

F

FALTAS ELECTORALES

I. Consideraciones generales

En la definición de falta o infracción electoral, como se verá, destacan dos elementos de capital importancia. Por una parte, figura el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, el cual, al propio tiempo, constituye el presupuesto de la sanción¹ y, en el otro extremo, está precisamente la consecuencia jurídica, pena o sanción, misma que se actualiza cuando en el mundo fáctico se colman los extremos normativos del tipo, en el entendido de que, para comprobar que la falta electoral se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo, así como para la aplicación de la correspondiente consecuencia jurídica, se debe atender a ciertas reglas procesales.

De esta manera, conviene dejar sentado que, para el análisis de los aspectos más relevantes de las faltas o infracciones electorales, primero, se hará una aproximación conceptual en sentido amplio y otra de alcances estrictos; después, se distinguirán los aspectos sustantivos u objetivos relativos a las faltas o infracciones electorales y, finalmente, los adjetivos o procesales que conciernen a la forma en

1 Kelsen, Hans: *Teoría general del Derecho y del Estado*, tr. Eduardo García Maynez, 2ª. ed., México, 1988. pp. 17-66.

que se debe desarrollar la actividad sancionadora de las autoridades administrativas.²

Antes de proceder al desarrollo de dichos aspectos sustantivos y procesales de las faltas o infracciones electorales, es pertinente dejar establecido que en aquéllas está implícito el *ius puniendi* del Estado o coacción pública,³ sin que este facultamiento de los depositarios del poder público sea omnímodo. En efecto, en la medida que dicha potestad conlleva la posibilidad de limitar, restringir o privar del ejercicio o disfrute de algún derecho, libertad o bienes de la persona, así como la imposición de una obligación o carga jurídica extraordinaria, es que en el derecho de las faltas e infracciones electorales deben seguirse una serie de principios y normas jurídicas que acotan dicha atribución sancionatoria, a fin de impedir los abusos de *poder*, asegurando la supremacía del derecho, la limitación y racionalización del *poder*, la división de poderes y la protección de los derechos humanos; en suma, la vigencia del Estado democrático de derecho.

De acuerdo con lo precedente, es válido destacar que los principios que rigen en el derecho penal, con ciertos matices, son aplicables en materia de faltas e infracciones electorales, considerando que ese derecho sancionador administrativo, al igual que el derecho penal, son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, según lo han advertido Antonio Domínguez Vila⁴, Eduardo García de Enterría⁵, Francisco Rubio Llorente⁶ y Ramón Parada⁷, entre otros, y destacan-

-
- 2 En buena medida se seguirán los desarrollos y esquemas teóricos que se utilizan en las obras: a) Aguado i Cudolà, Vincen V y Trayter Jiménez, J. Manuel: *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, España, 1995, 819 pp.; b) Domínguez Vila, Antonio: *Constitución y derecho sancionador administrativo*, España, 1997, 382 pp.; c) Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11ª. ed., España, 1995, pp. 210-22; d) García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4ª. ed., España, 1995, pp. 163-204; e) Garrido Falla, Fernando: *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 10ª. ed., España, 1992, pp. 146-165; f) Parada, Ramón: *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 10ª. ed., España, 1998, pp. 500-576; g) Rubio Llorente, Francisco: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, España, 1997, pp. 3454-359, y h) Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo. Segundo curso*, t. I, 18ª. ed., México, 1997, pp. 613-630.
 - 3 Mir Puig, Santiago: *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Social y democrático de Derecho*, 2ª. ed., España, 1982, pp. 25-48, y Novoa Monreal, Eduardo: "Algunas reflexiones sobre el derecho de castigar del Estado", en *El poder penal del Estado*, Argentina, 1985, pp. 185-203.:
 - 4 Op. cit., pp. 198-207.
 - 5 Op. cit., pp. 168, 169 y 174.
 - 6 Op. cit., p. 351.
 - 7 Op. cit., pp. 529-532.

do que dichos aspectos tienen un escaso desarrollo en la ley, la jurisprudencia y la doctrina, lo cual explica el tímido desarrollo de la parte general del derecho de las infracciones o faltas administrativas, en su acepción más amplia.

Por ejemplo, en el caso de México, si bien en 96 artículos y cuatro transitorios de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establecen diversas disposiciones relacionadas con principios generales; anulación, eficacia y extinción de los actos administrativos; procedimiento administrativo; infracciones y sanciones administrativas; medidas de seguridad; recursos y procesos contenciosos, etcétera, lo cierto es que esa detallada regulación no es aplicable a la materia electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º, párrafo segundo de la propia ley, lo que confirma la anterior aserción, por lo que es válido sostener que, en dicho sistema jurídico, es limitado el desarrollo legal en materia de *faltas electorales*, puesto que, apenas nueve artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los que integran el título concerniente a las faltas administrativas y sanciones, con la salvedad de la significativa aportación jurisdiccional que resulta de la labor interpretativa que consta en las tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸.

Al igual que se hará al enumerar los derechos políticos de un Estado democrático de derecho, se acudirá a lo dispuesto en el derecho internacional público, para delinear las reglas y principios que deben atenderse en los diversos aspectos sustantivos y procesales del derecho de las faltas e infracciones electorales, haciendo distintas referencias de derecho comparado en la materia sobre algunos países del área latinoamericana.

II. Concepto

A. Sentido amplio o genérico

Se puede anticipar que las faltas o infracciones electorales, genérica o ampliamente entendidas, son las conductas tipificadas en la ley que se realizan principalmente por los candidatos, ciudadanos,

8 Estas tesis se recogen en la publicación denominada *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

electores o sufragantes, funcionarios públicos o partidarios, observadores electorales e, inclusive, *partidos políticos* –respecto de estos sujetos, con la reserva que se destacará más adelante–, en general, los sujetos políticos, las cuales conculcan, contravienen, incumplen, infringen, transgreden, violan o vulneran lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho de todo ciudadano para: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en *elecciones* periódicas, auténticas, realizadas por *sufragio* universal e igual y por *voto* secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

Es decir, falta o infracción electoral, en sentido amplio, coincide con un ilícito⁹ por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado democrático de derecho que, de acuerdo con un estándar mínimo internacional para la región latinoamericana, son los que se enumeraron y se prevén en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –en adelante identificado como Pacto–, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –en lo subsecuente señalada como Convención–¹⁰.

B. Sentido restringido o estricto

La acepción restringida o estricta de falta o infracción electoral, se circunscribe a aquellos comportamientos o conductas por los que se vulnera el *sistema electoral* (entendido como aquel que está dado por el principio representativo y los mecanismos técnicos para que los

9 Acosta Romero: *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, 1996, pp. 518-520.

10 Lo anterior resulta pertinente, además, en la medida en que en ciertos países como, por ejemplo, lo son Argentina, nación en la cual dichos tratados, entre otros, tienen jerarquía constitucional (artículo 75, parágrafo 22, de la Constitución de la Nación Argentina); Guatemala, país en el cual existe el principio general de que, en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por dicha nación tiene preeminencia sobre el derecho interno (artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala), y Venezuela, lugar en el cual los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por dicha nación, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por la propia Constitución y la ley de la República, siendo de aplicación inmediata y directa para los tribunales y demás órganos del Poder Público (artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela).

electores expresen su voluntad política en votos y la forma en que éstos, a su vez, se convierten, en escaños, cargos o poder público¹¹) que posean una gravedad mínima y, por esa razón, principalmente tengan una sanción no privativa, limitativa o restrictiva de la libertad deambulatoria, correspondiendo fundamentalmente a una autoridad administrativa su investigación y sanción —de ahí que parezca preciso denominarlas faltas o infracciones administrativo electorales—¹².

III. Aspectos sustanciales

Es necesario destacar que, atendiendo al contexto social y político, no toda inobservancia de una norma jurídica o ilícito da lugar a su tipificación como infracción o falta electoral, ya que sólo lo serán aquellas que resulten relevantes para el orden jurídico de que se trate (puesto que una situación distinta en la cual se regularan en forma omnicomprendiva las variadas facetas del quehacer humano sería propia de un régimen totalitario), previéndose, en su caso, alguna consecuencia jurídica o mecanismo de tutela específica, de acuerdo con las diversas técnicas o instrumentos jurídicos conocidos, porque, es claro que en cada sistema jurídico nacional y aún de cada entidad federativa, provincia, región autonómica, departamento, cantón o municipio, según se organice cada Estado en particular y se reconozcan sendas competencias normativas a determinado ente político, así como dependiendo de la materia de que se trate (administrativa, constitucional, penal, etcétera), se adoptarán distintas reglas que articularán el propio sistema electoral y asegurarán su vigencia.

En efecto, en Argentina, de acuerdo con lo que se prescribe en los artículos 5°; 37; 49; 75, parágrafos 23, 30 y 32; 121 a 123, y 126 de la Constitución de la Nación Argentina, se establece el sistema de distribución de competencias entre el Gobierno Federal y las provincias, lo que posibilita la existencia de un Código Electoral Nacional que regula lo relativo a la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación, así como de senadores y diputados nacionales, en el cual también se prevén ciertas “faltas” y *delitos electorales* (artículos 125 a 146), así como de diversos ordenamientos provinciales, como ocurre, por ejemplo, con el Código Electoral de la Provincia de Córdoba, en

11 Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, 1994.

12 González Encinar, Juan José y Francisco Fernández Segado: “Delitos electorales”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 1998, pp. 631-673.

el cual se regula lo concerniente a la elección de Gobernador, Vicegobernador, diputados y senadores provinciales, así como Tribunal de Cuentas, mismo ordenamiento jurídico en el que igualmente se regula lo relativo a faltas y *delitos electorales* (artículos 104 a 115), en forma diversa a lo que se prevé en el primer código citado en este párrafo.

A. Principios de legalidad y tipicidad

En el derecho de las faltas e infracciones electorales tiene vigencia el principio de tipicidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*) que constituye una proyección específica del de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta, debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, y c) Las normas jurídicas en que se prevea una falta electoral y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (*odiosa sunt restringenda*), ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo en forma precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica, quedando así proscrita la analogía; asimismo, ese poder coactivo debe ser acotado y limitado, puesto que los supuestos en que se autoriza su aplicación son estrechos o restrictivos por significarse como limitaciones, restricciones, suspensiones o privaciones de derechos de todo sujeto activo o infractor.

Por ejemplo, en los artículos 351, primer párrafo, incisos a) al c), y 362 de la Ley Orgánica de Elecciones de Perú, se prevén como infracciones tres distintos casos, hipótesis o supuestos normativos, que ocurren cuando el Presidente de la República que pretenda reelegirse en el periodo inmediato, dentro de los noventa días anteriores al acto del *sufragio*: 1) Haga proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas; 2) Reparta a personas o entidades privadas bienes adquiridos con dinero del Estado o como producto de

donaciones de terceros al gobierno de la república, y 3) Se refiera directa o indirectamente a los demás candidatos o *movimientos políticos*, en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas. En el segundo de los preceptos mencionados, se dispone la correlativa sanción, la cual, en caso de tratarse de un primer incumplimiento, consiste en una comunicación escrita y privada que el Jurado Nacional de Elecciones dirige al partido o agrupación independiente, alianza o lista independiente, especificando las características de la infracción, las circunstancias y el día en que se cometió. Dicha sanción varía si persiste la infracción, ya que consiste en una amonestación pública y una multa, según la gravedad, no menor de treinta ni mayor de cien unidades impositivas tributarias.

Sin embargo, la cuestión no es tan sencilla si se consideran los desarrollos que ha tenido el principio de reserva legal o legalidad, en lo que se ha dado en llamar la necesaria “cobertura de la potestad sancionadora en una norma de rango legal”, y que ocurre cuando en el tipo se establecen elementos cuya delimitación permita un margen de apreciación para la autoridad administrativa, o bien, si en la ley formalmente considerada se hace una descripción genérica de las conductas, precisándose, al propio tiempo, las clases y cuantía de las sanciones (“cobertura legal”), y dejándose a la potestad reglamentaria la descripción pormenorizada de las conductas, lo cual, de entrada, implica que dicho facultamiento se traduzca en meras especificaciones o graduaciones, sin que se creen nuevas faltas o sanciones, o bien, se alteren la naturaleza y límites de las previstas primigeniamente en la ley.

Relacionado con lo anterior, cabe tener presente lo dispuesto en el artículo 269, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México, en el cual se prevén dos supuestos en que se presenta la llamada “cobertura legal”, mismos que están referidos a aquellos casos en que los *partidos políticos* pueden ser sancionados por incumplir las obligaciones señaladas en el artículo 38 del propio código y las demás disposiciones aplicables, así como las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral.

B. Prohibición de aplicación retroactiva desfavorable

Además, al principio de legalidad, específicamente de tipicidad, se agrega el de la prohibición de la aplicación retroactiva desfavora-

ble, lo que significa que la ley rige para el futuro, sin que pueda obrar para actos o hechos pasados, salvo cuando ello redunde en beneficio de la persona a la que se pretende aplicar la nueva disposición jurídica.

Verbi gratia, en el artículo 49, párrafo 6, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, expresamente se preceptúa que ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

C. Protección de bienes jurídicos

Igualmente, debe tenerse presente que, para la tipificación de una falta o infracción, se considera primordialmente su relevancia en el orden jurídico, ya que se atiende a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta afecte, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo indudablemente se sancionará como una falta o infracción administrativa, puesto que en caso de que se afecten valores fundamentales para la convivencia humana y la vigencia del Estado democrático de derecho habría lugar al establecimiento de un *delito electoral*.

Lo anterior resulta lógico en la medida de que el derecho penal tiene como objeto primordial la protección de los bienes jurídicos esenciales o más importantes para la convivencia humana, es decir, se trata de un sistema de normas jurídicas por las cuales se tutelan bienes jurídicos fundamentales y sancionan las conductas que efectivamente los lesionen o pongan en peligro, mientras que en el derecho de las faltas o infracciones administrativas, incluidos las electorales, se protegen bienes jurídicos de una menor relevancia; además, dichas normas penales son un recurso de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), ya que involucra la aplicación de penas restrictivas de la libertad personal o más graves aun, de ahí que, antes de acudir al expediente penal, deban agotarse otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como sería el propio derecho de las faltas o infracciones administrativas, incluido el electoral, lo cual, según lo indican García de Enterría¹³ y Parada Vázquez¹⁴, propicia

13 Op. cit., pp. 163-166.

14 Op. cit., pp. 502-529.

los fenómenos de despenalización de las conductas ilícitas, sin que se admita que por el hecho de que se lleven de un campo a otro del derecho ciertas conductas, ello autorice el resquebrajamiento de las garantías legales y jurisdiccionales del sujeto infractor o activo.

Sobre el particular, es pertinente citar lo dispuesto en el artículo 194 del Código Electoral de Bolivia, en el que se establece: “Todo acto u omisión involuntaria en el cumplimiento de los deberes electorales y que no revista gravedad constituye falta electoral y se castiga con sanciones pecuniarias y/o arresto. Toda acción u omisión dolosa o culposa voluntaria, violatoria de las garantías que establece este Código, constituye un delito electoral penado con arresto y/o multa”, así como lo indicado en el artículo 64 de la Ley de Partidos Políticos de Bolivia, cuyo texto es: “Constituyen infracciones a la Ley de Partidos, las transgresiones cometidas por militantes o miembros de la dirección política de un partido a las disposiciones de la presente Ley, generando una responsabilidad según el caso personal o partidario, conforme con lo establecido en el presente Capítulo, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que dieran lugar.”

Sin embargo, también resulta oportuno destacar lo dispuesto en los artículos 149 a 154 del Código Electoral de Costa Rica, en cuyo articulado, en forma textual, no se aprecia la previsión de infracciones administrativas, ya que para el conocimiento de las llamadas “contravenciones” y los delitos que ahí se prevén, indistintamente, las autoridades competentes son los Tribunales Penales, si bien, respecto de ciertos preceptos jurídicos, podría sostenerse que propiamente se trataría de *faltas electorales*, puesto que se sancionan conductas no muy graves, precisa y únicamente con multa de uno a cinco salarios base mínimo menor mensual; por ejemplo, cuando cierta persona se presente armado, en estado de embriaguez notoria o bajo el efecto de drogas, al local donde funciona un organismo electoral, para servir su cargo, o bien, cuando el sujeto se estacione en el local electoral para la votación en las condiciones ya referidas (artículos 149, en relación con el 15 y 105).

Una situación similar ocurre en Argentina, nación en la cual las *faltas electorales* (en las que, inclusive, se admite la posibilidad de privación de la libertad hasta por quince días) son conocidas en instancia única por los jueces electorales, mientras que los *delitos electorales* son resueltos por dichos jueces, en primera instancia, con

apelación ante la Cámara Federal de la respectiva jurisdicción, según se dispone en los artículos 125 a 146 del Código Electoral Nacional. Empero, ciertas conductas son sancionadas exclusivamente con multa e igualmente se estiman de una gravedad mínima, por ejemplo, cuando un ciudadano deja de emitir su voto y no se justifica ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta días de la respectiva elección, se le impone una pena pecuniaria de cincuenta a quinientos pesos argentinos.

D. *Non bis in idem*

Una situación íntimamente vinculada con el ejercicio del poder sancionador del Estado y los diferentes ámbitos materiales de validez de las normas penales electorales y las disposiciones jurídicas sobre faltas o infracciones electorales, es la que ocurre con el principio general del derecho de *non bis in idem*, por el cual se obliga a armonizar los ilícitos penales y los administrativos, en forma tal que se impida la posibilidad de que una misma conducta (realizada por un mismo sujeto activo y respecto de un mismo bien y objeto jurídicos), se tipifique dos o más veces con diferentes efectos punitivos, y se juzgue en dos o más procesos, sin importar su distinta naturaleza administrativa o jurisdiccional.¹⁵

Parece que esta situación es difícil que se llegue a presentar cuando, en un mismo ordenamiento jurídico, se prevén las faltas y *delitos electorales*, estableciéndose auténticos códigos electorales, a diferencia de lo que, por ejemplo, ocurre en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela, en donde existe una dispersión jurídica en la materia, ya que se tienen leyes de elecciones, de *partidos políticos*, orgánicas o institucionales, estatutos de servidores o *funcionarios electorales*, o bien, un código penal con un título específico sobre dicha materia. Por el contrario, lo anterior no se aprecia en forma acusada en Guatemala, ya que en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se reúne lo atinente a dicha materia, especialmente lo relativo a los delitos y *faltas electorales*.

15 Cfr. Fernando Garrido Falla: op. cit., pp. 151-153; Eduardo García de Enterría: op. cit., pp. 183-184; Ramón Parada: op. cit., pp. 553-557, y Francisco Rubio Llorente: op. cit., pp. 350-353. Dichos autores destacan los casos en que es discutible u opinable dicho principio, para la jurisprudencia del tribunal Constitucional de España, entre los cuales destaca los casos en que se trata de sanciones disciplinarias y cuando el ilícito acarrea la rescisión o revocación de actos administrativos favorables, así como la primacía de las sanciones penales sobre las administrativas.

E. Principio de culpabilidad

Por otra parte, en las *faltas electorales*, como sucede en el derecho penal, es necesario recordar la vigencia del principio general del derecho que se resume en el aforismo latino *nulla poena sine culpa*, lo cual implica la necesidad de que la conducta sea atribuible y reprochable al sujeto activo o autor, es decir, que el acto u omisión, además de típico y antijurídico, sea atribuible a una persona imputable que comprenda la antijuridicidad de su conducta y le sea exigible otro tipo de conducta conforme a derecho, sin que lo ampare alguna causa de inculpabilidad. En suma, el sujeto debe ser responsable o culpable de su proceder antijurídico.¹⁶

En México, existe una exigua regulación de los elementos que se deben considerar para la fijación de una sanción y que están relacionados con el grado de culpabilidad, como se constata a través de lo dispuesto en el artículo 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo texto se determina que, para la fijación de las sanciones correspondientes, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y que, en caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa. Sin embargo, en ese país la situación sería menos graves que en otras naciones de la región, en las cuales no se aprecian criterios para la determinación de los grados de responsabilidad del infractor y del monto o alcances de la sanción.

Sin embargo, existen aspectos controvertidos, como son la llamada responsabilidad objetiva, subsidiaria o sin culpa (por ejemplo, en los casos de obligaciones solidarias o por “riesgo creado”), la aplicación de sanciones cuando hay distintos grados de participación (encubrimiento o complicidad) y los tipos de autoría (intelectual o material), así como la sanción de personas jurídicas (*partidos políticos*, sindicatos, sociedades civiles o mercantiles y organizaciones de ciudadanos, por ejemplo), respecto de los cuales no es clara la responsabilidad subjetiva o culpabilidad y se ha acudido al argumento de la singularidad propia del derecho administrativo, eludiendo la vigencia del principio *societas delinquere non potest* y destacando que la imputación como autor de una infracción a una persona jurídica res-

16 Vid. Palma del Teso, Angeles de: *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*. España, 1996, 225 pp.

ponde a la propia naturaleza de la ficción jurídica por la cual ésta se genera, ya que si bien ocurre la inexistencia de una voluntad propiamente dicha, sin embargo, no está ausente la capacidad de infringir las normas que rigen su creación, existencia y actuación.

