos miembros se comprometen a prestarse cooperación, en la medida de sus posibilidades, para el adecuado cumplimiento de los objetivos de la Asociación.
- Rendir a las Asociaciones y a sus miembros la asistencia necesaria para la ejecución de sus tareas.
- Poner a disposición de las Asociaciones el material y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Mantener a las Asociaciones informadas del progreso en la ejecución de las recomendaciones y decisiones adoptadas por el Organismo Superior.
- Hacer las contribuciones apropiadas para la operación de las Asociaciones.
- Enviar a la Secretaría Ejecutiva informaciones sobre el desarrollo de sus reglamentos, instructivos, memorias electorales y lo que consideren necesario para su mejor análisis y comprensión.

VIII. Financiamiento de las Asociaciones

Existen diferentes fuentes de financiamiento para el funcionamiento y las actividades de las Asociaciones, entre ellas cabe distinguir las cuotas de membresía determinadas por la Conferencia o Asamblea General, las donaciones de otras organizaciones o gobiernos que deseen apoyar el trabajo de la Asociación, los fondos obtenidos por medio de la Secretaría Ejecutiva para la ejecución de actividades y los fondos generados por las actividades de la Asociación.

En el caso de la *Asociación de Organismos Electorales del Caribe*, si los miembros no pagan la cuota en la fecha prevista, tienen el derecho de representación en la Asociación pero no podrán emitir su voto

IX. Consideraciones finales

A través del trabajo que han realizado las distintas *Asociaciones de Organismos Electorales* se puede afirmar que sus miembros han desarrollado destrezas para fortalecerse de manera científica, técnica y administrativa, a través del intercambio de experiencias, que les ha permitido ver más allá de su ámbito local, enriqueciendo su trabajo diario con el aprendizaje de prácticas más desarrolladas que otros organismos han aplicado exitosamente en distintos aspectos técnicos.

Asimismo, ha sido fundamental la creación de un sistema de información y comunicación conjunta que contempla tanto la sistematización de las experiencias electorales de los países miembros como la documentación relacionada con los *procesos electorales* de cada país, como por ejemplo constituciones políticas, leyes y reglamentos electorales, *resultados electorales*, análisis de los *procesos electorales*, materiales de capacitación y de campañas de educación cívica, entre otros. En cuanto a la comunicación, ésta se ha facilitado entre los *organismos electorales* miembros a través de diversos canales, como boletines informativos y redes de trabajo, que han hecho más fácil la consulta recíproca y la cooperación horizontal.

Por otro lado, en muchas de las regiones en las cuales se han constituido las *Asociaciones de Organismos Electorales*, no solo han representado un instrumento eficaz para el análisis de los problemas atinentes al ejercicio de la *democracia*, particularmente en aquellos países donde la situaciones políticas han sido adversas.

En este sentido, los principales acuerdos adoptados en el seno de las Asociaciones han girado no solo en torno al fortalecimiento de las Asociaciones sino al desarrollo y consolidación de los regímenes democráticos. Por ejemplo, dentro de las temas más relevantes adoptados, se encuentran: a) la autonomía y fortalecimiento institucional de los *Organismos Electorales* miembros y su desarrollo profesional; b) la modernización de la infraestructura electoral; c) el fortalecimiento de la *cultura política* democrática a través de relaciones entre los *organismos electorales* y la sociedad civil y d) la equidad del *proceso electoral* por medio de las relaciones entre los *organismos electorales* y los *partidos políticos*.

En el marco de acción de estas Asociaciones y con base en los acuerdos mencionados, se han formulado y ejecutado importantes proyectos, en las áreas de: capacitación de *funcionarios electorales*, asistencia técnica, campañas de educación cívica, misiones de observación electoral y sistemas de información como los desarrollados por el IIDH/CAPEL en su condición de Secretaría Ejecutiva de la *Asociación de Organismos Electorales* de Centroamérica y del Caribe; la *Asociación de Organismos Electorales* de América del Sur y de la Unión Interamericana de *Organismos Electorales*.

No cabe duda que la labor que se ha realizado por iniciativa de las *Asociaciones de Organismos Electorales* ha rendido importantes frutos no solo en el fortalecimiento de estas instituciones, sino en el perfeccionamiento de los *sistemas electorales*. Este tipo de esfuerzos conjuntos es un ejemplo de cómo la cooperación horizontal en el contexto de transiciones políticas hacia regímenes democráticos es un mecanismo exitoso y de invaluable trascendencia en el afianzamiento de democracias representativas y participativas y de los valores y principios de igualdad, equidad, legalidad y libertad que la inspiran.