Es decir, la capacidad de infracción y, por ende, reprochabilidad directa a una persona jurídica, están dadas por los bienes jurídicos protegidos por la norma infringida y la necesidad de que dicha protección sea eficaz, así como por el riesgo que, en consecuencia, debe soportar la misma persona jurídica ante el quebrantamiento de las normas que la rigen, así sea por las personas físicas que integran sus órganos directivos (*culpa in vigilando*).¹⁷

Así, *verbi gratia*, llaman la atención los casos de Argentina (artículos 40 a 54 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos); Bolivia (artículos 62, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos); Colombia (artículo 8° de la Ley Estatutaria 130 de 1994), Guatemala (artículos 88 a 96 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos) y México (artículos 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), sitios en los cuales pueden aplicarse sanciones administrativas a los *partidos políticos* que van desde la amonestación, la limitación, restricción o suspensión de derechos, o bien, multa, hasta la pérdida del registro, o bien, suspensión o cancelación de su personería, registro o personalidad política, por actos consistentes en la no realización de *elecciones* partidarias internas durante el término de cuatro años (Argentina); la no presentación de cuenta documentada a la Corte Nacional Electoral, dentro de los ciento veinte días computables desde la fecha de la *elección*, cuando se hubiere recibido financiamiento estatal para *campaña electoral* (Bolivia); violaciones a los principios de organización y funcionamiento de un *partido político* (Colombia); incumplimiento o desobediencia de algún mandato escrito del Tribunal Supremo Electoral, o bien, participación en actos tendientes a la reelección de la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad o aumentar el periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República (Guatemala), y aceptación de donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o por solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus

17 Vid. Garrido Falla, Fernando: op. cit., pp. 536-541.

actividades, así como por sobrepasar, durante la *campana electoral*, los topes a los gastos de campaña (México).

F. Principio de proporcionalidad

El principio de culpabilidad está relacionado con el de proporcionalidad, mismo principio que supone una correspondencia entre la falta y la sanción; es decir, debe existir una individualización de la sanción (la cual comúnmente se expresa entre un mínimo y máximo, o bien, contemplando consecuencias jurídicas alternativas o conjuntivas), precisamente en función de los elementos objetivos, subjetivos y normativos que concurran en el hecho ilícito, como serían los datos de imprudencia, negligencia, descuido o dolo; la calidad de autor o partícipe del agente; las circunstancias personales y económicas del sujeto infractor; su calidad de primo infractor o reincidente; la gravedad de la lesión del bien jurídico o su puesta en peligro; las circunstancias que envuelvan al hecho; la posibilidad de reparar el ilícito y revertir sus efectos, etcétera. En suma, el carácter y monto de la sanción no debe sobrepasar al grado de culpabilidad.

Al respecto, es importante tener presente lo que se mencionó en este trabajo al hablarse de los casos de derecho positivo en el punto relativo al principio de culpabilidad, si bien cabe agregar que en Bolivia se establece una graduación de las sanciones que va en función de la levedad o gravedad de la infracción, así como la reincidencia, como se puede constatar en los artículos 66, 68 y 70 de la Ley de Partidos Políticos.

G. Principios específicos de las sanciones administrativas

Una vez que se abordó el principio de proporcionalidad, es oportuno referirse a los principios de racionalidad y personalidad que sujetan a las sanciones electorales, los cuales impiden la vulneración de la dignidad del ser humano y prescriben la limitación de derechos del infractor en la medida estrictamente necesaria sin que devengan en trascendentes, fatales, inusitadas, infamantes, degradantes, crueles o inhumanas, y sin que aquéllas traspasen la persona o bienes del infractor (salvo lo que se ha considerado en los casos de personas jurídicas y de responsabilidad subsidiaria o solidaria), ya que la pena agota sus efectos en el autor de la infracción o falta, sólo puede afectar o limitar sus derechos.

Al respecto, también es pertinente referirse a las posibles consecuencias jurídicas o sanciones, genéricamente entendidas, que pueden reportar las faltas administrativas las cuales van desde la *nulidad electoral* (México, artículos 71 a 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), pasando por los mecanismos de ejecución forzosa con un propósito correctivo (embargos o apremios sobre el patrimonio, ejecuciones subsidiarias, multa coercitiva y arrestos administrativos), hasta las sanciones propiamente represivas (amonestaciones, clausuras, suspensiones, multas, destituciones, revocación de actos administrativos favorables para el infractor, etcétera, como se registra en los artículos 15, inciso b), 88 y 111 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala).¹⁸

H. Disposiciones de derecho internacional público de carácter sustantivo

Ciertamente, en los artículos 7; 15, parágrafo 1; 17; 19, parágrafo 3; 21, y 22, parágrafo 2, del Pacto, así como 5, párrafos 1 a 3; 9; 11, párrafos 2 y 3; 13, parágrafo 2; 15; 16, parágrafo 2; 21, parágrafo 2; 22, parágrafo 2, y 30 de la Convención, en los cuales, si bien se alude a la prohibición de que se condene por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueren “delictivos”, esta circunstancia no impide que, por extensión y como principio general del derecho, reconocido en instrumentos de derecho internacional público, se aplique al campo de las faltas e infracciones administrativas, y de ahí al electoral, inclusive las prescripciones por las cuales se proscriben las penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes, incompatibles con el respeto debido a la dignidad del ser humano y que impiden que la pena trascienda a la persona del delincuente.

Lo anterior, máxime si se tiene presente que en dichas disposiciones se prohíben las injerencias arbitrarias e “ilegales” en la vida privada, familia, domicilio o correspondencia, así como los ataques “ilegales” a la honra y reputación de las personas, estableciéndose la protección legal contra dichos ataques o injerencias. Igualmente, si se recuerda que las libertades de opinión, pensamiento, expresión, reunión y de asociación, pueden restringirse si así se expresa en la ley

¹⁸ Ibid., pp. 146-161.

y cuando dichas limitaciones sean necesarias para asegurar el respeto de los derechos de los demás y la protección de la seguridad y orden públicos, por ejemplo.

IV. Aspectos procesales

En los párrafos precedentes se dejó establecido que, en el ejercicio de la facultad coactiva del Estado, luego de las faltas e infracciones electorales, resultan aplicables los principios que rigen en el derecho penal (en el presente caso del derecho procesal penal), en la medida de que dichas faltas, a final de cuentas, son normas jurídicas que conllevan la restricción de derechos del individuo.

Al respecto deben distinguirse dos aspectos procesales que serán objeto del desarrollo posterior. Uno primero que corresponde a los principios jurídicos que rigen en el ejercicio de la potestad sancionadora a través de un procedimiento administrativo que tiene por objeto la determinación de la comisión de la falta o infracción electoral, así como de la responsabilidad del sujeto activo, incluida, en su caso, la fijación y aplicación de la sanción respectiva, y otro gran apartado que se identifica con aquellos postulados que resultan aplicables en los procesos jurisdiccionales para la impugnación de las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo sancionador (derecho a la tutela judicial efectiva que se resume en el aforismo *nulla poena sine iudicio*).

Por ejemplo, en Argentina se hace una diferenciación de los procesos sancionatorios, porque las faltas sólo admiten una instancia, si bien, ante un órgano jurisdiccional, en tanto que los *delitos electorales* admiten dos instancias (artículo 146 del Código Electoral Nacional). En México, existe la distinción entre el procedimiento administrativo electoral (artículos 270 a 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) y el auténticamente jurisdiccional (artículos 40 a 48 de la Ley general del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), al igual que en Bolivia, puesto que, en dicho país, se prevé un procedimiento en materia de infracciones a la Ley de Partidos Políticos (artículos 71 a 77), y dos procedimientos, uno de carácter administrativo y otro jurisdiccional, en el caso de transgresiones al Código Electoral (artículos 217 a 221).

A. Principio de legalidad en materia procesal

A la amplia consideración que en apartado anterior se hizo sobre el principio de legalidad, cabe agregar que aquel postulado deviene para la autoridad, además, en la obligación de limitar su actuación al ejercicio puntual de las competencias, ciñéndola a los términos y condiciones que se prescriben en la ley, así como fundando y motivando sus actos en lo previsto en la ley.

Así, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente se establece el principio de legalidad como rector de la función estatal relativa a la organización de las *elecciones*. En el caso de Perú, se determina que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, y que al Jurado Nacional de Elecciones le compete fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los *procesos electorales*, de *referéndum* y de otras consultas populares, así como de la celebración de los padrones electorales; velar por el cumplimiento de las normas sobre *organizaciones políticas* y demás disposiciones en materia electoral, por ejemplo, según se dispone en los artículos 2°, parágrafo 24, inciso a), y 178 de la Constitución Política del Perú.

B. Presunción de inocencia

Este principio que resulta aplicable tanto en el procedimiento administrativo en materia de faltas o infracciones electorales como en el subsecuente proceso jurisdiccional para la revisión de las decisiones que se adopten en aquél, implica la necesidad de que la aplicación de una sanción debe ir precedida de un actividad probatoria, ya que respecto de todo sujeto opera la presunción de que se ha comportado de acuerdo con lo que se prescribe en el orden jurídico, salvo que se acredite fehacientemente y a través de pruebas conducentes y legales, su culpabilidad y grado de responsabilidad, por lo que corresponde a la autoridad competente acreditar esos extremos subjetivos; es decir, sobre esta pesa la carga de la prueba, mientras que al presunto infractor se le libera de la obligación de acreditar su inocencia o no participación en los hechos.¹⁹

19 Cfr. Domínguez Vila, Antonio: op. cit., pp. 351-357.

Verbi gratia, es en el artículo 29, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política de Colombia, en el cual se prescribe que toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable, estableciéndose que es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

C. Principios aplicables al procedimiento administrativo en materia de faltas electorales

La primera fase del procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales*, se puede identificar como la de instrucción, averiguación, investigación o inspección, la cual tiene por objeto la comprobación de la existencia de la falta electoral, así como la culpabilidad del sujeto activo o agente y su grado de responsabilidad, y una segunda fase que corresponde a la propiamente sancionatoria o punitiva, en la cual se establece el *quantum* de la sanción específica y de hecho se impone la misma.²⁰

En un primer momento de la primera fase figura la notificación del inicio del procedimiento, en el cual se identifican los elementos esenciales del procedimiento: Las partes y el *tema probandum* que posibilitan

20 Lo anterior sin desconocer que en el derecho español, de acuerdo con el Tribunal Constitucional, debe existir una clara diferenciación entre el órgano instructor y el de decisión o sancionador, a fin de garantizar la vigencia del principio acusatorio y la imparcialidad de los órganos respectivos. Efectivamente, existe una clara diferenciación en el procedimiento sancionador en dos etapas, como se puede apreciar en los principios que se establecen en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y los dos distintos procedimientos que se prevén en la Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993. Por ejemplo, cabe destacar que en dicho reglamento se prevé que, una vez agotada la fase probatoria, el órgano instructor procederá a la formulación de una propuesta de resolución en la que se fijarán de forma motivada los hechos, especificándose los que se consideren probados y su exacta calificación jurídica; se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan y la persona o personas que resulten responsables, especificándose la sanción que se propone debe imponerse, o bien, se propondrá la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad; igualmente que la propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento y concediéndoles un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento; presentados los alegatos o transcurrido el plazo respectivo, que el instructor cursará inmediatamente al órgano competente para resolver su propuesta, junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el expediente; asimismo, que el órgano decisor podrá, antes de dictar resolución, decidir, mediante acuerdo motivado, la realización de actuaciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento, y que el órgano competente dictará la decisión definitiva. Vid. Parada, Ramón: op. cit., pp. 557-560 y 564-572.

el derecho de defensa del presunto infractor; es decir, el acto, hecho u omisión objeto del proceso y los preceptos en que se prevé la falta y la sanción respectiva, así como la autoridad o sujeto que efectuó la delación, acusación o denuncia, o bien, en su caso del acuerdo que da inicio al procedimiento, incluidas las normas jurídicas que reconocen competencia a la autoridad instructora y la sancionadora; asimismo, se debe otorgar al presunto infractor la posibilidad de conocer los elementos probatorios del cargo que se aporten al proceso.²¹ Posteriormente, vendría una fase por la cual se contesta el cargo y se ofrecen las pruebas del supuesto o presunto infractor; después, sucede una fase para el desahogo de las probanzas, así como para la formulación de los alegatos, concluyendo con una resolución en la que se haga una puntual valoración de los elementos que se integren al expediente o sumario y las correspondientes consideraciones de derecho y, en su caso, se determinen los extremos que sirven para determinar la infracción y la sanción. Para cada una de estas fases debe preverse un plazo suficiente y razonable para el desahogo de las diligencias que comportan.

Al respecto, es ilustrativo acudir a los casos de Bolivia, España y México, para determinar los distintos alcances y desarrollos que se ha dado al procedimiento administrativo en materia de faltas electorales.

D. Principios aplicables al proceso jurisdiccional para la impugnación de decisiones del procedimiento administrativo en materia de faltas electorales

En el proceso jurisdiccional para la impugnación de las decisiones que se adopten en el procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales*, es importante destacar las características de la autoridad que revisará la resolución del procedimiento administrativo, la cual debe ser imparcial por cuanto a que no tenga algún interés particular en la causa, independiente de la instancia administrativa, que se haya establecido con anterioridad al asunto y tenga una competencia genérica (*nemo iudex sine lege*). Este proceso constituye la garantía de audiencia por antonomasia en el que se debe observar un proceso público y sin dilaciones indebidas. En dicho procedi-

21 Vale la pena reflexionar sobre la posibilidad de incluir dentro de dichos derechos a la asistencia letrada o de un abogado de oficio, así como de un intérprete, para el caso de que el supuesto infractor no hable español.

miento, el objeto del proceso será la revisión de las decisiones intermedias o la resolución final que se adopten en el procedimiento administrativo, de ahí que su desarrollo registre algunas modificaciones a los principios que se deben observar en un proceso de primera instancia (que en la especie podría estar configurado por el procedimiento administrativo ya analizado), como son la oportunidad para ofrecer pruebas supervenientes o que indebidamente no se hubieren admitido en el procedimiento administrativo; enseguida, en su caso, ocurriría una etapa de admisión y desahogo de las pruebas que se hubieren admitido, con la consecuente etapa de alegatos, y concluiría dicho proceso con una sentencia judicial en la que se haga una valoración legal de las probanzas y se analice la integridad de los méritos jurídicos y las razones que se hagan valer en el escrito por el que se dé inicio al proceso por el actor o infractor, atendiendo puntualmente a sus peticiones y exponiendo las causas y motivos legales por las cuales, de ser el caso, no se acojan por el órgano jurisdiccional, pudiendo tener como efectos los de modificar, revocar o confirmar la sanción administrativa.

Como se puede apreciar, existirían dos instancias. Una primera que estaría integrada por el procedimiento administrativo en materia de *faltas electorales* y, una segunda, por el proceso jurisdiccional para impugnar las decisiones que se adopten en dicho procedimiento.

Igualmente, es importante analizar los casos de Argentina, Bolivia, España y México, en los cuales se hacen distintas regulaciones para la sanción de las *faltas electorales*, según se advirtió al principio de este apartado y, en el caso de la nación europea, en el primer subtítulo de este mismo apartado.

E. Disposiciones de derecho internacional público de carácter procesal

El derecho de audiencia encuentra cobijo en el derecho internacional público y extiende sus alcances a los procedimientos y procesos relacionados con las *faltas electorales*, cuando en el artículo 14, párrafo 1, del Pacto se establece que toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada

contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil (expresión esta última que debe ser entendida en forma genérica y en oposición a “penal”, lo cual, desde luego, permite comprender a las faltas electorales).

A lo anterior debe aunarse lo previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención, lo cual es en el sentido de que la persona tiene derecho a ser oída dentro de un plazo razonable para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral o de cualquier otro carácter, y que la persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales (lo cual despeja toda duda sobre los alcances jurídicos de dicho derecho humano a un recurso efectivo).

Ahora bien, en los artículos 14, párrafos 2, 3 y 5, del Pacto y 8 de la Convención, se establece que toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y que son garantías mínimas del proceso para la persona acusada de un delito: a) La información sin demora, en su idioma, previamente y con detalle, de la naturaleza y causa de la acusación; b) La disposición del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y comunicación libre y privada con un defensor de su elección; c) El juzgamiento sin dilaciones indebidas; d) El que la persona sujeta al proceso esté presente en el mismo y se defienda personalmente o a través de un defensor de su elección; sea informada, si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, que se le nombre uno de oficio, gratuitamente, si carece de medios suficientes para pagarlo; e) La posibilidad de interrogar y hacer interrogar a los testigos de cargo y obtener la comparecencia de los de descargo y que sean interrogados en las mismas condiciones que los de cargo; f) la asistencia gratuita por un intérprete, si no comprende el idioma empleado en el tribunal; g) La prohibición de que al acusado se le obligue a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable, y h) El derecho de recurrir la sentencia o resolución ante un juez o tribunal superior.

Por las mismas razones que se expusieron en el apartado anterior relativo a los aspectos sustantivos de las faltas administrativas, cabe extender estas garantías procesales a los procedimientos administrativos en materia de faltas electorales y los procesos jurisdiccionales respectivos, ya que se trata de mecanismos que tienen la potencialidad suficiente para limitar el disfrute y ejercicio de derechos de la persona y, en esa medida, afectar derechos humanos.²²

Vocablos de referencia:

Delitos electorales
Elecciones
Justicia electoral
Nulidad de elecciones
Sistemas electorales

Bibliografía:

- Acosta Romero: *Compendio de derecho administrativo. Parte general*, México, 1996.
Aguado i Cudola, VincenV y Trayter Jiménez, J. Manuel: *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, España, 1995.
Domínguez Vila, Antonio: *Constitución y derecho sancionador administrativo*, España, 1997.
Dromi, Roberto: *Derecho administrativo*, 6ª. ed., Argentina, 1997.
Encinar González, Juan José y Francisco Fernández Segado: "Delitos electorales", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
Entrena Cuesta, Rafael: *Curso de derecho administrativo*, t. I, 11ª. ed., España, 1995.
García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4ª. ed., España, 1995.
Garrido Falla, Fernando: *Tratado de derecho administrativo*, vol. II, 10ª. ed., España, 1992.
Kelsen, Hans: *Teoría general del Derecho y del Estado*, tr. Eduardo García Maynez, 2ª. ed., México, 1988.
Marienhoff, Miguel S.: *Tratado de derecho administrativo*, t. IV, 6ª. ed., Argentina, 1997.
Mir Puig, Santiago: *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Social y democrático de Derecho*, 2ª. ed., España, 1982.
Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, 1994.
Novoa Monreal, Eduardo: "Algunas reflexiones sobre el derecho de castigar del Estado", en *El poder penal del Estado*, Argentina, 1985.
O'Donell, Daniel: *Protección internacional de los derechos humanos*, Perú, 1989.

22 Cfr., O'Donell, Daniel: *Protección internacional de los derechos humanos*, Perú, 1989, pp. 151-204.

Palma del Teso, Angeles de: *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador*, España, 1996.

Parada, Ramón: *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 10ª. ed., España, 1998.

Rubio Llorente, Francisco: *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, España, 1997.

Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo. Segundo curso*, t. I, 18ª. ed., México, 1997.

Juan Carlos SILVA ADAYA

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Hablar de *financiamiento de la política* lleva a desarrollar conceptos y enfoques de mayor generalidad y más comprensivos que los hasta ahora más frecuentemente estudiados de financiamiento electoral (ver *financiamiento de los procesos electorales*) o de financiamiento de *partidos políticos*. Abarca también, por lo tanto, más allá de la inagotable casuística de las legislaciones y peculiaridades nacionales, las formas como las sociedades enfrentan la dificultad de lograr y aportar recursos para el funcionamiento mismo del *sistema político* y cómo los actores del sistema, a su vez, organizados o no organizados, resuelven, en su propio nivel, el problema de lograr dedicarse eficazmente a la *política*. La profusión, el ámbito y el rigor cada vez mayores de las investigaciones empíricas y normativas sobre financiamiento electoral y de partidos (ver, por ejemplo, para el ámbito iberoamericano Del Castillo y Zovatto (*editores*) 1998), han enriquecido el conocimiento sobre dichos temas pero suscitan cada vez más agudamente la necesidad de remontarse a concepciones de mayor alcance teórico que permitan vincularlos más sistemáticamente con otras disciplinas fuera de las politológicas y jurídicas. En este sentido el financiamiento político no es sino un caso especial de la utilización de recursos escasos presentes que serán retribuidos con beneficios futuros que compensen la inversión y el tiempo transcurrido, quizá con creces, desde que se realizó. Es decir, se trata de la existencia de objetivos que se quieren lograr, de la constatación de que su logro es costoso y de la creación de incentivos para que surjan formas de enjugar tales costos. Estos aspectos y perspectivas financieras generales son pertinentes para

el análisis del financiamiento político, sólo que en este campo se presentan dentro de un grado tan elevado de incertidumbre y polémica que parecen inapropiados y hasta se llega a rechazar completamente su aplicación.