Vocablos de referencia:

Asesoría electoral
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Democracia
Elecciones
Observación electoral internacional
Organismos electorales
Proceso electoral

Bibliografía:

Acta Constitutiva Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), Ciudad de Guatemala, Guatemala, setiembre 1985.
Acta Constitutiva Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), Quito, Ecuador, setiembre 1989.
Acta Constitutiva Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), Caracas, Venezuela, noviembre de 1991.
IIDH/CAPEL: *Boletines Informativos de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*. Años varios.

Fuentes de Internet:

Charter of the Association of Central and European Election Officials. En: <http://aceeeo.com/alap.htm>

Charter of the Association of Asian Election Authorities. En: <http://www.ifes.org/AsiaAssocSite/Charter/charter.htm>

Charter of the Association Caribbean Electoral Organizations. En: <http://www.ifes.org/caribbean/index.htm>

Charter of the Association of African Election Authorities. En: <http://www.ifes.org.afrassoc/charter.htm>

The Newsletter of the Association of Central and Eastern European Election Officials. En: <http://aceeeo.com/new13.htm>

The Founding General Assembly of the Association of Caribbean Electoral Organizations. En: <http://www.ifes.org/caribbean/AGENDA.htm>

Sofía VINCENZI GUILÁ

AUDITORÍA ELECTORAL

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

En lo que concierne los *organismos electorales*, con la constatación de que esos organismos también son instituciones de administración pública, se empiezan a aplicar instrumentos de administración pública, tales como auditorías públicas, cuyo objetivo es examinar las operaciones financieras y administrativas, así como las prácticas de gestión dentro de las entidades públicas. Sin entrar en discusión sobre las diferentes variaciones estructurales de los *organismos electorales*, se puede decir que las auditorías electorales, a diferencia de las auditorías de carácter administrativo, tendrían funciones más especí-

ficas, como sería el caso de comprobar que los distintos pasos del *proceso electoral* aseguren que la votación y los *escrutinios* traducen la voluntad libremente expresada por los *electores* sobre las opciones presentadas durante el acto electoral. Más aún: que el *proceso electoral* es organizado para permitir que alternativas creíbles sean presentadas al *elector* y que todos los *electores* tengan igual acceso al derecho de *voto*.

Es necesario esclarecer que una auditoría no es una fiscalización, sino más bien una evaluación con el objetivo de corregir errores, malos procedimientos, etc. Adaptando este enfoque, una *auditoría electoral* implicaría determinar:

1. Si todas las reglas financieras y administrativas son respetadas en el interior de los *organismos electorales* - o sea por su administración;
2. Si la gestión del *organismo electoral* sigue las normas establecidas en la administración pública como buenas reglas de gestión;
3. Si el padrón electoral es elaborado dentro de la legalidad, y no permite *electores* fantasmas, o inexistentes, ni inscripciones duplicadas.
4. Si la colecta de datos del *elector* asegura el derecho a la privacidad de los *electores* y asegura que la información relacionada con esos datos es utilizada solamente para el *proceso electoral*.
5. Si las reglas de registro de las *organizaciones políticas* son respetadas.
6. Si las reglas establecidas por los *organismos electorales* permiten la misma oportunidad a los distintos competidores.
7. Si las reglas de *campaña electoral* permiten a todos los candidatos un acceso equitativo a los medios de comunicación.
8. Si las reglas de financiamiento de los partidos aseguran un acceso equitativo a las fuentes de financiamiento de los partidos.
9. Si el proceso de votación permite a los *electores* escoger sus opciones libremente y en secreto.

10. Si el proceso para contar los votos permite asegurar la ausencia de *fraude* en el *escrutinio*.
11. Si los resultados finales presentados a los ciudadanos reflejan la suma de los resultados obtenidos en cada *mesa de votación*.