Sin embargo, si bien se mira, la estructura del problema es similar tanto en la economía como en la *política*. Pero en esta última, las preguntas sobre si existen realmente tales beneficios, sobre quién realmente se beneficia y, sobre todo, la *legitimidad* de tal beneficio (ver *corrupción política*) constituyen su núcleo mismo y, sobre todo, el de la *política* democrática. En efecto, el financiamiento político no sólo consume recursos en dinero sino también los que derivan de un involucramiento personal y colectivo que no se da con tanta intensidad en el campo económico. Por otra parte, el ideario democrático impone severas restricciones en cuanto a los beneficios permisibles, sobre todo en los casos de financiamiento electoral y partidista, y estas cuestiones están sometidas a una viva discusión a la que todos nos sentimos autorizados y no admitimos que sobre ellas sólo puedan opinar especialistas. De esta manera el tema del *financiamiento de la política* forma una sección fundamental de la teoría de la *democracia*.

I. Financiamiento político y *democracia*

En todos los *sistemas políticos* ha existido, de una u otra forma, una “clase política” (Mosca 1958) destacada del resto de la sociedad (García-Pelayo 1991a) y siempre es posible suscitar la pregunta sobre cómo ha logrado mantenerse para realizar su actividad, pero en sistemas más o menos cerrados o de participación restringida, el tema ha carecido del carácter nuclear y problemático que adquiere en nuestro tiempo dentro del marco del sistema democrático y de la *política* abierta y de masas que éste supone. Los diferentes aspectos de este hecho fundamental podrán verse más claramente considerando dos temas principales: el financiamiento de la *democracia* misma y el financiamiento de los actores de la *democracia*.

A. *Financiamiento de la democracia*

Operativamente las democracias se definen por la determinación de mayorías decisorias a través de *procesos electorales*. Ahora bien, la escala de las sociedades políticas actuales, aun en los estados más pequeños, significa que cada *elección*, incluso las locales, entrañen costos apreciables para su realización. Entre tales costos no sólo

deben incluirse los propiamente monetarios sino también los impactos de todo tipo en la mayor o menor incertidumbre y agitación que producen estos procesos, impactos que en democracias poco consolidadas y en sociedades escasamente institucionalizadas llegan a ser muy acentuados. Pero también el progreso democrático conduce a que, debido a diversos factores, las *elecciones* se hagan cada vez más frecuentes. Uno de estos factores es que cada vez mayor número de autoridades son elegidas que antes no lo eran. Los diferentes procesos de descentralización política o de devolución conducen a este resultado pero por otro lado hay también cada vez más *elecciones* porque se acortan los períodos de muchas de dichas autoridades. Además, este incremento cuantitativo se potencia con la introducción de otros tipos de *elecciones* como los referendos, donde supuestamente no están en juego personas sino decisiones, y los plebiscitos. El fenómeno se reviste de una cobertura doctrinaria e ideológica cuando no sólo se produce por un proceso de maduración democrática sino que también se lo justifica y propulsa a partir de ideas que proclaman el necesario advenimiento de una *democracia* participativa según unos complementaria, según otros superadora de la *democracia* representativa. Cualquiera sea, sin embargo, la interpretación que se sustente sobre la *democracia* participativa, y pese a que se sostenga que no se reduce a la simple multiplicación de *elecciones* tal es, sin embargo, uno de sus resultados. De todas maneras la participación entendida en su sentido más amplio envuelve un costo educativo importante. Es necesario así tener en cuenta que también la desconfianza en los representantes y en las formas de la *democracia* representativa son un importante factor generador de costos.

Junto al incremento cuantitativo de *procesos electorales* se desarrollan paralelamente los progresos tecnológicos aplicados al acto de votación en sus diferentes fases, es decir, al registro de *electores*, al *voto* en sí mismo, al *escrutinio* de lo votado y a la transmisión telemática de los resultados. Ya existen hoy importantes inversiones dedicadas a lo que podríamos llamar la industrialización del *voto* lo cual constituye un factor nada despreciable de aumento de los costos. Pero este hecho tecnológico-económico, cuya presión sería relativamente simple de manejar, se convierte en un coadyuvante explosivo al aumento de la carga financiera cuando se combina con la desconfianza y deslegitimación de un *sistema político*, en general, y de un sistema de *administración electoral*, en especial. En tal caso ocurre que se emprende un esfuerzo, probablemente mal encaminado, de reempla-

zar la credibilidad perdida por la supuesta seguridad brindada por la tecnología. Al ser esta situación más frecuente en países que al mismo tiempo que más inestables políticamente son más pobres, nos encontramos con la paradójica situación de que la *democracia* se vuelve más costosa donde menos debería serlo y el incremento de los costos democráticos se convierte en un factor de crisis y un argumento importante de quienes adversan el sistema.

Procesos electorales, actos de votación, tecnologías electorales, etc., deben ser administrados y convenientemente gerenciados lo cual consume recursos, independientemente de que esta tarea la realice un ente estructural y funcionalmente diferenciado del resto del estado, como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, o algún órgano administrativo regular dentro de cuyas atribuciones se incluye también la *administración electoral*. En la sección III se verá cómo a los *organismos electorales* se les requiere también que enfrenten la compleja tarea paraelectoral del control del financiamiento.

De esta manera, pues, tanto por razones estructurales como coyunturales, tanto generales a todos los *sistemas políticos* democráticos, como específicos a algunos de ellos, el renglón de los costos de la *política* democrática pasa a convertirse en un asunto al que cada vez habrá que darle más importancia y atención en la contabilidad y estadística del estado. No obstante, la enunciación del tema revela inmediatamente las dificultades que impiden su más riguroso tratamiento pues cualquier insinuación sobre la optimización de los objetivos democráticos con base en consideraciones de costos es tachada de economicista, alegándose un carácter cuasi absoluto e intransable de los valores democráticos en relación con otros que también habría que tomar en cuenta. Este extremo que, a su vez, podría calificarse de “politicista”, no siempre es tan consecuentemente aplicado por los actores políticos o en las legislaciones. En el primer caso cuando éstos, después de estimular la euforia electoral, alegan luego la fatiga de los *electores* para frenarla y en el segundo, cuando algunas establecen normas que obligan a presentar cauciones a los candidatos a quienes luego les serán descontadas de no obtener un número mínimo de *votos* (Pinto-Duschinsky 1997). En esta última situación se crea otro conflicto agudo de valores pues los afectados por la medida alegarán, a su vez, que con ello se establece una intolerable barrera de entrada a nuevas o disidentes fuerzas políticas.

B. *Financiamiento de los actores de la democracia*

Si la ecuación ideológica de costos y beneficios es netamente favorable a la *democracia*, la consecuencia lógica estricta sería que también lo fuera respecto de sus elementos componentes, especialmente respecto de los agentes que tienen a su cargo la realización de la *democracia*, a saber, sus protagonistas políticos individuales o colectivos, puesto que si se admite un postulado como válido debe también admitirse la validez de lo que lo posibilita. Sin embargo, no es así. El tema del financiamiento público de dichos actores nos remite a viejas discusiones sobre el carácter productivo y la justificación del trabajo político que hasta se llega a considerar parasitario. Es así como quizá se convenga en que no puede haber un mundo sin *política* pero no se deja completamente de pensar que podría haberlo sin políticos. En este sentido los cuestionamientos a la *democracia* representativa son en el fondo también cuestionamientos a la existencia misma de una clase política. Este viejo tema parecía, sin embargo, haber sido superado por un consenso pacífico en la doctrina respecto de la necesidad y conveniencia de financiamiento público de los *partidos políticos* pero vuelve a generar polémica en muchos países. Por otra parte, contribuye a complicar la discusión la posibilidad de financiamiento privado directo de los agentes de la *política*, variedad que no es concebible en el caso del financiamiento de la *democracia* como tal. Con referencia a enfoques económicos a los que deliberadamente se ha querido recurrir en este artículo, la pregunta consistiría en determinar si la actuación de los actores políticos debe considerarse un bien público que no se producirá espontáneamente en las magnitudes requeridas y que requerirá para ello de algún tipo de intervenciones complementarias, entre estas el financiamiento público. Adicionalmente se plantearía la interrogante de si los beneficios obtenidos mediante el financiamiento privado contribuyen al desmedro del bien común o si constituyen un mal menor inevitable que hay que asumir so pena de restringir excesivamente el libre ejercicio democrático si se lo prohíbe y que, más bien, debería controlarse antes que suprimirlo completamente. En la célebre sentencia Buckley v. Valeo, de la Corte Suprema de los Estados Unidos, está planteada en definitiva esta cuestión hasta ahora ausente en la literatura latinoamericana donde sólo se problematiza el aspecto de la mediatización que impondría el financiamiento privado. En lo que sigue se abordará cada uno de estos aspectos debiendo advertirse que desde el nivel de abstracción y generalización empleado en este artículo el financiamiento privado y el público presentan sus ventajas y desventajas características aun si se combinan y que por ello no interesa tanto,

constatar el predominio del sistema mixto y describir su variada gama de formas como analizar las ventajas y desventajas de los tipos puros que lo componen.

B.1. Financiamiento público

En los sistemas democráticos de masas la cuestión del financiamiento público se refiere fundamentalmente a actores colectivos, llámense o no *partidos políticos*, sin embargo, no se excluye, en principio, tal financiamiento para actores individuales sobre todo bajo la forma de *candidaturas en campañas electorales*, lo que, sin embargo, crea problemas especiales a los que se aludirá posteriormente. La concepción hasta ahora predominante ha considerado a los *partidos políticos* como organizaciones públicas aunque no estatales. Esta concepción se afianza jurídicamente en forma directa cuando la legislación establece que la postulación de *candidaturas* es un monopolio de los partidos o, indirectamente, cuando consagra el *sistema electoral* de representación proporcional pues no tiene sentido hablar de *proporcionalidad* si no se trata de representación proporcional de grupos colectivos. Pero, más allá de la normativa, interesa el razonamiento politológico y filosófico-político que fundamenta la idea. Los partidos serían entes públicos en la medida que realizan finalidades de beneficio colectivo más allá de las particulares que, en un momento dado, podrían aspirar o lograr. La conceptualización clásica en los textos de ciencia política indica que los partidos a diferencia de los *grupos de presión* no expresan y promueven un interés particular (articulación de intereses) sino que asocian diferentes intereses de los grupos o clases que abarcan (partidos policlasistas) en una plataforma común (agregación de intereses). En otra forma de elaborar el tema, los partidos contribuirían a la formación política de la *ciudadanía* e incluso a la de cuadros para el estado, constituyendo, en definitiva, agentes de integración de la sociedad y del *sistema político* (García-Pelayo 1991b). Estos planteamientos han sido cuestionados afirmándose que los partidos representan intereses particulares que les son propios y considerando que cada vez más son sólo maquinarias electorales cuyos papeles supuestamente públicos se subordinan al objetivo fundamental de ganar *votos* y sólo sirven de fachada para justificar el tan deseado financiamiento público (Álvarez, 1997). Aunque el cuestionamiento tiene el mérito de hacer reflexionar sobre una imagen de los partidos quizá excesivamente idealizada y recibida demasiado acríticamente, es posible reargüir la justificación de su financiamiento público tomando en cuenta otros enfoques más operativos.

El primero es el que podríamos llamar de terapia preventiva. El planteamiento parece similar y paralelo a aquellos que consideran que el delito, en general, tendría como causa una situación de precariedad económica que habría que remediar para combatirlo exitosamente. En este caso serían los partidos los que se encontrarían precariamente desprovistos frente a la imposibilidad o enorme dificultad de sostener, mediante los aportes de sus afiliados, los enormes gastos que significa una *campaña electoral* moderna o un aparato administrativo permanente. Serían así presas de poderosas fuerzas como el narcotráfico y la corrupción o, en una economía globalizada, de los intereses de fuertes inversionistas externos cuya suerte dependa del desenlace de la campaña. Todos estos personajes estarían más que felices y hasta ansiosos de financiar partidos y candidatos a cambio de las influencias e inmunidades que conseguirían. El argumento luce extraordinariamente frágil desde el punto de vista ético y parece suponer *organizaciones políticas* tan desideologizadas y oportunistas que cabría preguntar si vale la pena protegerlas frente a las tentaciones financieras casi irresistibles a las que se verán sometidas o, más bien, desembarazarse de una vez por todas de ellas. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que las presiones económicas de las *campañas electorales* son tan grandes que afectan incluso a partidos estructurados y combativos y que ideológicamente se definen contra estas y otras influencias perniciosas. En situaciones semejantes, el financiamiento público, si no un remedio definitivo, sería un fundamento para un mayor control estatal de las actividades electorales y de otra índole de los partidos. A menudo, sin embargo, como se verá, una cosa no va acompañada de la otra.

Pero, más allá de las coyunturas electorales una *democracia* supone *competitividad* efectiva entre los actores políticos. En este sentido la abolición del financiamiento público desecha un fenómeno fundamental que consiste en las ventajas iniciales con que cuentan las fuerzas oficialistas, de tal manera que lejos de crearse una situación de equilibrio se produce un completo desbalance entre gobierno y oposición. El primero aunque también tenga prohibido financiarse con fondos públicos cuenta con miles de recursos para eludir la restricción o para alegar buenas razones de justificar que su conducta no consiste en el uso de recursos públicos sino en tareas normales de defensa e información de las actividades gubernamentales para no hablar del control o amedrentamiento sobre cualquier instancia arbitral como se supone que son los *organismos electorales*.

Por otra parte, en las condiciones de la política de masas que requieren la movilización de gran número de votantes y, en consecuencia, un conocimiento de alcance nacional de las figuras políticas por parte de la gente, es iluso pensar que *organizaciones políticas* libradas a sus propios esfuerzos y a los pocos recursos que puedan recabar de sus miembros tengan alguna oportunidad de enfrentar el avasallante predominio de quienes disfrutan del *poder*, a menos, por supuesto, que se produzca una crisis traumática del *sistema político*. En definitiva, se trata del asunto fundamental de si se puede calificar de *democracia* una situación donde la oposición no es viable y no representa una verdadera alternativa de *poder*, lo cual no es una cuestión de mera deseabilidad política sino que tiene profundas conexiones con el sistema democrático constitucional. En efecto, la división de poderes que este postula sólo tiene realidad más allá de las normas en la medida en que es dinamizada y hecha efectiva por una oposición vigorosa.

En el ámbito del derecho público latinoamericano dos sistemas consagran soluciones polares y será interesante y fundamental observar su desarrollo y dificultades. Por una parte, el sistema mexicano pauta que el financiamiento público de los partidos y su actividad electoral prevalece sobre el privado (artículo 41 II). Por la otra la Constitución venezolana de 1999 (artículo 66) prohíbe en forma absoluta el uso de recursos públicos para financiar la actividad *política*.

En todo caso, aun aceptando el financiamiento público queda todavía por decidir si se financian las *campañas electorales* o, también, las actividades permanentes de los partidos. La distinción se difumina al constatar que los sistemas democráticos tienden a encontrarse constantemente en alguna ocasión electoral de acuerdo a lo señalado anteriormente sobre la expansión de la *democracia*. La divisoria entre lo electoral y lo no electoral consistiría entonces, en mantener la continuidad de un cierto aparato administrativo y de estimular las labores de formación entendidas en un sentido muy amplio porque no sólo abarcaría la ideología propia del partido sino también la formación de cuadros administrativos y gerenciales para el estado.

Otro asunto que también hay que considerar es que, como en toda intervención pública, este tipo de financiamiento genera impactos que deben ser tenidos en cuenta al diseñarlo. Así, fomentar diferentes configuraciones de *poder* en el seno de los partidos y en el *sistema político* si los fondos están orientados hacia la organización partidista

o hacia sus candidatos; hacia la organización central o hacia las direcciones regionales o locales, hacia la dirección del partido o hacia instancias especializadas de éste, etc.

B.2. *Financiamiento privado*

El financiamiento privado de los partidos es susceptible de ser clasificado en endógeno y exógeno. El primero es aquel que proviene de los aportes más o menos regulares (cuotas) que pagan al partido los militantes o los dirigentes políticos que desempeñan algún tipo de cargo público gubernamental o parlamentario. La investigación empírica sobre los sistemas de financiamiento muestra el papel escaso o casi inexistente de las cuotas de la militancia como fuente para el sostenimiento del partido y las dificultades prácticas para recabar las segundas sobre todo respecto de quienes desempeñan cargos administrativos. Se podría decir, incluso, que es un buen indicador del tipo de partido del que se trate su capacidad para imponer y hacer efectivos estos aportes cuando no están legalmente prohibidos o cuando no estándolo existe una discusión tan fuerte sobre su legalidad que las inhibe. Se ha afirmado, incluso, que no es de interés de las *organizaciones políticas* cobrar cuotas a la militancia, que a los partidos interesa más el *voto* que la cuota y que hacerla obligatoria significa correr el riesgo de perder *votos* (Alvarez 1997). El punto es de gran importancia porque indicaría que el esfuerzo que se exige a la militancia sólo estaría incentivado en condiciones de exclusión partidista como ocurrió con las agrupaciones socialistas en su origen y que quienes propugnan la prohibición del financiamiento público no se están dando cuenta de que indirectamente están propugnando la vuelta a formas predemocráticas.

Un caso que amerita consideración especial es el de miembros poderosos de un partido que le hacen sustanciales contribuciones, sobre todo cuando se presentan como sus candidatos. En esta situación la condición de ser candidato partidario no modifica mucho los problemas que comportan las grandes contribuciones exógenas y que se examinarán más adelante, por eso algunas legislaciones las someten a las mismas restricciones o prohibiciones.

El financiamiento exógeno es clasificable a su vez en el que proviene de pequeñas contribuciones recolectadas entre muchas personas a través de actividades masivas como verbenas, rifas, etc., y el que

consiste en grandes contribuciones provenientes de pocos donantes. Este último, a su vez, puede ser nacional o internacional. En la primera situación muchos militantes e incluso dirigentes negarían que sus partidos se mantengan con cuotas porque interpretarían éstas como el trabajo voluntario y no remunerado que están dispuestos a realizar, entre otras cosas, para las actividades masivas de recolección de fondos. En este sentido una buena definición operacional de militante partidista no sería la que lo caracteriza como quien paga una cuota periódica, sino como quien está dispuesto a vender al menos un talonario de boletos de rifa. De todas maneras esta forma de obtener recursos aunque cumpla importantes funciones en la movilización e integración de los miembros del partido está sometida a múltiples factores de ineficiencia y, por consiguiente, sus resultados son bastante limitados.

Examinemos, ahora, lo que es el problema más agudo y en el que suelen centrarse las discusiones sobre financiamiento: las grandes aportaciones económicas hechas por pocos actores individuales y colectivos. Aunque la gran inquietud suscitada por este tema consiste en que aportes de tal magnitud no pueden ser desinteresados y que, por tanto, conceden al poder económico una influencia ilegítima en una *democracia*, resultaría de un dogmatismo extremo considerar que no ocurran en absoluto. No deja de darse, por ejemplo, el caso del empresario que habiendo tenido una trayectoria política conserva vínculos afectivos e ideológicos con sus antiguos compañeros y trata de favorecerlos sin cálculos económicos inmediatos. Aun concediendo que estos casos sean marginales no dejan de ser dignos de estudio. Para enfocar adecuadamente este problema luce necesario construir una concepción sobre las relaciones entre *política* y economía menos orientada por dogmatismos y más adecuada a la experiencia empírica. Esta revela que los actores económicos se encuentran frecuentemente en una situación difícil frente a los actores políticos quienes disponen de unas capacidades decisorias de mayor alcance que las de ellos. En el supuesto del que se parte en esta sección, es decir en el de una distinción perfilada entre papeles políticos y empresariales posibilitada por la existencia de un sistema de partidos, el intento de influir a los políticos puede verse como indeseable pero es un reconocimiento del predominio de estos últimos y de su mayor margen de maniobra. Que algunos de ellos no sepan manejar este margen y concedan más que lo que tenían necesidad de conceder, revela más insuficiencias personales o abierta corrupción que un predominio

estructural de lo económico sobre lo político. Por el contrario, en ocasiones más numerosas todavía se da el caso del financista que siente haber sido manipulado por el político aunque el público tienda a considerar justamente lo contrario. Dentro de esta situación básica es preciso desarrollar tipologías de la relación entre el político y su eventual financista. En el análisis de la relación amor-odio que se establece cabría partir de las motivaciones de dicho financista para diseñar una tipología. Desde su perspectiva el asunto se ve como una inversión a futuro, por ejemplo en nuevos líderes que despuntan brillantemente, o simple y llanamente en protección contra agresiones por no haber contribuido lo que hace que el asunto tome a veces un cariz de extorsión, más o menos disimulado, por parte del político. De allí el frecuente fenómeno del empresario que podrá tener sus preferencias pero que trata de dar la impresión de que distribuye ecuménicamente sus ayudas. En otra categoría habría que incluir las contribuciones que se hacen deliberada y específicamente para obtener una determinada decisión: un jugoso contrato, un cambio sutil pero económicamente significativo de *política*, la designación de quienes como funcionarios estarían comprometidos a llevarlo a cabo, etc., etc.

Todo lo anterior describe un estado de cosas más o menos establecido. En condiciones normales una especie de juego en que cada jugador está tratando de ver quién es el gato y quién el ratón. Situación diferente es cuando se producen situaciones extremas donde los financistas particulares terminan en forma predominante, aunque no sin fisuras, volcándose al polo de derechas en contra del de izquierdas. Aún así ningún gran cambio político ya sea de derecha o de izquierda ha podido ser realizado ni tampoco impedido sólo a fuerza de financiamiento. Tal consideración debe conducir a relativizar el papel de la variable financiamiento privado y a tenerla sólo como una de las muchas que hay que emplear para explicar el comportamiento de las *organizaciones políticas* y de los gobiernos, pero no a negar en el caso de estos últimos su importancia para dilucidar determinadas decisiones o el sesgo de algunas políticas.

La otra importante variedad del gran financiamiento exógeno es el internacional. Por una parte, podríamos considerar el caso del financiamiento empresarial esta vez, por parte de empresas externas y, por la otra, una especie de financiamiento público sólo que proveniente de gobiernos o entidades semioficiales extranjeras. La

primera situación originó en los años 70 los grandes escándalos de corrupción por negociaciones de compra de armamentos donde estuvieron implicados personeros gubernamentales y partidistas en países como Japón, Holanda e Italia. A partir de ese momento afloran constantemente y en el ámbito de una economía globalizada se han convertido en un factor cada vez más frecuente e incluso desestabilizador de las políticas nacionales y han dado origen a tratados internacionales para combatir la corrupción (Njaim [editor] 1997) dentro de los cuales subyace, aunque no se la mencione explícitamente, la problemática del financiamiento político internacional.

El financiamiento exógeno internacional a *partidos políticos* era una realidad conocida en la interrelación entre el Partido Comunista de la Unión Soviética y los partidos afines o hermanos (Revel, 1997). Su forma más notable en la actualidad es la canalización de fondos públicos de otros estados a través de fundaciones de sus partidos más importantes entre las cuales son las alemanas el ejemplo más notable. Estos fondos guardan relación con la *política* exterior de dichos estados en el sentido amplio y general de que los consideran como parte de los programas de asistencia y desarrollo que realizan. En todo caso es prominente el papel que han desempeñado las fundaciones partidistas alemanas en el desarrollo y consolidación de la socialdemocracia y la *democracia* cristiana en América Latina y últimamente, en el estado de descomposición de estos movimientos en algunos países de la región, en mantener la continuidad de lo que de ellos queda o, al menos, de alguna de sus fracciones o grupos.

II. Financiamiento individual de los políticos

Las elaboraciones anteriores tienen como presupuesto la *política* democrática y el papel que cumplen en ella los partidos. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en realizar esa *política* al crear condiciones que permitieran su ejercicio por dirigentes de extracción popular y no sólo por quienes tuvieran recursos propios. Este es el papel que se supone han desempeñado los partidos de masas. Hay signos, sin embargo, que indican que este sistema pudiera estarse desmoronando y que, de forma insospechada, estamos viendo un retorno a la *política* de notables que se consideraba definitivamente superada. En todo caso, la crisis de los *partidos políticos* y su desprestigio, por un lado, y quizá más decisivamente el desarrollo de nuevas formas económico-sociales y de la tecnología están

condicionando el surgimiento de modalidades de hacer *política* no mediadas por organizaciones partidistas. Si se lograra que la *política* fuera un empleo a tiempo parcial o si se hiciera posible que los ciudadanos dispusieran de tiempo para incorporar la *política* como una más al elenco de sus actividades cotidianas, por ejemplo a través de la cibernética, ello tendría repercusiones tan vastas que nos resultan difíciles de imaginar. Por ejemplo, al ser cada cual político cabría esperar una mejor concepción de los problemas de la conducción pública o cesarían las dificultades que crea la existencia de un estrato de políticos profesionales y el distanciamiento que se abre entre ellos y la *ciudadanía*. Por los momentos aun en las sociedades avanzadas y ciertamente en todas las demás, la desarticulación de los sistemas partidistas o simplemente su no-existencia obligan a analizar situaciones en que quienes quieren dedicarse a la *política* se ven confrontados en una forma elemental y básica a resolver el problema de cómo poder financiarse para hacerlo. La situación resulta altamente paradójica porque la vuelta a la *política* de notables se hace en el marco de la *democracia*. Dicho de otra forma, los políticos deben ser demócratas aunque resulten restringidos en su autonomía por influencias no democráticas más de lo que nunca pudieran haberlo estado bajo el sistema de partidos ya sea porque tengan que recurrir a un mecenas o porque sólo ocasionalmente puedan aplicarse al oficio. Sin embargo, no puede olvidarse que la condición no es la misma para todos. Por un lado frente a una serie de políticos dispersos de la oposición refugiados en la entelequia llamada sociedad civil se afirma la burocracia estatal y paraestatal de manera que también aquí se alza el fantasma de nuevos *autoritarismos*. Por el otro, se consolida la situación de que sólo tengan acceso al papel de dirigentes políticos quienes estén en capacidad de financiarse. Esta última posibilidad no es tan fácil aún para individuos de gran *poder* económico por los ingentes recursos que consume. Sin embargo, se ha vuelto una realidad en el caso de la telepolítica. Los dueños de grandes medios de comunicación de masas, especialmente los televisivos (Sartori 1999) cuentan con recursos de penetración y cobertura nacional y hasta extranacional que rivalizan con los de los *partidos políticos* si es que ya no los han desplazado completamente. En muchos países al mismo tiempo las encuestas de opinión los colocan entre los agentes sociales de mayor prestigio. Desde esta posición al salto a la *política* hay un solo paso. En un primer momento los partidos se ven obligados a componendas con los dueños de los medios hasta que éstos se dan cuenta que pueden construir personajes políticos nacionales o locales, *outsiders* del

sistema establecido, o finalmente, convertirse ellos en tales personajes.

Por último hay que referirse al hecho de que aun en las condiciones más disímiles, con o sin sistema de partidos fuerte, con o sin financiamiento público, con o sin *democracia*, muchos dirigentes políticos buscan por su cuenta acomodos o arreglos privados con amigos o protectores, fenómenos estos que escapan del círculo institucional. Acomodos y arreglos que son más o menos naturales porque a menudo forman parte de las amistades y relaciones con que toda persona cuenta, sea o no político, o que entran abiertamente en el campo de lo ilícito y de la *corrupción política*.

III. Políticas públicas frente al problema del financiamiento

Al revisar el campo tan amplio e importante de cuestiones que obliga a abarcar el ocuparse con el tema del *financiamiento de la política* se comprueba la reiterada afirmación sobre su centralidad para la *democracia*. Al significar esto, además, la interrelación y dependencia de esta variable con otras también fundamentales del *sistema político* nos encontramos con que está sometida a transformaciones que apenas podríamos predecir y bien pudiera suceder que cualquier descripción realizada se haga obsoleta en poco tiempo. No obstante la misma importancia del asunto lo convierte en un objeto de política pública a pesar del riesgo de su pronta obsolescencia. En lo que sigue se sustentarán algunas ideas correspondientes a ese plano del diseño de políticas sobre todo en lo relativo al financiamiento público, plano que hay que dilucidar antes de proceder a la legislación y otras medidas que implementan las ideas básicas que así surjan.

La primera cuestión que hay que tener claro es que ningún sistema de financiamiento público puro (concebido sólo como tipo ideal e inexistente en el derecho comparado), o privado puro (éste sí realizado de derecho o de hecho en algunos países) o mixto es inmune a infracciones o a que se sigan produciendo los males que se querían combatir. Es decir, que si es predominantemente público también se trate de conseguir financiamiento privado, o que se continúen produciendo financiamientos públicos fuera de los permitidos y, por lo tanto, ilegales o que, a pesar de todas las restricciones al financiamiento privado ocurran, por ejemplo, donaciones anónimas o de personas jurídicas, cuando sólo sean lícitas las de personas naturales, etc., etc.

Esta objeción es aplicable a cualquier política pública y no se tomaría como un argumento decisivo contra ella, como a menudo ocurre en la discusión sobre el financiamiento público, sino más bien llevaría a perfeccionar instrumentos de regulación y control de las anomalías que se vayan detectando. La dificultad en este campo consiste en que, a diferencia de otros, el establecimiento de sistemas de subvención pública no está adecuadamente complementado por el control. Varias causas explican el fenómeno. En primer lugar, los mismos agentes políticos que establecen el sistema están interesados en dejar las cosas a medio camino: en otorgarse los beneficios pero en eludir todo lo que los ponga en aprietos. De esta manera los *organismos electorales* a los que a menudo se atribuye el control, se quejan de que la legislación no los dota de los medios y sanciones para corregir los abusos. No obstante el problema es más complicado porque aun cuando se los dotara de atribuciones y recursos suficientes surge la dificultad de que la tarea de organizar *elecciones* es tan absorbente y especializada que podría colidir con su realización el encargar al organismo con otra no menos especializada y exigente. Por otra parte, si el *organismo electoral* combina también funciones jurisdiccionales le pasaría como a aquellos tribunales encargados de combatir la corrupción que poseen medios sancionatorios pero no recursos para investigar y probar infracciones tan complejas. Una vía de escape al dilema sería crear una agencia especializada, separada de la propiamente electoral, como existe en algunos países o confiar la tarea a las Contralorías o Tribunales de Cuenta Nacionales siempre que fueran verdaderamente autónomos de la *política*.

En todo caso este es otro renglón que debe agregarse a los costos de la *democracia* pues quien quiera control debe estar claro que todo sistema eficaz de control es costoso, y que también es quedarse a medio camino crear el dispositivo pero no dotarlo de recursos a la altura de las obligaciones que se le asignan. Además debe tenerse en cuenta que los gastos de control son ineludibles incluso si no se estableciera el financiamiento público. Lo que ocurre es que su existencia hace inexcusable el control y el que se proporcionen los medios para hacerlo viable. Pero también son complejas y necesitadas de dotación adecuada, las tareas de inspección y vigilancia para impedir o sancionar toda la suerte de financiamientos privados no permisibles e ilícitos.

La solución pública está, naturalmente, lejos de ser una panacea. Como en los demás campos de la *política pública* también en éste se

constatan las fallas del estado. Las *organizaciones políticas* financiadas con el erario público tienen una tendencia a burocratizarse y a perder vigor que apenas puede ser mitigada por otros medios. Los sistemas mixtos, en este sentido, tienen entre uno de sus atractivos el obligar a que los partidos, teniendo que hacer esfuerzos complementarios por financiarse, escapen a una completa burocratización. No obstante, se constata igualmente la propensión a que se otorguen a sí mismos cada vez más cantidad de recursos públicos, entre otras razones porque son, al mismo tiempo, beneficiarios y decisores. Ello sugiere que para esta materia pudieran crearse instancias independientes con representación de otros sectores de la sociedad, además de los partidos, de manera que no sólo sean estos los que opinen y resuelvan.

Un camino que también habría que ensayar es condicionar una parte importante de la ayuda pública a que los partidos recolecten igual cantidad por actividades dirigidas a obtener muchas pequeñas contribuciones. No obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones con la fórmula, porque se podría estar incentivando la invención de actividades ficticias sólo sustentadas por un papeleo fraudulento, por lo tanto, más que menos burocratización y mayor que menor necesidad de control.

Otra fórmula sería financiar directamente a candidatos y no a organizaciones, pero esto tendría un peligroso efecto despartidizador que probablemente perjudicaría a la larga a los individuos políticos que se convertirían en un conjunto disgregado y hasta contradictorio sin capacidad de presión para defender el sistema. Es decir la medida sería la antesala a una eliminación del financiamiento público.

Todo lo elaborado hasta aquí debe dejar claro que en esta materia, que hemos considerado núcleo de la *política* democrática, no sólo no hay soluciones perfectas sino que cualquiera es mala. Parece clara, sin embargo, la inconveniencia de sistemas exclusivamente públicos o exclusivamente privados de financiamiento y que tenemos que conformarnos con una mediocre mixtura de ambos métodos.

Finalmente debe reconocerse que las formas como se sostiene y mantiene una clase política van mucho más allá de lo que cubren las leyes y los controles. Toda la compleja trama de conexiones y privilegios de un sistema establecido apenas se revela, y nos aproximamos a darnos cuenta cabal de ella, cuando se derrumba. Entretanto debe-

mos estar incansablemente alertas para exigir la máxima diafanidad posible en el manejo de los asuntos públicos. Pero nada se ganará partiendo de concepciones ingenuas sobre la *política* que hacen más daño que bien. En este sentido es necesario reconocer que siempre será necesaria una clase política y que forma parte del arte de la *política* la competencia por el financiamiento y su manejo. Los políticos están metidos en una trampa en que sólo la presión de la *opinión pública* los obligará a no rebasar los límites de la legalidad y a no incurrir en compromisos ilegítimos desde el punto de vista de los principios del sistema democrático. En esta forma una *opinión pública* más ilustrada será cada vez más capaz de distinguir entre lo que es funcionalmente adecuado y lo que excediendo este límite se convierte en abuso e incluso en delito. El instrumento para lograrlo es la crítica democrática y el mejoramiento constante de las instituciones. De prevalecer, por el contrario, rigorismos y fundamentalismos, estaríamos condenados a una permanente desestabilización de los *sistemas políticos* porque ninguno resiste semejante escrutinio.

IV. Recapitulación

De las conceptualizaciones realizadas en este artículo sobre *financiamiento de la política* deriva una matriz de asuntos de investigación que recapitularíamos de la siguiente forma:

- I. Costos: 1) Para todo *sistema político*: financiamiento de los costos del sistema y de la clase política que lo sustenta. 2) Para los sistemas democráticos, en especial: A) Costos de la *democracia*: a) costos de las *elecciones*; b) aumento de costos de las *elecciones* por aumento de su frecuencia o por surgimiento de nuevos tipos de *elecciones*; c) costos de la participación; d) costos de funcionamiento de los *organismos electorales*; e) costos de la aplicación de nuevas tecnologías electorales. B) Costos de las *campañas electorales*. C) Costos del funcionamiento de las *organizaciones políticas*. D) Para cualquier tipo de sistema (predominantemente público, exclusivamente privado o mixto): costos necesarios para que el sistema de control sea efectivo.
- II): 1. Financiamiento público de los actores democráticos: A) Legal. B) Ilegal. 2. Financiamiento privado de los actores democráticos: A) Legal: a) nacional; b) internacional. B) Ilegal: a) nacional; b) internacional.

Al mismo tiempo se han suscitado una serie de asuntos conexos de extrema importancia entre los que destacan: la relación entre costos de la *democracia* y deslegitimación del *sistema político* y del electoral; el papel principal o secundario de la variable financiamiento en la estabilidad o cambio de los *sistemas políticos*; las repercusiones de las transformaciones tecnológicas y económicas sobre la forma de hacer *política*; el grado de mixtura de financiamiento público y privado adecuado a cada realidad nacional, especialmente mediante el diseño de políticas públicas previsoras de consecuencias indeseables y de su alto riesgo de obsolescencia y, finalmente, una relación más completa de los múltiples apoyos, formales e informales, institucionales o no, que ofrece un sistema establecido a las fuerzas políticas que lo sustentan.

Vocablos de referencia:

Democracia
Elecciones
Financiamiento de los partidos políticos
Financiamiento de los procesos electorales
Partidos políticos

Bibliografía:

- Álvarez, Angel: *Los dineros de la política. Competencia en el mercado político e intervención del Estado*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1997.
- Buckley v. Valeo. 424 U.S. 1, 96 SCt. 612, 46 L.Ed.2d 659 (1976). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa, México, 1997.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* 1999. G. O. 38860. 30 de diciembre de 1999.
- Del Castillo, Pilar: *La financiación de partidos políticos y candidatos en las democracias occidentales*. CIS y Siglo XXI Editores. Madrid, 1985.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto G. (editores) *La financiación de la política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 1998.
- García-Pelayo, Manuel: "Tipología de las estructuras sociopolíticas". *Obras completas*. Tomo III, pp. 2601-2649. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991a.
- _____ : "El Estado de partidos". *Ibidem*. Tomo II, pp. 1969-2078. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991b.
- Mosca, Gaetano: "Teorica dei governi e governó parlamentare". *Scritti di Scienza Politica. Ciò che la storia potrebbe insegnare*. Milano, 1958.
- Giuffrè. Nassmacher, Karl-Heinz: "Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies". Gunlicks, Arthur B. (editor) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Westview Press. Boulder-San Francisco-Oxford, 1992.

Njaim, Humberto (editor): *Perspectiva y proyecciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. COPRE y Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 1997.
Pinto-Duschinsky, Michael: *Aspects of Political Financing. Addressing Specific Objectives for Reforms in the Russian Federation*. Material suministrado por la International Foundation for Electoral Systems (Moscú) y consultado en Internet. Moscú, 1997.
Revel, Jean François: sección IV del libro 11 de *Mémoires. Le vouloir dans la maison vide*. Plon. Saint Armand-Montrond 1997.
Sartori, Giovanni: *El Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. México, 1999.

Humberto NJAIM

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introducción

Esenciales en la *democracia* para el ejercicio de los derechos políticos, la participación ciudadana y la expresión del *pluralismo* de la sociedad, los *partidos políticos* se han convertido en los canales casi exclusivos mediante los cuales los *electores* concurren a escoger a los gobernantes. Especialmente en ese proceso, los partidos incurren en altos gastos cuyo financiamiento corre por cuenta del Estado, de sus afiliados o de terceros.

El *financiamiento de los partidos políticos* consiste en el conjunto de recursos económicos para el cumplimiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico. En algunos países a la regulación sobre el financiamiento se le confiere rango constitucional. En particular, las constituciones latinoamericanas así lo consagran. Los códigos electorales o las leyes específicas de *partidos políticos* desarrollan de modo complementario el marco jurídico de esa actividad con sus controles y sus prohibiciones.

II. Características generales del *financiamiento de los partidos políticos*

A. Principios generales sobre el financiamiento

El *financiamiento de los partidos políticos*, independientemente del origen de los fondos, debe sujetarse a determinados principios: publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, igualdad de oportunidades entre los participantes, el respeto de los derechos de los partidarios para conocer el monto y la fuente del financiamiento y la garantía de libertad e igualdad entre los distintos grupos políticos.

- 1) La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos permiten el conocimiento, la claridad y la transparencia de esos fondos y su repercusión en las *candidaturas* en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral. También afecta las decisiones que se adopten. Por ello, se requieren normas claras y precisas que le posibiliten a la sociedad conocer quiénes financian a los *partidos políticos* cuando el dinero es obtenido mediante contribución de los particulares. Cuando el financiamiento es privado conviene conocer también las personas que contribuyen a los distintos grupos dentro de los partidos y el monto de ese aporte. De ese modo, en ciertos casos se explican las razones por las cuales se nombra a los titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas.
- 2) La austeridad en los gastos, con campañas racionales de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, constituye otro importante principio que debe respetarse para que el *proceso electoral* no se convierta en derroche irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.
- 3) Los controles eficientes, internos y externos que le den garantías al país y a los ciudadanos de que las actividades políticas se realizan con equilibrios entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables. Los fondos privados son lícitos, cuando los intereses perseguidos son legítimos y se realizan de modo transparente. La aparición de fondos provenientes del narcotráfico justifica las medidas tendientes a hacer más rigurosos los controles.

- 4) Los derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos mediante los cuales la información se pone en práctica.
- 5) La legalidad del ingreso y del gasto en el caso de fondos provenientes del sector público. La comunidad tiene el derecho de saber cuál es la utilización y el destino de esos fondos, en razón del presupuesto aprobado y de los criterios previstos en el ordenamiento jurídico como actividad electoral susceptible de sufragarse con esos fondos. La legalidad del ingreso y del gasto supone una determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita y un determinado procedimiento que obviamente no ha de convertirse en burocrático, pero que garantice la transparencia y la publicidad de los ingresos y de los gastos.
- 6) El respeto a la igualdad y a la proporcionalidad del financiamiento entre las distintas fuerzas que participan en el proceso. En ese sentido, tienen derecho al financiamiento tanto los partidos nuevos como los que han participado en anteriores contiendas electorales. En igual sentido se abre la posibilidad a organizaciones no partidistas.

B. Objeto y diversos criterios del financiamiento

Cuando el financiamiento es público, la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que toman parte en la *elección*, en estricta proporción al número de *votos* obtenidos en las *elecciones* anteriores. De ese modo, se pretende la equidad en cuanto al destino de cada partido sobre la base de su apoyo electoral. Sin embargo, con ese criterio quedarían por fuera los nuevos partidos. Ese tema debe resolverse con normas, por ejemplo, que permitan destinar un porcentaje para distribuirlo entre los partidos que por primera vez participan en las *elecciones*.