La gran mayoría de los *organismos electorales* todavía no tienen los mecanismos institucionales para asegurar esta auditoría general, pero muchos de ellos tienen por lo menos un organismo de auditoría general del Estado que hace auditorías del *organismo electoral* como si fuera un ministerio o una empresa pública. Este es el caso de Perú y Ecuador, entre otros. Canadá, además de esa auditoría tiene el «Office of the Privacy Commissioner of Canadá» que puede hacer la auditoría de todo el *proceso electoral* en cualquier momento para verificar si la privacidad del ciudadano canadiense es respetada. Además, verifica si la lista de *electores* que Elecciones Canadá comparte con *partidos políticos*, y con el Parlamento no tiene datos personales tales como edad y sexo. En Canadá, otro grupo de auditores verifica la financiación de los *partidos políticos*. En Australia, el Parlamento recomendó en 1996, que la oficina de auditoría de Australia (Australian National Audit Office), verifique el desempeño de la Comisión electoral, incluyendo la regionalización, las funciones de la Comisión, el estado de ánimo del personal, los sistemas informáticos y la administración y el mantenimiento del registro de *electores*.

En muchos países, asociaciones de ciudadanos siguen la conducta de los *organismos electorales*, de los partidos y del gobierno en el *proceso electoral*, aunque a menudo el impacto de sus informes es reducido. Un ejemplo es el caso de Perú donde la Asociación Civil TRANSPARENCIA, creada en 1994 con la misión de, entre otras, «Colaborar con la autoridad electoral y con el electorado para que cada una de las etapas del *proceso electoral* y el acto mismo de las *elecciones* y sus derivados se desarrollen dentro de un marco de irrestricta libertad, de transparente *legitimidad* y de honradez». De hecho, durante el *proceso electoral* del año 2000, esta organización ha tenido una función de observación de las *elecciones*, pero también se puede decir de *auditoría electoral* cuando el resultado de su conteo rápido de los votos permitió presionar al Presidente en oficio a no cometer *fraude* electoral.

Otro ejemplo es el caso de Jamaica, donde CAFFE –Citizens Action For Free And Fair Elections– es una organización no guber-

namental creada en 1997 con la misión específica de hacer el monitoreo de *elecciones* y funcionar como «watchdog» de los *procesos electorales*. Como tal, además de los reportes sobre la observación de *elecciones* por sus voluntarios, CAFFE publicó comentarios sobre la reforma electoral y recomendaciones para mejorar el funcionamiento del Comité de Consultoría Electoral (Electoral Advisory Committee), de la Oficina Electoral de Jamaica (Electoral Office of Jamaica), y de los *partidos políticos* entre otros.

Es de esperar que algunas de las oficinas nacionales de organizaciones tales como Transparencia Internacional y GERDES –Groupe d'étude et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique– adopten actividades del mismo tipo en coordinación con otros grupos nacionales formados por ciudadanos.

En conclusión, la función de *auditoría electoral* por este tipo de organizaciones tiene tendencia a fortalecerse y es de esperar que en un futuro próximo las organizaciones de la sociedad civil nacionales sean reconocidas como organismos de auditoría del *proceso electoral* y las instituciones nacionales de auditoría continuarán siendo responsables de la auditoría de los *organismos electorales*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Elecciones
Organismos electorales
Proceso electoral

Bibliografía:

Australian Electoral Commission: *The 1996 federal election: Report of the inquiry into the conduct of the 1996 federal election and matters related thereto*, Canberra, Australia.

CAFFE: *The 1997 general Elections in Jamaica. The establishment of CAFFE and its role in the electoral process*. CAFFE, Kingston, Jamaica, 1997.

CAFFE: *The continuing electoral reform process in Jamaica, The 1998 local government elections*. CAFFE, Kingston, Jamaica, December 1998.

Office of the Commissioner of Canada Elections: *Special Investigators Manual*, Ottawa, Canada, 1997.

Stapenhurst, Rick and Kpundeh, Sahr J. (Ed.): *Curbing Corruption Toward a Model for Building National Integrity*, EDI Development Studies, Washington, U.S.A. 1999.

Websites:

<http://www.aph.gov.au/house/committe/em>

<http://www.transparencia.org.pe>

<http://www.elections.ca>

<http://www.aceproject.org>

María Helena ALVES

AUTOMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Automatización en el sentido estricto de la palabra se refiere a la aplicación de máquinas que operan con sistemas de control automático para prescindir del ser humano en todo un proceso de producción. Por su naturaleza, los *procesos electorales* siempre exigen de la intervención humana aún cuando se introducen técnicas informáticas para facilitar y agilizar los procesos, aunque no necesariamente con el fin de ahorrar costos, como sucede en la automatización industrial. Por *automatización de los procesos electorales* debemos entender más bien, la aplicación de las técnicas de procesamiento automático de datos con el doble propósito de garantizar la transparencia de las *elecciones* y acelerar aquellos procesos en que se manejan grandes volúmenes de datos.

Los *procesos electorales* que por su manejo masivo de datos se adecúan a la aplicación de las técnicas de procesamiento automático de datos son:

- *Padrón electoral*

Es el proceso que da como producto final la lista actualizada de votantes habilitados en cada mesa o urna; previamente ejecuta los programas de depuración de difuntos, de casos de pérdida de *ciudadanía* y actualiza los cambios de domicilio de los votantes.

- *Geografía electoral*

Es el proceso por el cual se obtienen adecuadamente codificada la lista de los asientos electorales o localidades donde se ubican los sitios o recintos en que se instalan las mesas o urnas de votación. Además se complementa con la cartografía electoral digitalizada que sirve para guiar toda la logística de las *elecciones* y permite ubicar y codificar los lugares a los que se refieren los domicilios de votantes.

- *Inscripción de candidatos*

Es el proceso en el que se captan los datos de las listas oficiales de candidatos presentadas por los partidos, se revisa automáticamente el cumplimiento de requisitos de ley cruzando datos con el padrón electoral, y se ponen las listas a disponibilidad del proceso de *resultados electorales* para la designación de las autoridades electas.

- *Votación, escrutinios y resultados electorales*

Es el proceso más delicado que ya comienza con la captación del *voto*. En muchos países se realiza en forma automática en la urna electrónica, es decir en una terminal en que se presentan todas las opciones de *candidaturas* y se da la posibilidad de selección inmediata, el conteo de *votos* es inmediato; así se aceleran los *escrutinios* y la entrega de resultados. En este proceso, el tema de transmisión de datos desde lugares alejados de los centros urbanos adquiere especial relevancia para asegurar la pronta entrega de *resultados electorales* oficiales. En este proceso debe incluirse un subsistema de control de actas de *escrutinio* para verificación de resultados para cualquier caso de duda o impugnaciones.

- *Credenciales de autoridades elegidas*

Es el proceso que apoya la impresión rápida de las credenciales y exige de un buen control de su correcta asignación en correspondencia con los *resultados electorales*, no solamente inmediatamente después de las *elecciones*, sino también posteriormente cuando se presentan casos de muerte o renuncia de autoridades elegidas que conllevan la otorgación de credenciales a sus sustitutos conforme las secuencias de elegidos.

- *Seguimiento de trámites jurídicos*

Inclusive el registro clasificado y codificado de los casos de jurisprudencia puede ser automatizado, en beneficio de la agilización de estos trámites que en épocas electorales se acumulan de gran manera.

- *Control del financiamiento de partidos*

Es el proceso que se aplica en algunos países en que el *organismo electoral* es responsable de la tarea de fiscalizar y auditar la utilización de los recursos que otorga el Estado a los partidos. La automatización de este proceso puede ser beneficiosa no solamente para agilizar trámites sino también para dar mayor transparencia a la información sobre el buen uso de estos recursos.

- *Planificación electoral*

El proceso de planificar *elecciones* con más de mil actividades y tareas que componen una intrincada red de condicionamientos de secuencia sólo es posible manejar racionalmente con los métodos de ruta crítica de modo automatizado.

- *Estadísticas electorales*

Tanto referentes a los resultados como a otros datos concomitantes, como ser el ausentismo y las características del padrón electoral, se obtienen aplicando el procesamiento automático de los datos de cómputo de resultados y de los registros de inscritos en el padrón electoral.

Los dos primeros procesos están íntimamente ligados, y desde un enfoque sistémico de los procedimientos de registro de personas se encuentran también relacionados a dos sistemas que aunque no siempre se consideran directamente electorales, son fundamentales para asegurar la idoneidad del padrón electoral: el sistema de *registro civil* y el sistema de identificación de personas. Ambos sistemas involucran procesos que requieren servirse de las técnicas de manejo de bases de datos, tanto de texto como de imágenes (fotografías y huellas digitales) así como de técnicas de reconocimiento de las características de huellas digitales.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Elecciones
Escrutinios
Informática electoral
Registro civil
Registro electoral

Bibliografía:

Chang Mota, Roberto, y Ferreira Matos, Francisco Silvino: *La automatización de los procesos electorales*, Cuaderno de CAPEL, No.43, IIDH/CAPEL, San José, 1998.