El Estado contribuye a solventar los gastos de los *partidos políticos* en los procesos de *elección* a cargos públicos, así como para el funcionamiento permanente de sus órganos de dirección, ejecución y control. Especialmente, un porcentaje de esa ayuda debería destinarse a la capacitación de sus dirigentes en los temas de interés nacional y en la defensa

de los valores democráticos. Los gastos que justifican los *partidos políticos* para obtener la contribución estatal son aquellos dirigidos a sus actividades de organización, dirección, censo y propaganda. Solo se reconocen los gastos por propaganda en que incurran los partidos, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento electoral. Otro criterio relevante para el financiamiento permanente puede consistir en el número de representantes en el parlamento, como se utiliza en España.

Sin duda para participar en los procesos, los *partidos políticos* tendrán derecho a que se les adelante hasta un determinado porcentaje de la contribución estatal o la totalidad, según la legislación.

Además de la contribución del Estado, los *partidos políticos* se financiarán por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio. Como se indicó, las contribuciones privadas se limitarán a un determinado monto, a las actividades y demás restricciones indicadas por la ley. Las legislaciones latinoamericanas, en general, aceptan un financiamiento mixto, público y privado (16 países). Por excepción se acepta solo el público, como el caso de Chile y Perú (indirecto mediante acceso a los medios de comunicación) o solo privado, como en República Dominicana.

El Estado, aunque no exclusivamente el Estado, pretende contribuir con esos gastos para cumplir con dos principios fundamentales: libertad de participación e igualdad de condiciones. Algunos sectores alegan con ingenuidad, ignorancia o interés que el Estado no debería ser el contribuyente de los *partidos políticos* y muchos menos el único, por razones de economía y de costos. Pero descartada por irreal la propuesta del financiamiento popular, aquél conformado por contribuciones de monto limitado por los partidarios, cabe aceptar como inevitable el financiamiento del Estado. Los grupos económicamente fuertes financian muchas veces a los partidos para después, a la hora de tomar las decisiones gubernamentales, reclamar las cuotas de poder correspondientes a sus aportes. Cuando la aportación de esos sectores es desmedida y no se conoce quien la hace, esa contribución puede convertirse en peligrosa. Sin embargo conviene mantener la financiación privada dentro de diversas modalidades y límites. Por ejemplo, las donaciones privadas son una fuente legítima de financiamiento que, como en el caso de Alemania, es fomentada por el Estado mediante un sistema de desgravación fiscal limitada a ciertas sumas

(6.000 DM por persona) y a partir de determinada cantidad, deben hacerse públicas. Todos estos sistemas tienen que complementarse con un control idóneo que incluya prohibiciones y sanciones adecuadas, previstas en el respectivo ordenamiento jurídico electoral.

En efecto cuando el Estado no financia a los *partidos políticos* se abre una posibilidad todavía más peligrosa: el dinero ilícito, proveniente del narcotráfico o de otras fuentes igualmente nocivas. El ejemplo colombiano y de otras naciones advierten ese peligro; las denuncias contra diputados, fundadas o infundadas, son motivo de preocupación y de reflexión. En la contienda política para elegir a los candidatos a diputados, determinados contribuyentes aportan dinero ilícito, financian los procesos y con posterioridad reclaman «ayudas» o favores. De ahí que la solución menos mala y en definitiva menos peligrosa y más democrática, se orienta hacia la contribución mixta (estatal y privada), con algunas garantías de igualdad de oportunidades y de libertad de participación. Mantener la *democracia* tiene un precio; las contribuciones del Estado para los procesos electorales de carácter nacional e interno de los *partidos políticos*, resultan a largo plazo más convenientes que otras aparentemente menos costosas, pero de alto riesgo para la estabilidad y *legitimidad* democráticas.

En cuanto al monto asignado puede ser predeterminado o variable, e incluso no determinado. En este último caso se fija sobre la base de criterios que sufren modificaciones o actualizaciones periódicas.

C. La barrera legal y el financiamiento de los nuevos partidos

En algunos países se establece una barrera legal para recibir la contribución estatal. No la reciben los partidos que inscritos en escala nacional, no obtienen por lo menos un porcentaje de los sufragios válidamente emitidos en escala nacional o en su caso los inscritos a escala provincial. Esta barrera puede afectar a los partidos pequeños. En el caso de que los *partidos políticos* a los cuales se les adelantó parte de la contribución no logren el porcentaje establecido, deberán devolver lo recibido o perder las garantías previstas.

Un porcentaje de la contribución estatal se debe destinar a los nuevos *partidos políticos* así como a aquéllos que no alcanzaron ese derecho en las anteriores *elecciones* y distribuirse proporcionalmente entre ellos. El porcentaje obtenido en las *elecciones* anteriores, como

base para sufragar los gastos de la próxima contienda, constituye un elemento serio para establecer el cálculo del financiamiento a los partidos que frecuentemente participan en el proceso. El problema se presenta con los nuevos partidos, respecto de los cuales no existe un parámetro para determinar el financiamiento. De resultar complicadas las fórmulas para la aplicación de métodos de financiamiento para los partidos nuevos, cabe también la posibilidad de intentar una más simple consistente en establecer un monto mínimo para los nuevos y, dependiendo del resultado de las *elecciones*, tendrán derecho de que les reintegren el excedente si el porcentaje de *votos* supera el financiamiento, para así poder cancelar las deudas contraídas. Otra opción es asignarles un porcentaje (10% o 20%) del monto total y distribuirlo entre los nuevos de modo equitativo.

D. *Justificación de los gastos*

Para recibir el aporte del Estado a los partidos se les obliga a comprobar sus gastos, aportando las pruebas fehacientes que los justifiquen, ante el *organismo electoral*. En caso contrario, no se les entregará el monto correspondiente. Cuando la suma aceptada por el organismo electoral es inferior a la suma que le correspondería a un partido, éste sólo tendrá derecho a percibir como contribución del Estado la cantidad que el *organismo electoral* estime como efectivamente gastada en su *campaña electoral*. Para calcular el monto de la contribución, el criterio de los *votos* obtenidos es objetivo. Podría fijarse, además del porcentaje, el número de *votos* válidamente obtenidos y de ahí resulta el monto de la contribución, una vez restada la parte adelantada, cuando el partido la solicitó. Es evidente que la prueba de los gastos corresponde a los *partidos políticos* y no al organismo público los cuales deben tener un sistema ordenado donde puedan documentar sus gastos, con adecuada contabilidad y con la aplicación de reglas técnicas en su manejo. Se establece también el criterio de asignarle un valor a cada *voto*.

E. *La participación de fundaciones en la capacitación partidaria*

Las fundaciones internacionales, dedicadas al desarrollo de la cultura y participación política y a la defensa de los valores democráticos colaboran en el proceso de capacitación de los *partidos políticos*, siempre que respeten el orden constitucional y la *soberanía* nacional. El aporte de esas organizaciones en la formación democrática es conveniente y necesaria. La experiencia ha sido además, altamente favorable en este cam-

po. Sin embargo, conviene limitar este tipo de actividades a fundaciones internacionales con algún grado de experiencia. En cuanto a las nacionales se rigen por las respectivas leyes.

III. El control sobre el financiamiento

Para que sea eficiente, el control ha de organizarse según las reglas técnicas de la contabilidad, a cargo de los organismos especiales, públicos o partidarios. Las competencias de los primeros, se regularán por lo previsto en sus respectivas leyes; las competencias de los organismos partidarios no siempre se regulan en un nivel legal. Este aspecto es inconveniente por cuanto no se le da a estos órganos la suficiente independencia para actuar y fiscalizar.

A. *Organos encargados del control*

El sistema de control abarca diversos niveles: en primer término un órgano electoral que ha de tener un departamento para esa finalidad, en coordinación estrecha con la entidad estatal encargada de la fiscalización de los fondos públicos. Asimismo se requieren competencias determinadas en el ordenamiento electoral para las distintas instancias del control y un procedimiento que derive resultados eficientes y sanciones para los que transgredan la ley. La regulación de los organismos partidarios se complementa en los estatutos de esos partidos.

Para que los organismos de control puedan desempeñar sus tareas, los partidos están obligados a justificarle fehacientemente sus gastos, según lo que disponga el ordenamiento electoral de cada país. Para ese efecto, a los partidos se les obliga a presentar ante la institución contralora una relación certificada por un Contador Público Autorizado, en la cual se detallarán los gastos. Todos los comprobantes originales han de ser conservados y clasificados por los partidos, los cuales sirven para probar los gastos y los ingresos. Pero sobre todo, en un presupuesto de fácil acceso y que corresponda a la realidad, los partidos incluyen todos los ingresos y gastos, incluso aquellas sumas que reciban directamente los candidatos a la Presidencia de la *República* y los candidatos a parlamentarios. De ese modo se puede saber quién realmente contribuye a los *partidos políticos* para determinar, posteriormente, si esas sumas influyen en la selección de los cargos y en la adopción de decisiones.

Los tesoreros de los *partidos políticos* están obligados a informar con periodicidad al *organismo electoral* acerca de las contribuciones que reciben. Sin embargo, en el período de *campana electoral* esos informes deben ser más frecuentes. De no hacerlo, el *organismo electoral* no autoriza el adelanto de la contribución o previene al partido de que, por no cumplir con el mandato legislativo, se le rebaja un porcentaje del monto de la contribución estatal.

B. *El objeto del control*

Como se mencionó, el control sobre el financiamiento involucra el conjunto de ingresos y gastos de los *partidos políticos*, así como la fuente del financiamiento con indicación, en el caso de dineros privados, de su obtención lícita. Cuando se autorizan fondos públicos para actividades permanentes de los *partidos políticos*, es conveniente establecer normas jurídicas que permitan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de asignar determinado porcentaje de los recursos para actividades de capacitación tendientes al fortalecimiento de la cultura democrática. Se debe fijar un plazo con anterioridad a las *elecciones*, para que los *partidos políticos*, por medio del respectivo comité ejecutivo superior, presenten al *organismo electoral* un presupuesto donde incluyan sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. A los que no lo presenten a su debido tiempo se les debe imponer una sanción, que puede consistir en la rebaja del monto de la contribución estatal a la cual tienen derecho. En igual sentido pueden establecerse sanciones que consistan en rebajas de los fondos que les corresponden si incumplen con las obligaciones jurídico financieras.

C. *Derechos de los partidarios y transparencia*

Para garantizar la transparencia, los partidos deberán rendir permanentemente cuentas de modo detallado del ingreso y del gasto a sus partidarios, publicar los ingresos mayores a determinadas sumas y el nombre del contribuyente y tener actualizado un registro de contribuyentes.

IV. Prohibiciones y sanciones

En general un conjunto de prohibiciones se han establecido en América Latina. Este texto recoge las que se consideran más convenientes. También se dispone la obligación de rendir informes periódicos, con sanciones en caso de incumplimiento.

Para evitar distorsiones en las contribuciones privadas, conviene establecer un conjunto de criterios. En primer término, no resulta oportuno permitir que el candidato a la Presidencia o a las asambleas legislativas reciba directamente las contribuciones, sin pasar por la contabilidad de los *partidos políticos*. Por ello, conviene prohibir el financiamiento directo a los candidatos fuera de la contabilidad de los *partidos políticos*, porque escapa a los principios de la publicidad y de la contabilidad necesarios en este campo. Además, un nuevo problema se ha originado con la denominada «*democratización organizativa*» de los *partidos políticos*; los ciudadanos reclaman procesos internos de selección de los candidatos a diputados y regidores o concejales y alcaldes más abiertos. La aparición de esos procesos representa altos costos para los aspirantes a diputados en un distrito o un cantón, y requiere importantes sumas de dinero. Ello lleva a un problema de fondo. ¿Quién financia a esos candidatos en los procesos internos de los *partidos políticos*?

A. *Prohibiciones para determinado tipo de contribuciones privadas*

Por otra parte, la mayoría de las legislaciones establece prohibiciones a los *partidos políticos*¹ de recibir determinadas contribuciones:

- 1) Las ayudas anónimas;
- 2) Las que resulten de aportes, donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras;
- 3) La aceptación de contribuciones o donaciones provenientes de órganos o instituciones gubernamentales, distintas de las previstas en el ordenamiento electoral;
- 4) Las donaciones de concesionarios de obras y servicios públicos;
- 5) Los aportes de empresas dedicadas al juego;
- 6) Los donativos de los ministros o agrupaciones religiosas o de sectas.

Ninguna de las empresas o personas señaladas podrá adquirir bonos ni realizar otras operaciones que impliquen ventajas económicas para

1 Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (edit.): *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998. P. XLIII.

los *partidos políticos*. Se prohíben las donaciones, contribuciones o aportes en nombre de otra persona.

En algunos países, las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los *partidos políticos*; pero se les limita el monto hasta determinada cantidad. Por ejemplo, el Código Federal Mexicano de 1997, Art. 41 señala: “La ley garantiza que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, para el financiamiento de los partidos y *campañas electorales*”. Art. 49. “Los *partidos políticos* y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación”.

B. *Prohibiciones para rebajar de parte del salario de los funcionarios públicos*

El Estado no podrá deducir nada de las remuneraciones de los servidores públicos para el pago de deudas políticas y contribuirá a sufragar los de conformidad con las reglas previstas.

C. *Sanciones*

Algunos países establecen normas que sancionan con la rebaja del porcentaje estatal por el incumplimiento de normas respecto del financiamiento. Algunos autores mencionan la posibilidad de sancionar penalmente y tipificar la conducta objeto de sanción². Para determinado tipo de financiamiento cuya fuente sea ilícita se podría tipificar el delito de financiamiento ilícito como figura penal, redactada en forma precisa y clara y con las garantías suficientes del debido proceso.

V. **Observaciones finales**

El conjunto de gastos de los *partidos políticos*, sobre todo para los *procesos electorales*, en un momento especial de desprestigio de la clase política, de presencia del narcotráfico en el financiamiento y de aumento del abstencionismo plantean problemas ligados a la *demo-*

2 Ibid. P. LII.

cracia y a la gobernabilidad. Sin duda, el financiamiento público y privado requiere en la actualidad una regulación cuidadosa. Esa regulación responde a una necesidad democrática; involucra una solución integral del proceso político; reclama capacitación para la dirigencia de los partidos; acepta prohibiciones para determinadas fuentes; exige la transparencia en el proceso, con registros de contribuyentes e indicación de dónde provienen sus recursos; aboga por un equilibrio en las fuerzas para que la competencia se desarrolle en condiciones de igualdad entre partidos nuevos frente a los tradicionales; abre las puertas a organizaciones no partidarias que también piden financiamiento para ayudarse a conquistar un espacio en sus comunidades; supone que a estas alturas de la evolución, la sociedad civil pueda saber qué medidas se adoptan y cuáles no en razón de los intereses y criterios de las personas que financian y finalmente impone la necesidad de sanciones más drásticas para combatir la corrupción del financiamiento ilícito.

No existen soluciones perfectas. Temas controvertibles, por ejemplo, la publicación de los gastos y las fuentes de financiamiento pueden ser concebidas como violación al voto; pero también como una garantía de la transparencia de la vida política y sobre todo el derecho del ciudadano a saber si determinada contribución se relaciona con decisiones adoptadas que le perjudican. Las contribuciones ilícitas, por una parte y la incidencia en la toma de decisiones por la otra, justifican la transparencia y la publicidad de las contribuciones. También la prohibición de contabilidades paralelas así como también impedir que reciban directamente una ayuda los candidatos a la Presidencia de la República o a una curul parlamentaria, todo ello busca cerrar caminos del financiamiento ilícito y de la *corrupción política*.

Se ha propuesto la participación directa de las organizaciones sociales y su derecho a recibir la contribución pública, además de la privada, para participar en igualdad de condiciones con los *partidos políticos*. Esta tesis cobra fuerza. El desprestigio de los políticos y de los partidos ayuda a estas organizaciones. Además, estas organizaciones se acercan más a las comunidades y pueden jugar un papel importante en las *elecciones* municipales. En todo caso, el papel de esas organizaciones resulta innegable para exigir cuentas a los *partidos políticos* y a los candidatos.

Se reclama con fuerza el exceso de publicidad y las campañas costosas y su incidencia en el *financiamiento de los partidos políticos*. En

ese sentido, los Delegados de la Organización de Estados Americanos respecto del proceso costarricense, aplicable a los demás países de la región, advirtieron: "...Nos ha parecido excesivo el gasto en que se ha incurrido durante la campaña electoral, teniendo especialmente en consideración los recursos totales del país..." Coincide con este planteamiento el Dr. Oscar Fernández, para quien: "Una reducción considerable en el presupuesto que la hace posible y la mantiene, es muy probable que atenúe su cuestionable espectacularidad y su aparente brillo. Los partidos que participan en las campañas se han habituado a ese gasto y a ese despliegue profuso y ostentoso. Se han convertido, a no dudarlo, en prisioneros de un estilo...Una reducción apreciable en las fuentes de financiación tanto públicas como privadas, obligaría a los partidos a rediseñar su estilo de hacer campaña..."³.

Con razón, en la exposición de motivos de la Ley Española General sobre *Elecciones* advierte: "Tal es el caso de la regulación de la Campaña Electoral, sobre la base de dos principios: la igualdad de oportunidades de todos los contendientes, asegurada a través de los medios informativos de titularidad pública y la de la adecuación de espacios y lugares idóneos para el proceso electoral de toda Campaña e incluso de los gastos por ella ocasionados, a fin de que ninguna libertad pueda ser inhibida por el abusivo ejercicio de la libertad ajena".

Vocablos de referencia:

Financiamiento de la política
Financiamiento de los procesos electorales
Partidos políticos

Bibliografía:

Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel (edit.): *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1998.

3 Fernández, Oscar: "La Financiación Política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación". Documento presentado en el Seminario "Sistemas y Procesos Electorales", organizado por la Universidad de Brasilia, bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Organización de Estados Americanos, diciembre de 1992.

Fernández, Oscar: "La Financiación Política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación". Documento presentado en el Seminario "Sistemas y Procesos Electorales", organizado por la Universidad de Brasilia, bajo el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y de la Organización de Estados Americanos, diciembre de 1992.

González, Santiago: La Financiación de los partidos políticos, Dykinson, S.L. Madrid, 1995.

Heing, S. y Pinder, J.: Los Partidos Políticos Europeos, Ediciones Pegaso, Madrid, 1976.
Hernández, Rubén: Derecho Electoral Costarricense, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1990.

Rey, Juan Carlos y otros: El financiamiento de los partidos políticos en Venezuela, Ediciones Conjuntas, Editorial Ateneo de Caracas y Editorial Jurídica Venezuela, 1981.

Hugo Alfonso MUÑOZ

FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES

I. Concepto

En las democracias, las *elecciones* constituyen el medio por el cual el pueblo, como cuerpo electoral, escoge a sus gobernantes para que los representen y adopten las decisiones fundamentales. Difícilmente puede concebirse una *democracia sin procesos electorales* con garantías de libertad política e igualdad de oportunidades para los ciudadanos y los *partidos políticos*. Pero cabe advertir que las *elecciones* no son el único factor que garantiza la vigencia plena de la *democracia* y de los derechos fundamentales. Pretender que la *democracia* se alcanza únicamente con las *elecciones* reduce ese concepto al proceso de selección de los gobernantes y deja por fuera la participación ciudadana, la vigencia de otros valores propios del *Estado de Derecho*, como las garantías y derechos fundamentales.

El Tribunal Constitucional alemán ha definido con acierto: "Las elecciones constituyen una función pública cuya ejecución obliga a los

órganos estatales constitucionales. Estos tienen el deber de crear las condiciones, así como de montar las instalaciones necesarias para el desarrollo de las elecciones. Debido a la importancia fundamental que los partidos políticos tienen en relación con el proceso electoral, está justificado que se les proporcionen los medios para hacer frente a los gastos necesarios para una adecuada campaña electoral¹". Este fallo delimita tres conceptos, conocidos pero importantes:

- a) La actividad electoral es una función pública.
- b) Los órganos constitucionales (en particular, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) deben facilitar las condiciones para el desarrollo del proceso.
- c) Los *partidos políticos* como protagonistas claves del proceso adquieren justificado derecho al financiamiento.

Esta definición del Tribunal Constitucional alemán servirá de base para el desarrollo de este trabajo. Únicamente cabe advertir que este Tribunal no confiere gran significación al proceso como un elemento esencial para fortalecer la *cultura política* y democrática que en América Latina adquiere un carácter significativo. De ahí que el examen del concepto de financiación de las *elecciones* se hará desde tres perspectivas: en primer término, como un proceso que supone esencialmente la capacidad e independencia económicas del *organismo electoral* para desempeñar sus tareas y las fórmulas para lograr la autonomía financiera de cara a los otros órganos y poderes del Estado. En segundo lugar, las garantías para desarrollar el principio de igualdad de los protagonistas en el proceso, cuyo eje gravita en el financiamiento público de los *partidos políticos* y en la regulación del privado, lo anterior con el propósito de equilibrar las fuerzas electorales, tanto en los procesos nacionales y locales, como en el ámbito interno de los *partidos políticos*. Finalmente, se analiza el financiamiento para la capacitación cívica en procesos de educación formal e informal y mediante el apoyo a los *partidos políticos* para dotar de recursos los programas de fortalecimiento de valores democráticos y cívicos.