Iván GUZMÁN DE ROJAS

AUTORITARISMO

I. Autoridad y *autoritarismo*

Por *autoritarismo* se entiende, en general, una autoridad opresiva que aplasta la libertad e impide la crítica.

El concepto de autoridad, así como los conceptos afines a los que se asocia frecuentemente –*poder*, influencia, liderazgo– se emplea en diversos sentidos en el campo de la filosofía *política* y de las ciencias sociales. Tal diversidad se debe, en parte, a la ubicuidad del fenómeno. Desde el punto de vista de su origen, el término autoridad es una vieja palabra latina (auctoritas, sinónimo de *poder* legítimo y no de fuerza coactiva) unida al verbo augere, aumentar, y no ha sido un término peyorativo, contrariamente al vocablo *autoritarismo*, utilizado hoy en forma despectiva¹.

1 Sartori, G.: *Teoría de la Democracia*, Buenos Aires., REI, 1988. P. 229.

En el campo político, el adjetivo "autoritario" y el sustantivo "autoritarismo" que deriva de él se emplean en tres contextos: la estructura de los *sistemas políticos*, las disposiciones psicológicas relacionadas con el *poder* y las *ideologías políticas*. En la tipología de los *sistemas políticos*, se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian el consenso. En sentido psicológico, se habla de personalidad autoritaria para indicar un tipo de personalidad centrada en la disposición a la obediencia ciega a los superiores y al trato arrogante con los inferiores jerárquicos o a los que están privados de *poder*. En cuanto a las ideologías autoritarias, son aquellas que niegan de manera decidida la igualdad entre los hombres, hacen énfasis en el principio jerárquico y exaltan a menudo algunos elementos de la personalidad autoritaria como si fueran virtudes. Desde el punto de vista de los valores democráticos, el *autoritarismo* es una manifestación degenerativa de la autoridad, mientras que desde el punto de vista de una orientación autoritaria, el igualitarismo democrático es el que no es capaz de producir la "verdadera" autoridad.²

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

La aplicación más amplia del significado de *autoritarismo* se encuentra en los estudios sobre la personalidad y las actitudes autoritarias. El *autoritarismo* como ideología enfatiza que la autoridad debería reconocerse y ejercerse mediante la fuerza y la coacción³. Esta actitud ha preocupado a los científicos sociales que han abordado el pro-

2 Stoppino, M.: "Autoritarismo" en Bobbio N., *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1997. P 125.

3 Kool, V.K., y Ray, J.J.: *Authoritarianism Across Cultures*, Himalaya Publishing House, 1983.

blema intentando encontrar un fundamento o explicación en los individuos. Autores como Fromm, Erikson y Reich se preocuparon por el tema. En concreto, el primero plantea que es en la ambivalencia respecto a la libertad y el deseo, a menudo inconsciente, de escapar a las cargas que conllevan, donde radica la susceptibilidad del individuo a la propaganda totalitaria; el “miedo a la libertad” se convierte en el fundamento del individuo autoritario.

En el campo de la psicología el texto fundamental sigue siendo la investigación de Adorno, Frenkel- Brunnschwick, Levinson y Sandford⁴ quienes, después de la Segunda Guerra Mundial, focalizaron su atención en la personalidad autoritaria, desarrollando un punto de vista que se ha convertido en la piedra angular de las relaciones entre personalidad y *política*.

Se ha asociado el *autoritarismo* al conservadurismo pero autores como Kreml⁵ han establecido que no todos aquellos que poseen creencias conservadoras han de ser necesariamente autoritarios desde un punto de vista del comportamiento.

Desde la perspectiva sociológica, el enfoque eminentemente psicoanalítico de Adorno y sus colaboradores ha sido fuertemente criticado con base en el argumento de que una interpretación más completa del tipo de la personalidad autoritaria requiere una consideración exhaustiva del ambiente social, de las distintas situaciones y de los diversos grupos que pueden influir en la personalidad, ya que muchos factores de la personalidad pueden no ser más que efecto de condiciones sociales específicas. En otros términos, los rasgos de la personalidad autoritaria se relacionan también con determinadas concepciones de la realidad que predominan en ciertas culturas o subculturas que son interiorizadas por el individuo a través del proceso de socialización y que corresponden a las condiciones de vida en dicho ambiente social.