1 Stein, E.: *Derecho Político*, Madrid, 1973, p. 159.

II. Autonomía financiera del *organismo electoral*

Para garantizar *procesos electorales* dentro de un marco pluralista con amplio ejercicio de la libertad *política* e igualdad y posibilidades reales de acceso y participación en el *sufragio*, sin que exista duda sobre *fraude*, corrupción o presión para obtener *votos* en determinado sentido, se requiere la creación del órgano independiente funcional, administrativamente y con autonomía financiera adecuada. No puede desligarse el órgano electoral del *sistema político*. Un sistema de gobierno con *democracia* y libertad confiere una mayor importancia al órgano electoral y al cumplimiento de los principios propios del proceso. Congruente con esa relevancia que le de al órgano y al proceso, le asignará suficiente presupuesto para el cumplimiento de los objetivos. En ese sentido el sistema puede funcionar con eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de *fraude* y *pluralismo* político y participación amplia. Pero no puede haber autonomía plena e imparcialidad si se subordina la financiación electoral a los criterios coyunturales de las asambleas y del Poder Ejecutivo a la hora de aprobar el presupuesto. De ese modo, conviene establecer, con rango constitucional, la autonomía financiera del *organismo electoral*. En otras palabras, la autonomía orgánica y funcional tiene como soporte la independencia específicamente económica.

El *organismo electoral* cumple la tarea de ser rector del proceso, administrarlo y resolver buena parte de los conflictos que se suscitan y para ello requiere recursos. La función de administración activa del *organismo electoral* se complementa con la contralora, que le permite vigilar, de conformidad con el ordenamiento jurídico, los procesos internos de los partidos para la designación de sus autoridades, de los candidatos a puestos de *elección* popular y garantizar el cumplimiento de los principios democráticos en el ámbito interno de las organizaciones. En este mismo campo, es preciso fortalecer el papel del *organismo electoral* en la supervisión de los gastos e ingresos de los *partidos políticos*, las contribuciones privadas a los candidatos a la presidencia, los parlamentarios, regidores y alcaldes.

La función jurisdiccional electoral resulta fundamental para el proceso, abarca dos grandes vertientes, una contenciosa, al resolver los conflictos que se presenten con motivo del *proceso electoral*, en sus distintas fases y, la otra, consultiva, de interpretación, mediante opiniones consultivas sobre las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y, en general, respecto de todo el ordenamiento

electoral. Esta función en manos del *organismo electoral* permite garantizar el principio de especialidad en materia electoral, fortalecer la independencia de criterio y favorecer la centralización de los parámetros jurídicos en este campo.

Existe una tarea que afecta al parlamento, pero de indudable conveniencia: se trata de una especie de veto a leyes en época electoral para evitar abusos de los parlamentos, semanas antes de las *elecciones*, que pretenden modificar las reglas sobre los *procesos electorales*, con alteración y violación de la seguridad jurídica. Una garantía de esa naturaleza pone al abrigo de los ímpetus partidarios a las *elecciones*, cuya certeza puede verse afectada gravemente ante esos cambios cercanos al día del *sufragio*.

La *democracia* opera mediante los *partidos políticos*. Para garantizar que en el seno de estos grupos se respeten principios de participación, el *pluralismo*, el *organismo electoral* debe vigilar, de conformidad con el ordenamiento jurídico electoral y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos para la designación de los delegados y de los candidatos a puestos de *elección* popular y garantizar el cumplimiento de los principios democráticos y la normativa legal específica sobre género. Además, para evitar las distorsiones en cuanto a los gastos públicos, debe supervisar los gastos y ejercer control cuidadoso sobre las contribuciones privadas a los *partidos políticos* y a los candidatos a la presidencia, a los cargos parlamentarios y locales. La supervisión de los procesos internos de los *partidos políticos*, como el control sobre las contribuciones públicas y privadas advertidas, demanda acciones del *organismo electoral* que requieren recursos suficientes.

Para el cumplimiento de todas esas difíciles tareas, resulta básico el establecimiento con rango constitucional de fórmulas que aseguren la estabilidad del financiamiento con los ajustes periódicos, justificados en el cambio de las circunstancias, el aumento del costo de la vida, la evolución de las instituciones y el papel que se le asigne al órgano electoral y al proceso. Si se desea un *organismo electoral* activo, dinámico y creativo, en sus aspectos administrativos, institucionales y aun, jurisdiccionales, cuando se le atribuyen estas últimas competencias, debe dotársele de los medios necesarios. Esas garantías resultan particularmente importantes en América Latina, tomando en cuenta *fraudes* electorales e irrespetos graves a la voluntad popular, así como procesos de consolidación democrática.

Dentro de esas fórmulas caben las siguientes:

- a) darle rango constitucional al financiamiento;
- b) el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto general de la república, con regulación constitucional a favor del órgano electoral, como se ha estipulado en Costa Rica para el Poder Judicial. El porcentaje debe resultar de un estudio promedio de los gastos del *organismo electoral* en los últimos procesos y ha de regularse como un mínimo para prever la posibilidad de gastos nuevos o la insuficiencia de recursos por encarecimientos desproporcionados en el costo de la vida;
- c) otra fórmula consiste en disponer que los gastos previstos por el órgano electoral como necesarios para el cumplimiento de sus tareas, no podrán ser objetados ni rebajados por el Poder Ejecutivo. En cuanto a la aprobación parlamentaria de ese presupuesto, necesaria en toda *democracia*, cabe estipular que únicamente procede su rebaja mediante una mayoría calificada del Poder Legislativo. Pero, la fórmula debe contemplar que el *organismo electoral* puede plantear la inconstitucionalidad eventual, motivada en la irracionalidad o desproporcionalidad de esa disminución ante el Tribunal Constitucional.

III. El respeto a la igualdad de oportunidades

El punto de la expresión del pensamiento tiene un aspecto pasivo que se traduce en la no interferencia de sus ideas; y otro activo, en la garantía de los accesos a los medios de comunicación colectiva. El respeto al *pluralismo* ideológico, político, a las opiniones, independientemente de raza, color, credo, origen social o nacional, sexo u opción sexual; la protección a las minorías políticas, ideológicas, sectoriales, étnicas y raciales, y la tutela del carácter multiétnico y cultural de la sociedad civil en su conjunto, constituyen expresiones de la diversidad de los pueblos, en la unidad de un país determinado. El *organismo electoral* tiene que desplegar un conjunto de actividades fiscalizadoras, necesarias para garantizar la plena eficacia del proceso, lo que demanda gastos, así como garantizar que en la *campaña electoral* no se de ningún tipo de discriminación contraria a la dignidad humana en cualesquiera actos, actividades, etapas de sus etapas y, en particular, en la propaganda política.

El valor democrático en el *proceso electoral*, dentro de los partidos y *movimientos políticos*, la garantía de igualdad de oportunidades entre los participantes en el proceso nacional y local e interno de los *partidos políticos* y organizaciones cívicas el *organismo electoral* ha de prevalecer frente a manifestaciones originadas en las diferencias naturales y en la tendencia de grupos a dominar los espacios políticos. Incluso debe dar la posibilidad de compensar las desigualdades reales entre los contendientes. Y en particular, abrir los espacios a nuevos sectores y propiciar la participación efectiva de la mujer en todos los procesos para lograr condiciones reales de igualdad.

Para que haya libertad *política* en el *proceso electoral* tiene que asegurarse la igualdad de oportunidades. Así lo advirtió Karl Loewenstein: “En los Estados totalitarios el partido único domina todo el aparato de propaganda y sólo él puede gozar de todos los medios de comunicación. Pero en el Estado democrático constitucional no se ha vuelto menos crítico el problema de mantener la igualdad en el acceso a las técnicas de comunicación. Durante largo tiempo esta situación fue ignorada en una actitud de avestruz o bien aceptada como una inevitable manifestación en un orden social libre. Hoy ha desaparecido toda duda de que la desigualdad de los partidos y de los candidatos en los medios de comunicación de que disponen para la campaña electoral y, consiguientemente, la desigualdad en el uso de los medios de comunicación, tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección. Sería desde luego una exageración afirmar que el partido mejor dotado financieramente debe ganar con toda seguridad la elección. Sin embargo, desde el principio tiene una ventaja sobre sus rivales menos ricos, que no es fácil superar ni aun con los más brillantes y poderosos contra argumentos”².

Estas lúcidas ideas del gran constitucionalista alemán, hoy aparecen reforzadas por nuevos acontecimientos que confieren mayor significación a sus ideas. En efecto, un somero recorrido por el tema del *financiamiento de los partidos políticos* permite advertir que el factor económico de determinados grupos constituye un elemento que puede decidir un proceso. En segundo término, la relación del financiamiento con las decisiones que adoptan los representantes de los partidos en el ejercicio del *poder*, mediante ciertas políticas públicas o la promulgación de leyes en determinado sentido. Este tema crucial para la vida democrática ha sido soslayado porque se considera como expresión de la natural

2 Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, 343.

influencia de sectores de la sociedad. Es decir, hasta qué punto, hoy que las *elecciones* son cada vez más democráticas en el seno de los *partidos políticos*, el factor económico imposibilita la participación en el proceso a determinados miembros de ese grupo por cuanto no pueden hacerle frente a los gastos que demandan las contiendas internas. La presencia de determinados sectores dentro de los partidos hace más clara su influencia en las futuras decisiones y en la selección de su equipo de gobierno. Pero todavía más grave: la presencia del dinero ilícito. Esto último requiere una drástica regulación y sobre todo la fiscalización del financiamiento para evitar esa nefasta contribución.

Sin embargo, propiciar en toda su extensión condiciones que garanticen igualdad de oportunidades no resulta fácil. En efecto, los *partidos políticos* aparecen, en la práctica, desiguales en cuanto a su apoyo popular, su capacidad de movilización, organización y recursos materiales. Por esa razón la igualdad de oportunidades tiene que establecerse sobre la base jurídica, mediante normas que compensen desigualdades e impidan los desequilibrios electorales con motivo de ayudas desproporcionadas. El aspecto económico se torna en factor clave del proceso; necesita contrapesos importantes que garanticen la igualdad en la competencia. La ayuda del Estado resulta indispensable para equilibrar esas desigualdades. Sin embargo no todos coinciden, al estimar que los *partidos políticos* tienen naturaleza privada y lo máximo que aceptan es la contribución estatal para la campaña y no para los *partidos políticos*³.

Cuando el financiamiento es público, la suma que aporte el Estado se distribuye entre los distintos partidos que toman parte en la *elección*, en estricta proporción al número de *votos* obtenidos en las *elecciones* anteriores. Ese criterio pretende alcanzar la equidad sobre la base del respaldo electoral. Sin embargo, con ese criterio quedarían por fuera los nuevos partidos. Ese tema debe resolverse con normas, por ejemplo, que permitan destinar un porcentaje para distribuirlo entre los partidos que por primera vez participan en las *elecciones*.

En el campo del financiamiento de las *elecciones* se ha propuesto en algunos países que el propio Estado financie mediante el *organismo electoral* directamente los espacios en los medios de comunicación colectiva y de ese modo garantizar el equilibrio en el proceso. En ese caso no

3 Gomes Canotilho, José Joaquín: *Direito Constitucional*, Almedina Coimbra, 1983, p. 369.

daría el financiamiento a los partidos, sino al *organismo electoral* para que éste garantice el espacio en los medios de comunicación colectiva a cada grupo político. Esta tesis permite equilibrios en la actividad de los *partidos políticos* y, de ese modo, garantiza en este campo la aplicación del principio de igualdad de oportunidades. Por las mismas razones, el servicio de transporte de ciudadanos, en el día de las *elecciones*, estaría a cargo del *organismo electoral*. Sin embargo, ello plantea problemas organizativos y no siempre ese organismo puede prestarlo directamente. Por ello, se encargaría a una entidad privada la administración de ese servicio, con carácter de servicio público gratuito.

El tema del financiamiento adquiere una nueva dimensión: en los *partidos políticos* y de modo particular los de mayor fuerza electoral, pluralistas en su composición, existen diversos grupos de intereses que compiten en el ámbito interno para dominar los puestos de *elección*. En la época actual que el fenómeno de las ideologías tiende a desaparecer, en los procesos internos de los partidos grupos diversos compiten abiertamente y esos sectores aparecen en condiciones de desigualdad en el financiamiento, el cual no debe, de acuerdo con el pensamiento de Loewenstein, constituir como un factor que inclina la balanza a favor de un precandidato. La desigualdad se ha desplazado al ámbito interno de los partidos y no se puede asumir la conducta del avestruz y aceptarla como una manifestación del orden social libre, interno de los *partidos políticos*. Al contrario, este aspecto requiere una regulación y dar garantías a los participantes de condiciones de igualdad, mediante una parte del financiamiento público destinado a los procesos internos de los *partidos políticos*. Asimismo es necesaria la regulación de la contribución privada en las luchas internas para evitar los desequilibrios e impedir el financiamiento ilícito en los procesos internos de los *partidos políticos*. Un aspecto antidemocrático que aparece en las campañas nacionales y locales se ha transferido con mayor fuerza a los procesos internos de los *partidos políticos*. Se requiere además de la regulación adecuada, la participación del *organismo electoral* para fiscalizar esas distorsiones.

Cuando los *partidos políticos* se financian por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias y por los frutos o productos de los bienes de patrimonio es sano establecer limitaciones al monto de esas sumas, además de exigir la transparencia, mediante la publicidad de las

personas que contribuyen y el monto de la ayuda. De ese modo la influencia de esas personas o grupos tiende a limitarse no por tratarse de un aspecto antijurídico, sino porque resulta a la postre antidemocrático.

Independientemente de que haya financiamiento público a los *partidos políticos*, con las contribuciones privadas se les abre una fuente altamente peligrosa, como se ha señalado: el dinero ilícito, proveniente del narcotráfico o de otras fuentes igualmente nocivas. El ejemplo colombiano y de otras naciones advierten ese peligro; las denuncias contra diputados, fundadas o infundadas, son motivo de preocupación y de reflexión. En las contiendas políticas para elegir presidentes y parlamentarios surgen determinados contribuyentes que aportan dinero sin indicar la fuente, financian los procesos y con posterioridad reclaman favores. Mantener la *democracia* tiene un precio; las contribuciones del Estado para los *procesos electorales* de carácter nacional e interno de los *partidos políticos* resultan a largo plazo más convenientes que otras aparentemente menos costosas, pero de alto riesgo para la estabilidad y *legitimidad* democráticas.

En ese contexto, el control sobre el financiamiento se ha de fortalecer e involucrar el conjunto de ingresos y gastos de los *partidos políticos*, así como la fuente del financiamiento con indicación, en el caso de dineros privados, de su obtención lícita. Cuando se autorizan fondos públicos para actividades permanentes de los *partidos políticos*, es conveniente establecer normas jurídicas que permitan fiscalizar el cumplimiento de la obligación de asignar determinado porcentaje de los recursos para actividades de capacitación tendientes al fortalecimiento de la cultura democrática. Se debe fijar un plazo con anterioridad a las *elecciones*, para que los *partidos políticos*, por medio del respectivo comité ejecutivo superior, presenten al *organismo electoral* un presupuesto donde incluyan sus posibles gastos durante el desarrollo de las actividades político-electorales. Para garantizar la transparencia, los partidos deberán rendir permanentemente cuentas de modo detallado del ingreso y del gasto a sus partidarios, publicar los ingresos mayores a determinadas sumas y el nombre del contribuyente y tener actualizado un registro de contribuyentes.

IV. El financiamiento para la *capacitación electoral* y cívica

Íntimamente ligado con el financiamiento, la participación y el *abstencionismo electorales* preocupan a los politólogos. Reducir el plazo

de la *campana electoral* afecta la participación de los *electores*. Sin embargo, conviene mantener la idea de reducir los *procesos electorales* y como contrapeso fortalecer los programas educativos de capacitación cívica en los *partidos políticos* y en el ámbito nacional. Si bien se admite el desprestigio de la clase política y el desencanto de los pueblos como un fenómeno inevitable, que se traduce además en un mayor abstencionismo, cabe hacer algunas consideraciones. Las campañas costosas, con espectacularidad y con una publicidad agresiva disminuyen el abstencionismo, pero sus altos costos repercuten negativamente en la situación económica y también sirven para crear falsas expectativas en el electorado el cual, motivado en ilusiones y esperanzas, acude a las urnas con la idea de un salvador, un hombre mesiánico que resolverá sus problemas. El desencanto aumenta en cada *elección* y la *legitimidad* democrática se deteriora. Es mejor revertir el proceso y hacerlo cuantitativamente participativo, aunque el abstencionismo aumente. En otras palabras, es mejor un proceso, con debates y con la búsqueda de soluciones serias, aunque aumente el abstencionismo, que no un espectáculo festivo, rodeado de signos externos y de instrumentos de convocatoria más parecidos a los conciertos populares que a un encuentro de ideas y de soluciones vitales para un pueblo. En ese contexto, es preferible destinar buena parte del financiamiento para el proceso educativo cívico y para la capacitación de dirigentes políticos y de cuadros partidarios que derrochar el dinero con campañas publicitarias exageradas que en nada contribuyen a la formación cívica y más bien la deterioran.

El Estado, que contribuye con los gastos de los *partidos políticos* en los *procesos electorales*, debe hacerlo también con carácter permanente para la organización del partido, en los procesos internos y para la capacitación. Existe un interés público en que los *partidos políticos* preparen sus distintos cuadros para que sepan dirigir y adoptar las decisiones en futuros gobiernos. En general, los gastos de los *partidos políticos* contemplados dentro de la contribución estatal se refieren a actividades de organización, dirección, censo y propaganda. Sin embargo, el tema de la capacitación adquiere más que nunca una significación extraordinaria. Los problemas públicos y privados han alcanzado tal nivel de complejidad y de especialización que exigen un alto grado de preparación política por parte de los dirigentes. Además en un momento especialmente delicado por el desprestigio de la clase política y el aumento de la corrupción, la capacitación cívica resulta indispensable para contrapesar esos fenómenos que inciden en la pérdida de credibilidad y *legitimidad* de los *partidos políticos*. Al fin y al cabo, la clase política gobierna y debe

prepararse con el soporte técnico y científico que da la educación y el conocimiento. Técnica y ciencia, como base de la *política*, permiten que las decisiones no se tomen al calor del oportunismo, el cortoplacismo o la improvisación. Ese proceso únicamente se logra con la capacitación complementaria de los dirigentes en los *partidos políticos*. El precio que paga la *ciudadanía* con gobernantes improvisados es muy alto. Pero también se trata de ver la *democracia* como un valor dinámico en el cual la cultura cívica y la participación son permanentes. Para esta última finalidad y para preparar buenos cuadros de gobierno, la formación de los dirigentes políticos resulta sustancial. Por esa razón cabe aceptar no solo como posible sino conveniente, como tesis de principio, el financiamiento público ampliado no solo a la etapa de la conformación de los órganos de dirección y de control de los *partidos políticos*, para fortalecer su organización permanente, sino también y con carácter prioritario destinado a la capacitación de sus dirigentes. Ampliar la cobertura del financiamiento público puede influir en el aumento del costo electoral, lo que requiere un conjunto de regulaciones para evitar los excesos indebidos, así como los controles necesarios para que el proceso como tal tenga un balance entre una actividad cívica, cultural y la lucha por el *poder* en las *elecciones*.

Ese proceso de fortalecer los procesos de capacitación en los partidos, cabe extenderlo al *organismo electoral* cuya defensa de los valores cívicos y de la capacitación de la sociedad en los procesos democráticos constituye un papel novedoso. Sin duda, los *organismos electorales*, sin descuidar sus tareas electorales, pueden contribuir a mejorar la cultura democrática de la *ciudadanía*. En ese sentido, la coordinación con los ministerios de educación y las entidades educativas resulta prioritaria. En alguna medida, el *organismo electoral* tiene que contribuir en procesos educativos desde escuelas y colegios para poco a poco formar al ciudadano en la cultura cívica. Esas tareas no solo implican un esfuerzo institucional, sino que requieren financiamiento. El *organismo electoral* tiene que jugar un papel activo y dinámico en ese proceso, pero tiene que ejercer las tareas adecuadas para que el dinero de los *partidos políticos* para la capacitación, efectivamente sea destinado para esa finalidad.

V. Conclusión

El financiamiento de las *elecciones* constituye un principio fundamental del *Estado de Derecho*. Si las *elecciones* sirven para escoger a los gobernantes y ese proceso demanda gastos, el Estado tiene que

financiarlo, en razón del papel que se le asigne al *organismo electoral*. Así, la cobertura de ese financiamiento varía según las tareas que se le encarguen al *organismo electoral* para la época normal y para la época electoral. Sus actividades involucran normalmente una parte administrativa, el registro electoral o civil, cuando estén integrados, una contralora y una jurisdiccional para resolver conflictos.

Si a lo anterior se suman los gastos del financiamiento para los *partidos políticos* se advierte un aumento del gasto electoral, cuyo renglón de propaganda y de publicidad alcanza en determinados momentos niveles alarmantes. Para vivir en *democracia* hay que pagar un costo y el de las *elecciones* resulta significativamente pequeño. Sin embargo, las reglas de racionalidad, de *proporcionalidad* y de equilibrio entre los contendientes en el proceso, unidos a la independencia del *organismo electoral*, deben orientar los *procesos electorales* para no caer en gastos desmesurados como se ha advertido por parte de organismos nacionales e internacionales. El costo de la campaña *política* es exagerado, en buena medida, por el alto porcentaje destinado a la propaganda de los *partidos políticos*.