Desde la perspectiva sociológica se destaca la tesis del “*autoritarismo de la clase trabajadora*” de Seymour M. Lipset, quien no niega la existencia de tendencias autoritarias en las clases altas y medias pero sostiene que en la sociedad moderna las clases más bajas,

4 Adorno, T.W., et.al.: *La Personalidad Autoritaria*, Buenos Aires, Paidós, 1950.
5 Kreml, W.P.: *The Anti-Authoritarian Personality*, Oxford, Pergamon Press, 1977.

por las condiciones en que se desenvuelven, relativamente marginadas de las decisiones importantes, se han convertido en la mayor reserva de actitudes autoritarias, de comportamientos que se refieren a una disposición psicológica autoritaria.⁶

El problema del orden es un problema general de cualquier *sistema político* y como tal no es monopolio del pensamiento autoritario. De hecho, toda estructura social se mantiene en virtud de la operación de controles sociales, es decir, por la existencia de normas y pautas institucionales que rigen la interacción de los individuos y los grupos. Dichos controles permiten la aceptación de las diferencias jerárquicas y operan tanto más intensamente cuanto más empujada es la estratificación social. Sin embargo, el pensamiento autoritario no se limita a propugnar una organización jerárquica de la sociedad sino que convierte a dicha organización en el principio político exclusivo para conseguir el orden. Las doctrinas autoritarias descansan en el principio de la desigualdad y elevan el problema del orden al pináculo de los valores políticos. Para la doctrina autoritaria, la organización jerárquica de la sociedad encuentra su propia justificación en sí misma y su validez es perenne.

El pensamiento autoritario moderno surgió como una reacción contra la ideología liberal y democrática y su expresión más clara y coherente fue la doctrina contrarrevolucionaria de Maistre y de Bonald quienes contrapusieron al racionalismo ilustrado un irracionalismo radical, a la idea de progreso la de la tradición y a la tesis de la *soberanía* popular la de que todo *poder* viene de Dios. Más tarde, con el avance de la sociedad industrial y urbana, el *autoritarismo* ha tratado de responder a la problemática socialista y ha buscado justificaciones en épocas de crisis o en situaciones de extremo subdesarrollo y de deficiente cultura cívica.

II. Regímenes autoritarios

En un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los *regímenes políticos* contemporáneos el concepto de *autoritarismo* se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático. En este sentido, se distingue entre *autoritarismo* y *totalitarismo*.

6 Lipset, S.M.: *El Hombre Político*. Buenos Aires Eudeba, 1960.

Juan Linz, quien es uno de los autores que más ha contribuido a precisar la distinción entre *autoritarismo* y *totalitarismo* en los *sistemas políticos* contemporáneos ha propuesto la siguiente definición: “Los regímenes autoritarios son *sistemas políticos* con un *pluralismo* político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el *poder* dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsible”⁷. De esta definición se desprende que los regímenes autoritarios se desarrollan en contextos en los cuales corre una marcada línea divisoria entre el Estado y la sociedad.

Como lo anota Stoppino⁸, se ha argumentado que el grado relativamente moderado de penetración en el contexto social de los regímenes autoritarios corre en paralelo con el atraso más o menos marcado de la estructura económica y social. Pero también se ha destacado que, en este contexto, la élite gubernamental puede desempeñar dos papeles distintos; puede reforzar el modesto grado de penetración del *sistema político*, eligiendo deliberadamente una política de movilización limitada, o bien, puede elegir una política de movilización acentuada que encuentra sus límites en las condiciones del entorno. Con base en el distinto modo de responder a las circunstancias, Almond y Powell distinguen, en el ámbito de los regímenes autoritarios, entre regímenes autoritarios de tipo conservador, regímenes autoritarios en vías de modernización y regímenes autoritarios pre-movilizados. Los primeros surgen en *sistemas políticos* tradicionales afectados por una parcial modernización y tienden a limitar la destrucción del orden tradicional recurriendo a algunas técnicas modernas de organización del *poder* como la propaganda. Los regímenes autoritarios en vías de modernización surgen en sociedades que se caracterizan por una modernización débil y obstaculizada por graves estrangulamientos sociales que tienden a reforzar el *poder* político para superar los cuellos de botella. Las dificultades que encuentra la élite gobernante son mayores en los regímenes autoritarios pre-movilizados, ya que el ambiente que los caracteriza corresponde

7 Linz, J.: “Totalitarian and authoritarian regimes” en Greenstein F. I. y Polsby N.W., (comps.) *Handbook of Political Science*. Reading. Addison.Wesley, vol. III, 1975.