Finalmente, el papel fiscalizador del *organismo electoral* debe extenderse, abarcar los procesos internos para que se respeten los principios democráticos y el *pluralismo político*, así como también es necesario fortalecer su papel educativo. Además, los procesos de capacitación de los *partidos políticos* requieren vigor y energía para hacer de las *elecciones* fuentes educativas y participativas y no procesos alegres pero vacíos. Sin caer en posiciones ingenuas y sin ignorar que se trata de la lucha por el *poder*, las *elecciones* pueden aprovecharse para debatir ideas y propuestas sobre temas que interesan a la sociedad civil y darle a ésta la oportunidad de expresar sus opiniones más allá de su *voto*.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Elecciones
Financiamiento de la política
Organismos electorales
Proceso electoral

Bibliografía:

- Del Castillo, María del Pilar, y Zovatto, Daniel (edit.): *La financiación de la política*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- Gomes Canotinho, José Joaquín: *Direito Constitucional*, Almedina Coimbra, 1983.
- González-Varas, Santiago: *La Financiación de los Partidos Políticos*, Kykinson, Madrid, 1995.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965.
- Nohlen, Dieter y otros: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otros, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Rey, Juan Carlos: *El financiamiento de los partidos políticos y la democracia en Venezuela*, Caracas, 1981.
- Stein, E.: *Derecho Político*, Madrid, 1973.

Hugo Alfonso MUÑOZ

FISCALIZACIÓN DE ELECCIONES

I. Noción

Los términos “fiscal” y “fiscalizar” derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el “tesoro público”. De allí que por “fiscal” (*fiscalis*) se entienda lo “referente al fisco” y por “fiscalizar” la vigilancia de la gestión del tesoro público. Posteriormente, ya en las postrimerías de la Edad Media, la palabra *fiscal* adquirió también el sentido de representante del ministerio público ante los tribunales. En un sentido general, modernamente la palabra *fiscalizar* significa controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar.

Aplicada al *proceso electoral*, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales, por parte de las autoridades competentes, con el objeto de asegurar que los comicios se adelanten conforme a la legislación electoral y traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos.

Los mecanismos de fiscalización electoral son la expresión más concreta de garantía a los derechos constitucionales y políticos, a los intereses legítimos de *partidos políticos*, candidatos y ciudadanos y, en suma, a la *legitimidad* del proceso democrático representativo.

II. ¿Quiénes fiscalizan?

La fiscalización de los *electores*, que apunta a la defensa de la pureza del *sufragio*, es una función ampliamente distribuida entre las autoridades y que, en sana lógica democrática, es compartida por los ciudadanos particularmente considerados, la *opinión pública* y los *partidos políticos*. De manera especial suelen tener responsabilidades de fiscalización electoral, en el Estado, los *organismos electorales*, el gobierno y las autoridades judiciales y policiales.

La labor fiscalizadora ejercida por los agentes del Estado, que puede ser tanto preventiva como represiva, según las distintas competencias fijadas por la ley, comprende la totalidad del *proceso electoral* y, por tanto, tiene lugar antes, durante y después de las *elecciones*.

III. ¿Cómo se fiscaliza?

Tan sólo por vía de ilustración veamos distintos medios por los cuales se ejerce la fiscalización de las *elecciones*:

- A. A los *organismos electorales* compete cerciorarse de la fidelidad del censo electoral, ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral, efectuar los *escrutinios*, resolver las impugnaciones que se presenten durante los *escrutinios*, sanear las irregularidades y enmendar los errores que se presenten durante los mismos. Aspecto de creciente importancia a cargo de estos organismos es la fiscalización de las actividades de los *partidos políticos* y sus finanzas, así como el control sobre campañas, propaganda y *encuestas electorales*, y la utilización de los medios masivos de comunicación.
- B. Al gobierno corresponde velar por el orden público durante los comicios, brindar protección y apoyo a la organización electoral, dar plenas garantías a todos los partidos y candidatos, sancionar administrativamente a quienes incurran en violación de prohibiciones le-

- gales o en incumplimiento de sus deberes con ocasión de las *elecciones*, denunciar oportunamente ante las autoridades competentes los *delitos electorales* de que tenga conocimiento.
- C. En la rama jurisdiccional del poder público encontramos dos medios fundamentales de fiscalización electoral. Uno está en cabeza de los jueces penales, a quienes corresponde sancionar los *delitos electorales*. Otro es el contencioso electoral, que posibilita impugnar judicialmente cualquier *elección*, por violación de las leyes electorales.
 - D. Los *partidos políticos* acreditan delegados suyos (que en algunas legislaciones se denominan “fiscales” de los *partidos políticos*) ante las autoridades electorales para colaborar en la vigilancia de las votaciones y los *escrutinios*. Sus apoderados están facultados para presentar impugnaciones durante el *proceso electoral* y contribuir con ello a enmendar errores y nulidades que pudieran presentarse.
 - E. Con los *partidos políticos* se articulan otros mecanismos que contribuyen a canalizar la *opinión pública*, tales como los medios masivos de comunicación y, claro está, la *ciudadanía* en general. La cooperación ciudadana es invaluable en la fiscalización de las *elecciones*. La denuncia ante las autoridades competentes de los *delitos electorales* que llegaren a su conocimiento y la oportuna advertencia sobre fallas administrativas relativas al *proceso electoral* es la mejor expresión del espíritu cívico con ocasión de los comicios.

IV. Fiscales electorales

En los ordenamientos jurídicos que cuentan con una jurisdicción electoral independiente de los *organismos electorales*, es común que ante el máximo tribunal actúe un Fiscal Electoral, que representa al Ministerio Público (denominado en algunas legislaciones electorales Ministerio Fiscal o Procuraduría de la Nación) y a quien compete, entre otras funciones, las de representar a la sociedad y procurar la recta administración de la justicia, y colaborar activamente con el juez en esos propósitos. El Fiscal Electoral no solo interviene en todas las causas de contenido electoral, sino que en ocasiones la ley le asigna la obligación de promover de oficio las impugnaciones a que haya lugar por violación de la legalidad electoral.

En el caso de actos electorales de especial trascendencia, como la proclamación de quienes han resultado electos para el cargo de Presidente de la República o miembro del Congreso, la intervención del Fiscal Electoral es obligada, así como en los juicios que contra tales proclamaciones

se instauren. Debido a la importancia de esta dignidad, las leyes exigen para el cargo de Fiscal Electoral calidades similares a las requeridas para ser Magistrado del Tribunal Electoral o de la Corte Suprema de Justicia.

Ya nos hemos referido al uso de la expresión Fiscal con relación a los delegados que designan los *partidos políticos* para que los representen en diversos actos del *proceso electoral*. En la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala (Decreto N° 1-85 de 3 de diciembre de 1985), entre los derechos reconocidos a los *partidos políticos*, se encuentra el de “fiscalizar todas las actividades del *proceso electoral* por medio de los Fiscales que designen de conformidad con la ley”. Los Comités Cívicos Electorales, que según dicha ley están legitimados para postular candidatos en *elecciones* municipales, gozan del mismo derecho de designar fiscales.

Mediante decreto del 19 de julio de 1994 se creó en la Procuraduría General de la República de México una “Fiscalía Especial para la atención de Delitos Electorales”, dotada de autonomía técnica, que tiene como misión “Conocer de las denuncias referidas a esos delitos, integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos”.

Vocablos de referencia:

Proceso electoral
Contencioso electoral
Organismos electorales
Delitos electorales

Bibliografía:

Hernández Becerra, Augusto: *Derecho Electoral. Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá, Publicaciones Universidad Externado de Colombia, 1988.
Procuraduría General de la República, Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales: *Informe de Labores y de la Memoria Institucional*. México, 1998.
Varios autores: *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*. Fundación Friedrich Ebert, Madrid, 1987.
Villanueva, Ernesto: *Autonomía Electoral en Iberoamérica. Una visión de Derecho Comparado*. Triana Editores, México, 1994.

Augusto HERNÁNDEZ BECERRA

FORMAS DE ESTADO

I. Concepto

El concepto de “*formas de Estado*” tiene una extensión de significado muy amplia, lo que confiere al vocablo gran libertad de interpretación. Este concepto es utilizado por algunos especialistas en Derecho Político para diferenciar la distribución espacial de la actividad estatal de la distribución de tal actividad entre los órganos que componen el Estado o “*forma de gobierno*”. Este significado de “*formas de Estado*” refiere al grado de descentralización —y consiguiente centralización— con base territorial, existente en un Estado. Así, se distingue: Estado Unitario, Estado Federal y Estado Confederado. Otros autores usan el concepto de “*formas de Estado*” en su acepción de “*formas de gobierno*”, vg.: Estado Democrático, Estado Totalitario; Estado Republicano, Estado Monárquico. Un tercer significado de “*formas de Estado*” hace referencia a los derechos del individuo *vis a vis* el Estado y al papel que el Estado desempeña en la gestión del orden social, en particular, del orden económico. Desde este enfoque se distinguen: el Estado Liberal, el Estado Social y el Estado de Bienestar.

En la teoría política contemporánea predominante en los países de tradición democrático-liberal, las definiciones de “*formas de estado*” tienden a abarcar un elenco de elementos que son indispensables para configurar un orden jurídico-político, característico respecto de otros. Esta especificidad hace referencia a una determinada forma histórica de organización del *poder*. La perspectiva que se deriva de este enfoque es, por consiguiente, y en primerísimo lugar, histórico-constitucional. El concepto de “*forma*” connota el concepto de Constitución en su doble significado de “*dar forma*” a un orden político y de fijar los límites de la acción del Estado. Bobbio señala el error de oponer el concepto de “*forma*” al de “*sustancia*” o “*contenido*” —una distinción relativa— y, en consecuencia, subraya la necesidad de no considerar al ordenamiento jurídico-político como puramente “*formal*”. Se trata de “*formas*”, argumenta Bobbio, que garantizan ciertos contenidos, cierto tipo de acción estatal.¹

1 Bobbio, N.: “*Democracia*”, en: *Diccionario de Política*. Siglo XXI, México, 1981.

Si la reducción del concepto de “*formas de Estado*” a sus referencias jurídicas agota el aspecto semántico y sirve para describir gran parte de su historia, no basta para delinear las transformaciones profundas, económicas, sociales y culturales a las que cada forma histórica del Estado corresponde. Abordaremos los conceptos de Estado Liberal, construido en el siglo XIX; Estado Social, edificado en la primera mitad del siglo XX, y Estado de Bienestar, surgido durante las tres décadas de pensamiento keynesiano que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, como tres variantes del *Estado de Derecho* o Estado Constitucional. En esta clasificación, el peso relativo de tres elementos –*Poder, Derecho y Sociedad*– permite una mejor comprensión a nivel histórico y por lo tanto categorial, de las mutaciones ocurridas en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

En la tradición del liberalismo, el concepto de “*formas de Estado*” hace referencia al cómo o método de formación de las normas. En la tradición marxista, la noción de “*formas de Estado*” connota el concepto de “superestructuras” con el que se designa una determinada concepción del papel y la posición relativa de las esferas de que está compuesto el mundo social. Desde el enfoque del marxismo, la *formas de Estado* denotan modos de organización jurídico-política del dominio de clase, correspondientes a distintas etapas de una economía capitalista. Desde el enfoque del liberalismo, las *formas de Estado* establecen límites y controles al *poder político*.

II. Tipología

Según el criterio del peso relativo de los componentes *Poder, Derecho y Sociedad* en la configuración de un orden jurídico político, se distingue:

A. *El Estado Liberal*

El Estado Liberal o *Estado de Derecho* hace referencia a un conjunto de elementos que configuran un orden jurídico-político en el cual, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos, se somete la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos a la Constitución y a la ley; se dividen las funciones del Estado y se las encomienda a poderes separados, y por último, se reconocen expresamente unos derechos y libertades de los ciudadanos con plenas garantías jurídicas.

El Estado Liberal nació como reacción al *poder absoluto* del príncipe, para dar respuesta al interrogante *quis custodiet custodes?* El concepto jurídico-político que sirve como antecedente inmediato del Estado Liberal es el de Estado Patrimonial o Estado del Poder Absoluto que se consolida durante la Edad Moderna en Europa Occidental (la sustantivación “absolutismo” aparece recién en el siglo XVIII como consecuencia de la evolución del constitucionalismo). El Estado Absolutista es una *forma de Estado* en la que el detentador del *poder* lo ejerce sin dependencia o control por parte de otras instancias, superiores o inferiores. Ello no significa que no tenga límites –la voluntad del monarca no es ilimitada y esto diferencia a esta *forma de Estado* de la tiranía como *régimen político* y del despotismo césaro-papista.

La preocupación mayor del constitucionalismo liberal, surgido a caballo entre los siglos XVII y XVIII, fue limitar la arbitrariedad de ese *poder* y someterlo al Derecho. El Estado Liberal es un Estado Constitucional en el sentido garantista del término, protector de los ciudadanos frente a los abusos del *poder*. Ese fue el objetivo de los padres fundadores del liberalismo, desde Locke a Madison y Hamilton, autores de los Federalist Papers y desde Montesquieu a Benjamín Constant. Las ideas de Derecho y Estado están estrechamente ligadas y sintetizan el proceso de estatalización del Derecho y juridificación del Estado que acompaña la formación del Estado moderno.

La noción de libertad, entendida como libertad individual respecto del Estado, encuentra su punto de partida en el célebre discurso de Benjamín Constant sobre “La Libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. Se trata de la libertad de la que son manifestaciones concretas las libertades civiles y la libertad política (no necesariamente extendida a todos los ciudadanos). Los súbditos se transforman en ciudadanos provistos de derechos y de voz en una organización política basada en la separación de funciones de los órganos de *poder* y en el ejercicio de la autoridad sobre las personas conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas. El parlamentarismo y los partidos de masa son elementos constitutivos del Estado Liberal que se construyó en Occidente en el siglo XIX. Estado mínimo en su dimensión, y por consiguiente, un Estado que “hace poco”, no distribuye bienes, no se preocupa por el bienestar de los ciudadanos, la normativa referida a su organización, ejercicio y límites de su *poder*, deja sin respuesta al problema del abuso de la libertad por parte de los particulares y, en consecuencia, plantea el problema de las desigualdades económicas que se producen al instituir la igualdad

formal ante la ley. La cuestión de fondo que recogió el constitucionalismo social fue cómo imponer en Derecho la acción del *poder* estatal, estando excluidas las intervenciones directas sobre la propiedad y la economía.

B. *El Estado Social*

El Estado Social encarna la idea del constitucionalismo social de que sólo puede conseguirse un ejercicio eficaz de los derechos de los ciudadanos mediante la garantía, por parte del Estado, de condiciones mínimas de existencia material del individuo. Este nuevo enfoque del Estado comporta la reivindicación y tutela de los grupos socioeconómicos más débiles y el desarrollo del *pluralismo* como instrumento de expresión de las demandas sociales y de control sobre los órganos de *poder*. La transformación del Estado Liberal en Estado Social que tuvo lugar en las sociedades industrializadas del siglo XX, comporta un desplazamiento del énfasis en la libertad jurídico-política como *poder* legalizado de resistir al *poder* político, hacia la igualdad social. La época contemporánea es la época de un progresivo avance del principio socialista de la igualdad a través de la protesta obrera. Las diferencias económicas, sociales o políticas comenzaron a ser percibidas como ilegítimas.

El Estado Social es un Estado constitucional que incorpora nuevos derechos de carácter social y garantías por parte del Estado para el cumplimiento de esos derechos. Así, corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de los ciudadanos en la vida *política*, económica, social y cultural. El Estado Social es un Estado democrático y es un Estado pluralista. La multiplicación de asociaciones libres o centros de *poder*, como condición de la división del *poder* estatal en sentido vertical y no sólo horizontal, es un elemento constitutivo de esta forma estatal. A diferencia del Estado Liberal, el Estado Social incorpora la Sociedad como requisito indispensable de la acción estatal, y lo hace a través del doble expediente de la ampliación de la *participación política* (la doctrina democrática) y el control vertical de los órganos de *poder* (el *pluralismo*).

Como resultado de la organización del movimiento obrero y del surgimiento de partidos obreros que pujan por la consolidación del llamado derecho del trabajo en las sociedades industrializadas de Occidente, el

Estado Liberal se transforma, expande y diversifica su actividad para llenar el vacío de regulación y remediar la injusta distribución de los recursos engendrada por el mercado. En el siglo XIX, el avance del mercado coincidió con la agudización de fenómenos patológicos (anomia, alienación, etc.). Los costos de la transición hacia la moderna sociedad industrial recayeron casi exclusivamente sobre los obreros y profundizaron la fractura social entre las clases integradas y las masas proletarizadas. La condición obrera fue vivida por los trabajadores como una degradación intolerable de la vida humana, y así fue descrita por los observadores de la época.

El Estado Social representó el pasaje del mercado auto-regulado al control social de la economía. El Estado pasó a ser actor económico y garante de protección social generalizada. La incorporación de normas referidas a la regulación del orden económico y social en las constituciones desplazó la actividad económica y la cuestión social del ámbito del derecho privado al campo de interés público. Aunque el Estado Liberal no se haya vedado aplicar políticas proteccionistas que se oponían al libre juego del mercado, ni la intervención sobre los precios, los salarios, las inversiones o la ayuda a ciertos sectores, el Estado Social se presenta como la solución al problema de un orden justo de autoridad sobre la economía. El reconocimiento de derechos del individuo de carácter social, tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la seguridad social, etc., y la relativización, en pro del interés general, de ciertos derechos económicos como principios rectores de la política económica y social, establecen una nueva ecuación entre Estado y sociedad civil. El Estado Social es la *forma de Estado* más cercana a la sociedad civil ya que implica la adopción de un compromiso moral colectivo para hacer frente a las necesidades básicas de los individuos en una sociedad.

El constitucionalismo social, tal como es recogido en las constituciones de Querétaro (1917) y de Weimar (1933) da “forma” y garantiza la tutela las relaciones económicas para evitar abusos y lo hace a través de derechos sociales, regulación de las actividades privadas y promoción de la participación ciudadana.

C. *El Estado de Bienestar*

El Estado de Bienestar encuentra su punto de partida en las ideas keynesianas dominantes durante los “gloriosos treinta” que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en Europa. En este nuevo enfoque del Estado Social, cabe al Estado la responsabilidad de desarrollar una política

económica que cree las condiciones para el crecimiento y el empleo y una política de solidaridad para el reparto justo de los esfuerzos y de los resultados del crecimiento. El Estado pasa a desempeñar un rol central en la economía, de mantenimiento del equilibrio económico general, búsqueda de compromiso entre los actores del proceso de crecimiento económico y persecución de fines de justicia social. El crecimiento económico de un período singular de la historia de las naciones industrializadas dio margen a la transformación del Estado Social en Estado de Bienestar, cuyos rasgos distintivos son: la prestación creciente de servicios públicos de interés social como educación, vivienda, abasto, atención médica y asistencia social; un sistema impositivo progresivo; la tutela de los derechos urbano, obrero, agrario; la redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo; la persecución del pleno empleo con el fin de garantizar a todos los ciudadanos trabajo y, por lo tanto, fuente de rédito; la erogación a todos los trabajadores de una pensión para asegurar un rédito de seguridad aun después de la cesación de la relación de trabajo.

La extensión de la intervención estatal ha sido relacionada con el tamaño del Estado. Con frecuencia, el tamaño del Estado fue identificado como el factor responsable de la crisis fiscal del Estado de Bienestar que tuvo lugar hacia mediados de la década del 70. Sin embargo, el Estado Liberal no es necesariamente un Estado que no hace nada, es una estructura estatal que limita el *poder* arbitrario y, en consecuencia, no puede ser definida por su tamaño. El aforismo “menos Estado, más mercado”, antes que el redimensionamiento del estado –cuestión sobre la cual hoy existe un vasto consenso en los sectores socialdemócratas– busca debilitar el *poder* estatal a través de la desregulación social y económica, una estrategia que ha mostrado ser socialmente injusta y económicamente dudosa en sus resultados. La economía privada siempre se ha beneficiado de la iniciativa del sector público en tanto éste es el mejor garante en ámbitos como las inversiones de infraestructura, o el uso racional de los recursos. La crisis del Estado de Bienestar europeo –y de las diversas *formas de Estado* asistencialista, que con grados variables de *pluralismo*, surgieron en sociedades de América Latina como variantes del Estado de Bienestar–, requiere de un Estado coordinador del desarrollo económico y social. La cuestión que hoy se plantea no es si el Estado debe administrar los servicios sociales, sino si tiene el derecho y los medios de controlarlos. El debate sobre el papel de Estado en la sociedad y en la economía está en curso. Una conclusión parece imponerse: la

necesidad de reformular el Estado de Bienestar en nuevos términos para evitar su desmantelamiento en las naciones europeas. En América Latina, en cambio, la cuestión que se plantea en gran parte de los países es la referida a cómo sentar las bases de un Estado que encarne valores que el mercado no puede asegurar, como la justicia social, el empleo o la seguridad. El imperativo ético-político de crear las condiciones institucionales para proteger de las consecuencias de los procesos de ajuste estructural de las economías a los indefensos, es una cuestión pendiente.