8 Stoppino. M., op.cit., p.

al de una sociedad casi enteramente tradicional, tanto por la estructura social como por la *cultura política*.⁹

Juan Linz, quien ha propuesto una tipología de los regímenes autoritarios contemporáneos más minuciosa que la de Almond y Powell, distingue cinco formas principales y dos secundarias. En primer lugar, los regímenes autoritarios burocrático militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas y por un bajo nivel de *participación política*. A menudo dicho régimen se apoya en un partido único; a veces, tolera cierto *pluralismo* partidista pero sin competencias libres. Según Linz, se trata del tipo de *autoritarismo* más difundido en el siglo XX, particularmente en América Latina. En segundo lugar, los regímenes autoritarios de estatalismo orgánico que se caracterizan por un ordenamiento jerárquico de una pluralidad de grupos que representan diversos intereses y categorías económicas y sociales de carácter corporativo. El ejemplo típico de este tipo de régimen es el Estado Nôvo portugués. El tercer tipo es el régimen autoritario de movilización en países posdemocráticos el cual se distingue por un grado relativamente alto de movilización política basada en un partido único y un grado relativamente bajo de *pluralismo* político consentido. Corresponden a este tipo la mayor parte de los regímenes fascistas. En cuarto lugar, los regímenes autoritarios de movilización posindependencia que son el resultado de la lucha anticolonial, especialmente difundidos en el continente africano. La quinta forma principal de régimen autoritario corresponde a los regímenes autoritarios posttotalitarios representados por los países comunistas después del proceso de desestalinización. A los cinco tipos mencionados, Linz añade el caso del *totalitarismo* imperfecto, que constituye por lo común una fase transitoria de un *sistema político* detenido y que tiende a transformarse en algún otro tipo de régimen autoritario, y el régimen de la llamada *democracia* racial en la que un grupo racial que se gobierna en su seno con un sistema democrático ejerce, sin embargo, un dominio autoritario sobre otro grupo racial que representa la mayoría de la población.¹⁰

Los regímenes autoritarios son opresivos y se ha argumentado que la represión es típica de países de escaso desarrollo y que con el

9 Almond. G.A.. y Powell G.B.: *Política Comparada*. Buenos Aires, Paidós, 1966.

10 Linz. J.. op.cit.

crecimiento económico se hace más posible la *democracia*.¹¹ Sin embargo, la experiencia histórica latinoamericana - y de otros lados del mundo- parece señalar algunas tendencias opuestas, según las cuales ciertos incrementos de desarrollo económico más bien agudizan las tensiones, pues aumentan las aspiraciones más que las gratificaciones económicas, con el consecuente incremento de la predisposición a la violencia o a la represión. Inciden en esta posibilidad el tipo dominante de liderazgo político, la *cultura política* y el grado de concentración del *poder*. Es así como, por ejemplo, las estructuras de tipo caudillista son proclives al *autoritarismo*, por cuanto en ellas los liderazgos intermedios son, en general, muy débiles y actúan más como eslabones de comando que como partícipes en una dirección asociada, colectiva. El *autoritarismo*, en suma, se asocia a la concentración y la centralización del *poder* y de los controles sociales. Cuando los mecanismos de control social se centralizan geográficamente, se reprimen las formas organizativas independientes y predomina el Ejecutivo sobre un Legislativo débil o inexistente, el *autoritarismo* adopta su máximo valor, denominado cesarismo.

III. El *autoritarismo* en América Latina

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

En muchos países, particularmente en los latinoamericanos, la gran heterogeneidad de sus respectivas estructuras sociales y la no correspondencia entre sus diferentes requisitos de reproducción han producido un déficit de hegemonía o, si se prefiere, una ausencia de objetivos nacionales suficientemente integradores, cubierto o compensado por tendencias autoritarias. De hecho, la centralidad del Estado en los países periféricos o semiperiféricos se diferencia de la de los Estados de los países centrales por ser más autoritaria y menos

11 Lipset, S.M.: "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en Almond G. et al. *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel, 1992.

hegemónica, lo que le confiere a la forma de *poder* del Estado marcadas peculiaridades como el *clientelismo*, el nepotismo y la corrupción que, al contrario de lo que pasa en los países centrales, no corresponden a influencias ejercidas sobre el Estado y su acción sino a la configuración interna del propio *poder* de Estado.

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

Distinto es el tipo de *autoritarismo* que se desarrolla en contextos de cambio social acelerado. Guillermo O'Donnell ha estudiado la proliferación de regímenes autoritarios en América Latina, justamente en aquellos países más avanzados en el proceso de industrialización. De acuerdo con O'Donnell, en condiciones de alta modernización y aún no profundizada industrialización, es muy difícil que se mantenga un régimen democrático, por las presiones de lo que Huntington ha llamado el pretorianismo de masas.¹² De acuerdo con el planteamiento de O'Donnell, ante la acción política proveniente de sectores populares, los sectores empresariales y tecnocráticos demandan una solución autoritaria. Dicha actitud, acompañada por los militares, resultaría de dos componentes: en primer lugar, del convencimiento de que el *autoritarismo* es necesario para alinear a los múltiples demandantes de prebendas, incluidos los sindicalistas y, en segundo lugar, la percepción de que la continuada activación política popular representa una amenaza para el orden social dominante.¹³ Dichos regímenes burocrático militares que caracterizaron al Cono Sur de América en los años 60 y 70 son diferentes de las viejas formas de dominación del caudillo, ya fuera civil o militar. En ellos, las

12 Huntington, S.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990.

13 O'Donnell, G.: 1982, *Modernización y Autoritarismo*, México, Paidós, 1982.

fuerzas armadas no se tomaron el *poder* para mantener en él a un dictador sino para reorganizar la nación de acuerdo con la ideología de la “seguridad nacional” de la doctrina militar propia de la guerra fría.

Los regímenes burocrático militares organizaron y centralizaron las relaciones de *poder* a favor del ejecutivo con base en una racionalidad que exigía el reforzamiento de un cuerpo burocrático de técnicos, especialmente en el campo económico, y expresaba la voluntad política de las fuerzas armadas como institución. En este marco, las vinculaciones entre el régimen burocrático autoritario y la sociedad civil se logran mediante la cooptación de individuos e intereses privados en el sistema.¹⁴

En el umbral del siglo XXI, la generalización del modelo de partido “atrapa todo” y el debilitamiento de las identidades partidistas se han traducido en un creciente pragmatismo de las actividades partidistas lo que ha abierto las puertas a juicios, evaluaciones y actividades de corto plazo, cada vez más concentrados en jefes o dirigentes carismáticos y, con ellos, a expresiones autoritarias de nuevo cuño que se apoyan en el manejo de la imagen y los medios de comunicación masiva.

Vocablos de referencia:

Democracia

Ideología política

Liderazgo político

Poder

Totalitarismo

Bibliografía:

Almond, G.A., y Powell G.B.: *Política Comparada*, Paidós, Buenos Aires, 1966.

Adorno, T.W.; Frenkel Brunswick, E.; Levinson, D.J.; Sandford, R.N.: *La personalidad autoritaria*, Paidós, Buenos Aires, 1965.

Bobbio, N.: *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1997.

14 Cardoso, F.H.: “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina” en Collier D.: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

- Collier, D.: *El Nuevo Autoritarismo en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Huntington, S.: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990.
- Kool, V. K. Y Ray, J.J.: *Authoritarianism Across Cultures*, Himalaya Publishing House, 1983.
- Kreml, W.P.: *The Anti-Authoritarian Personality*, Oxford, Pergamon Press, Oxford, 1977.
- Linz, J.: "Totalitarian and authoritarian regimes" en F.I. Greenstein y N.W.Polsby (comps.), *Handbook of political science, Reading*, Addison-Wesley, vol.III, 1975.
- Lipset, S.M.: *El hombre político*, Eudeba, Buenos Aires, 1960.
- _____ : "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política" en G. Almond et. al., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1959.
- O'Donnell, G.: *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, México, 1982.
- O'Donnell G. y Schmitter Ph.: *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Sartori, G.: *Teoría de la democracia*, REI, Buenos Aires, 1987.
- Stoppino, M.: "Autoritarismo" en N. Bobbio et.al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1997.

Rubén SÁNCHEZ DAVID

AXIOLOGÍA ELECTORAL

I. Concepto

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. 1). 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.

II. Tipología

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 aquellos 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. 6).

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 (1 y 6) 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:

Democracia

Derecho electoral

Estado de derecho
Opinión pública
Participación política
Pluralismo
Sistemas de partidos

Bibliografía:

Delgado Ocando J. M.: "Apuntes para una Teoría de la Valoración Jurídica" en *Revista de la Universidad de Zulia. N 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