Vocablos de referencia:

Derechos y garantías constitucionales
Formas de gobierno
Partidos políticos

Bibliografía:

Bendix, R.: *Estado nacional y Ciudadanía*. Amorrortu. Buenos Aires, 1974.
Bobbio, N.: *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI, México, 1981.
Castel, R.: *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós Buenos Aires, 1997.
Loewenstein, K.: *Teoría de la Constitución*. Ariel. Barcelona. 1983.
Poggi, G.: *The State, Its Nature, Development and Prospects*. Stanford University Press. California, 1990.
Sartori, G.: *Elementos de Teoría Política*. Alianza. Madrid, 1992.

Lilliana DE RIZ

FORMAS DE GOBIERNO

I. Concepto

Tanto en términos funcionales —el papel del gobierno en el *sistema político*—, como estructurales —las estructuras a través de las cuales se

ejerce el gobierno en un *sistema político*–, las *formas de gobierno* designan en la *democracia* el parlamentarismo o el presidencialismo y sus variantes. Es decir, la centralidad del *sistema político* democrático en el parlamento o en el presidente.

Otras *formas de gobierno*, sean enfocadas desde el punto de vista de quién lo ejerce o en beneficio de quién –uno, pocos o todos–, o sean visualizadas como totalitarismos, *autoritarismos* o dictaduras de diferentes denominaciones, o gobiernos de partido único, no son objeto de este apartado.

II. Origen

El origen de las formas contemporáneas de gobierno democrático son –por una parte–, las monarquías y –por otra– el republicanismo. Las monarquías europeas pasan del ejercicio del *poder absoluto* a la monarquía constitucional y luego, a la monarquía parlamentaria.

En su estadio más avanzado, la monarquía parlamentaria depende de dos polos autónomos de legitimación que coexisten: monarquía y parlamento. El monarca es designado de acuerdo a unas reglas de sucesión y el parlamento es elegido por otras normas; el primero mantiene ciertas prerrogativas, como jefe de Estado y respecto a la constitución o disolución del gobierno, formales o reales, y el segundo se elige para ejecutar un programa de gobierno, controlar los recursos financieros y elaborar la legislación. La primacía del gobierno está en el canal electoral parlamentario y el gobierno se ejerce por la mayoría parlamentaria. En los países donde no hay monarquía y el régimen es parlamentario, existe un jefe de Estado, elegido popularmente o designado por el parlamento.

El republicanismo surge de las doctrinas enciclopedistas del siglo XVIII, la Revolución Francesa y la Independencia norteamericana. Se basa en la separación de poderes y la *soberanía* popular.

En el republicanismo, el gobierno lo encabeza el presidente elegido directamente a través del *voto* o indirectamente por un *colegio electoral* también dependiente del *sufragio*. Ejerce simultáneamente la jefatura del Estado y del gobierno. Es elegido por un periodo determinado. El parlamento es un poder independiente del ejecutivo, que no se ocupa del ejercicio directo del gobierno sino que lo controla, tanto en lo financiero como en lo legislativo y político.

El prototipo tradicional de la monarquía parlamentaria es el Reino Unido, aunque también podrían ser Dinamarca, Noruega y Suecia; del presidencialismo, los Estados Unidos de América y –en su forma mixta de republicanismo parlamentario–, la Francia de la V República (más inclinada al presidencialismo) o la Alemania de posguerra (más definida por el parlamentarismo).

La importancia de estos modelos radica en servir de punto de comparación para delimitar las *formas de gobierno* de las excolonias británicas, del presidencialismo latinoamericano o de las repúblicas europeas.

III. Características

A. El gobierno parlamentario

Se cimienta en una dinámica que cubre su origen, su desempeño y su disolución de acuerdo a las mayorías. Así, los gobiernos parlamentarios surgen de las *elecciones*: el partido mayoritario en las urnas, o una *coalición de partidos*, al formar mayoría en el parlamento designa al primer ministro o el jefe del Estado encarga a la cabeza de la mayoría formar un gobierno. Después del *voto* de confianza del parlamento al gobierno, que es un *voto* formal con diferentes variaciones de acuerdo a las tradiciones de los países, se desarrolla el gobierno, compuesto generalmente de miembros del mismo parlamento que son nombrados como ministros y altos funcionarios.

El gobierno puede cesar por una de tres causas: porque el parlamento le retire su confianza, o sea porque pierde la mayoría del apoyo con que contaba al ser constituido; porque el gobierno pida al jefe del Estado que disuelva al parlamento en el momento en que éste no le otorgue su confianza al gobierno o decrete, si tiene esta atribución, la disolución del parlamento, o para convocar nuevas *elecciones* en la esperanza de obtener una nueva mayoría que apoye al gobierno.

Si el sistema es bicameral, ordinariamente la designación del gobierno es tarea de una cámara, la de origen más democrático. Así, en Gran Bretaña la Cámara de los Lores no participa en la designación del gobierno, que es tarea de la Cámara de los Comunes. Pero existen excepciones: en Bélgica, Italia y Suiza el gobierno surge de la reunión de ambas cámaras.

El parlamentarismo depende del sistema de partidos y del *sistema electoral*: ambos están orientados a lograr una bancada mayoritaria en el parlamento que se elija, suficiente para formar un gobierno. Por eso, el sistema de partidos tiende a favorecer el bipartidismo, de tal manera que haya un partido triunfador que constituya gobierno y uno opositor, que haga el contrapeso, sea alternativa y busque acceder al *poder*. En los sistemas multipartidistas, la mayoría se logra por medio de *coaliciones de partidos*, en las cuales usualmente hay uno o dos partidos fuertes que encabezan las coaliciones y logran hacer gobiernos estables y duraderos, como en los países escandinavos; pero otras veces la debilidad de las coaliciones se vuelve endémica y la inestabilidad gubernamental produce fenómenos como la República de Weimar, la IV República Francesa o algunos periodos en Italia.

Para facilitar el bipartidismo, el *sistema electoral* suele ser de circunscripciones uninominales a la mayoritaria de una o dos vueltas, de tal manera que los escaños se dividan entre dos opciones. El líder del partido mayoritario es llamado a formar el gobierno, y el partido impone su programa en el legislativo y en el desempeño del gobierno, mientras la oposición trata de volverse mayoría, de obstaculizar al gobierno y de proponerse como recambio, inclusive con la organización de un “gabinete en la sombra” para prepararse a gobernar. El modelo inglés, denominado de Westminster o de gabinete, se sostiene en criterios de política de adversarios que compiten en *elecciones*. Se sostienen o buscan el *poder*, en un gobierno de gabinete conseguido por mayorías y en la posibilidad de alternancia. El primer ministro ostenta un triple liderazgo: del gobierno, de la bancada mayoritaria y del partido triunfador, con lo cual responde por la orientación del gobierno, la obtención de la mayoría en el parlamento y el sostenimiento del partido que lo llevó al *poder*.

El papel del soberano o del jefe del Estado en las monarquías parlamentarias o en las repúblicas parlamentarias, ha ido descendiendo, de tal manera que hoy es muy relativo. Al monarca o al jefe del Estado se les conserva el rol de signo de la unidad nacional y de su continuidad histórica, de representación internacional y de intervención en la defensa, pero no interfieren la voluntad popular manifestada en las urnas para constituir los gobiernos, su función es procedimental o notarial en lo formal, pero indudablemente le aporta al proceso una *legitimidad*: sea la de la monarquía o la del jefe del Estado elegido popularmente.

En algunos casos, el soberano o el jefe del Estado no interviene en la designación del gobierno, sino que ésta es tarea del parlamento mismo (Japón e Irlanda) o de un órgano del parlamento (Suecia).

Aunque generalmente se considera que el método de *elección* de circunscripciones uninominales a la mayoritaria es el propio de los regímenes parlamentarios –porque favorece la eficiencia del *voto* con el objetivo de lograr mayorías que formen gobierno–, se dan excepciones, como en Alemania. En dicha república se usa el sistema de *elección* proporcional personalizada, que combina listas cerradas bloqueadas con *voto* directo en circunscripciones uninominales. Así, cada estado elige simultáneamente la mitad de representantes al parlamento federal por listas, mediante el método *D'Hondt*, y la otra mitad por mayoría relativa uninominal a una vuelta. Cada *elector* puede votar por ambas opciones libremente, cambiando de partido si le parece. Se favorece a los partidos sobre los independientes, de tal manera que se busca tanto la representación de las diversas opiniones como el conseguir una mayoría para gobernar; para conseguirlo, además, se concede una prima –que es una sobrerrepresentación– al partido mayoritario, aunque con ello se aumente el número de curules en el parlamento.

En Alemania la selección del canciller depende del parlamento, no del presidente. Para elegir al canciller se pueden seguir tres vías: a propuesta del presidente quien propone al nominado por el partido ganador, por mayoría absoluta de la Dieta Federal, sin debate previo; por iniciativa de la Dieta se elige canciller por mayoría absoluta; si no se consigue canciller por los métodos anteriores, entonces se elige por mayoría simple, en cuyo caso el presidente puede encargarle el gobierno o disolver la Dieta. Para terminar un gobierno, existe la “censura constructiva” para independizar al parlamento de las crisis de gobierno, de tal manera que si se le quita la confianza al canciller actuante simultáneamente se debe escoger otro canciller. Así solo se afecta al canciller sin destituir al resto de ministros federales, lo que debe hacerse en una sola votación y después de una meditación del parlamento.

España también utiliza para la *elección* del Congreso de Diputados el método proporcional en circunscripciones plurinominales, con una barrera y un número establecido de escaños por circunscripción, donde los escaños se adjudican por el método *D'Hondt*, y con listas cerradas y bloqueadas. Como las coaliciones se permiten a nivel de las circunscripciones, y se combinan escaños fijos (dos por circunscripción) y dependientes del número de habitantes, la representación en el congreso

es el resultado de múltiples factores, sumatorias, partidos y juegos autonómicos. La formación del gobierno se perfecciona por alianzas post electorales en el Congreso si no resulta de una clara mayoría electoral.

El rey es quien propone la persona para presidente del Consejo de Ministros, luego de consultar a los delegatarios de los grupos parlamentarios y por encima del presidente del Congreso. Luego el Congreso de los diputados elige al presidente del Consejo, por mayoría absoluta (o simple en segunda votación) y con *voto* de confianza al *programa político* del gobierno entrante. Para reemplazar el gobierno también rige la censura constructiva; el jefe de gobierno puede disolver las Cortes, si no se elige simultáneamente un reemplazo del presidente del Consejo.

B. El gobierno presidencialista

En el presidencialismo, una sola persona —o en fórmula con el vicepresidente— elegida directamente por el cuerpo electoral, o indirectamente por un *colegio electoral* proveniente de las urnas, que es el caso de los EE.UU, donde sus componentes no se reúnen siquiera físicamente, no tiene *poder* discrecional y se disuelve una vez elegido el presidente, asume la jefatura del Estado, la del gobierno y, frecuentemente, la del partido ganador.

En USA los *electores* votan para integrar un *colegio electoral*, que luego elige al presidente y vicepresidente por mayoría absoluta. Los miembros del colegio son llamados compromisarios. Son elegidos por los estados federales de acuerdo a tantos cuantos senadores y representantes les correspondan, en circunscripciones iguales a los estados, y por mayoría relativa en listas cerradas y bloqueadas con la excepción de Maine y Alabama. Se dan dos formas de votación: el *short ballot* y el *long ballot*. En ambos, el *elector* dispone de un tarjetón para sufragar por el presidente y el vicepresidente, pero en el *long* figuran los compromisarios, mientras en el *short* ya no aparecen y es el generalizado en más de dos tercios de los estados federales.

En el presidencialismo existen diferencias en cuanto a la organización del gobierno. En la mayoría de los casos, el jefe del ejecutivo tiene un estatus superior y tanto los ministros como el aparato de gobierno están subordinados a él y no responden ante el parlamento. En otros, excepcionales, como en Suiza y en cierta manera en Austria y Holanda, el que preside es solamente *primus inter pares* y el gobierno es colegiado. En

la Confederación Helvética el Consejo Federal, determinado por el parlamento con base en la representación proporcional de los partidos, rota la presidencia periódicamente y no se le permite disolver las cámaras. En el presidencialismo, el presidente tiene pleno control del ejecutivo, sin intervención en su origen o desarrollo, del parlamento. El parlamento solo tiene la función legislativa, fiscal y de control, por medio de la acusación de los ministros u otros mecanismos.

El presidente no depende de la agregación de mayorías parlamentarias –por tanto no necesita estrictamente tener mayoría en el parlamento–, su periodo es fijo –lo que es factor de estabilidad, pero también de rigidez institucional–, su *elección* no tiene que coincidir con la del parlamento, el personal político gubernamental puede provenir o no del parlamento. Al no depender el presidente del parlamento para formar gobierno o tener mayorías, tampoco puede disolverlo o llamar a nuevas *elecciones*; el periodo de los parlamentarios es también fijo. Mientras en el sistema parlamentario el gobierno es finalmente una expresión del partido mayoritario (mayoritario en las *elecciones*, mayoritario como bancada en el parlamento, mayoritario en ministros en el gobierno), en el presidencial, el gobierno es independiente del parlamento. Incluso el presidente puede ser representante de un partido sin mayoría parlamentaria, lo que resulta de *elecciones* separadas –unas para presidente y otras para parlamento– o de *elecciones* simultáneas; igualmente el personal parlamentario se puede renovar durante el periodo presidencial, ya que los periodos no necesariamente coinciden, como en USA, donde el periodo presidencial y de cámara de representantes es de cuatro años, y el de senado de seis con renovación por tercios cada dos años.

Como el gobierno no está íntimamente vinculado a las mayorías parlamentarias, éstas pueden constituirse –sin que necesariamente respondan a los *resultados electorales*– una vez elegido el gobierno, o para cada proyecto de ley. En el presidencialismo es el presidente el que reparte el juego, conjuga, conforma mayorías para sus proyectos, lleva la batuta, busca coaliciones o apoyo dentro o fuera del parlamento, cambia ministros a su conveniencia. Si el *régimen político* permite la *reelección*, el presidente no solo determina el juego durante el periodo para el cual fue elegido, sino que trata de repartirlo para obtenerla en la próxima *elección*.

El presidente, como jefe de Estado, representa al país internacionalmente y decide en cuestiones de defensa. Como cabeza de gobierno decide con los ministros los asuntos de sus carteras, postula miembros

de las cortes y tiene iniciativa de leyes o tratados en el parlamento. La preeminencia del presidente se basa en ser elegido por todo el cuerpo electoral de la nación, mientras los parlamentarios lo son por su circunscripción (aunque algunas veces también éstos son elegidos en circunscripción nacional) y en el supuesto que el presidente representa a la nación entera y los parlamentarios a una región o interés. Por eso, el método de *elección* no tiene tanta importancia como en el sistema parlamentario: los senadores o representantes –si el sistema es bicameral, pero también si es unicameral–, pueden ser elegidos a la mayoritaria o a la proporcional, sin que se afecte la *elección* presidencial. Igualmente la duración del mandato de los parlamentarios es indiferente para el desempeño del presidente, aunque éste puede buscar influir al electorado en las *elecciones* parlamentarias que se realicen durante su periodo para adquirir adhesiones en el congreso, ampliar el apoyo al gobierno o impulsar sus propias fuerzas. Simultáneamente, las *elecciones* parlamentarias intermedias pueden convertirse en una especie de *plebiscito* sobre el gobierno. El sentido de las *elecciones* no es el mismo en el parlamentarismo y en el presidencialismo: mientras en el primero se busca la eficiencia para lograr constituir gobierno, en el segundo el objetivo es conseguir la mayor representación de los intereses de los *electores*; por ello el método que se privilegia es el proporcional por listas, que impulsa la pluralidad y la representación de las minorías.

Aunque en el más puro presidencialismo, el norteamericano, los partidos escalonan la nominación presidencial a través de las primarias y las convenciones nacionales, e interrelacionan partidos y tendencias de partido y regiones en la competencia por definir dos únicos candidatos (uno por cada partido, demócrata y republicano), a la presidencia, el método no es seguido por la mayoría de sistemas presidencialistas, en los cuales el bipartidismo no es tan nítido como en USA y prima la representación proporcional en las *elecciones* parlamentarias. Esto porque los parlamentos en los sistemas presidencialistas tienen el perfil de representación de intereses y de regiones, de minorías y de sectores de partido. Los métodos de *elección* a la proporcional, en listas cerradas o abiertas, con o sin umbrales mínimos, propician el acceso multipartidista y de múltiples intereses al parlamento. La *elección* mayoritaria se reserva para la presidencial –a una o dos vueltas– y para los cargos del ejecutivo a nivel regional y local. El resultado de la poca identidad entre el presidente y los parlamentarios en los sistemas presidencialistas, es que se forma en la práctica un “partido del presidente” para lograr objetivos presidenciales, no se cohesionan los parlamentarios alrededor de una ideología, ni tienen disciplina de *voto* o de bancada.

Igualmente los partidos, gracias a la *elección* a la proporcional, se fragmentan, tienen poca iniciativa y no influyen decididamente sobre los elegidos, que lo han sido generalmente más por su poder de movilización propio que por su adhesión partidaria.

El crecimiento del ejecutivo y la personalización del *poder* en el Estado contemporáneo ha reforzado el presidencialismo. Hoy los presidentes cuentan con departamentos de planeación y estadística, con instrumentos para manejar la economía y con equipos completos en la presidencia para impulsar sus políticas, mientras los parlamentos carecen de ellos. También los presidentes poseen actualmente atribuciones para influir en las *candidaturas* a los parlamentos, nominar ante el congreso magistrados de las altas cortes judiciales o electorales, embajadores y altos mandos de las fuerzas armadas.

C. El gobierno semipresidencial

El tipo de gobierno de la V República francesa se caracteriza por la *elección* popular del presidente —lo que reemplazó por reforma constitucional de 1962 al colegio de notables que eligió a De Gaulle en 1958—, mientras la Asamblea Nacional es elegida en circunscripciones uninominales con *escrutinio* mayoritario y a dos vueltas.

Se utiliza una variante del sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, consistente en considerar ganador al partido o candidato que consigue mayoría absoluta, es decir la mitad más uno de los *votos* válidos. Si no se logra en la primera *elección*, entonces se realiza una segunda, llamada *Ballottage*, que significa repetir la *elección* hasta conseguir la mayoría absoluta. En la práctica, la primera vuelta es para medir las fuerzas de las listas en competencia, luego vienen las negociaciones convergentes para presentar solo dos listas de coaliciones, y la segunda vuelta es la que resulta decisiva.

El presidente de la *República* no es simultáneamente jefe del gobierno, sino que nombra como primer ministro al líder de la mayoría parlamentaria surgida de las *elecciones*; pero el primer ministro, con quien de mutuo acuerdo escoge el resto de ministros, depende del presidente.

El gobierno escogido por el presidente no requiere del *voto* de confianza de la Asamblea, pero ésta puede votar una moción de desconfianza, en cuyo caso el presidente tiene dos opciones: aceptar la dimisión del gobierno o disolver la Asamblea y llamar a *elecciones*, lo que solo puede hacer después de un año de elegida la Asamblea.

Durante la vigencia de la V República en Francia han primado ya el *poder* presidencial, ya el parlamentario. Lo primero desde la fundación hasta Pompidou y Giscard, donde coincidieron presidencia y mayoría parlamentaria, siendo por tanto relevante la presidencia. Pero durante los gobiernos de Mitterrand y Chirac, a partir de 1981, la consolidación en el parlamento de una mayoría de signo contrario a la del presidente ha dado origen a la primacía parlamentaria.

La cohabitación, o sea un presidente de un partido y un gobierno del contrario, ha sido experimentada con éxito en los últimos gobiernos franceses. El multipartidismo se ha venido conformando en dos grandes familias políticas que luchan tanto por la presidencia como por el gobierno resultante de la mayoría parlamentaria, a través de *coaliciones de partidos* de derecha e izquierda.

Variantes del sistema semipresidencial, están vigentes en Austria, Finlandia, Irlanda, Islandia y Portugal, países en los cuales la praxis oscila entre la primacía temporal de la presidencia o del parlamento.

D. *El presidencialismo latinoamericano*

Aunque no constituye propiamente una *forma de gobierno* distinta –un tipo ideal–, la manera de ejercer el presidencialismo en el subcontinente tiene características propias. Nacido independientemente del parlamentarismo europeo y del presidencialismo norteamericano –aunque influenciado por ambos, pero delineado dentro de las reformas borbónicas que precedieron a la independencia de España–, la presidencia en América Latina en el siglo XIX se convirtió en el centro del *poder* político, de la integración nacional, de la orientación del Estado y de las relaciones internacionales. Simultáneamente encarnó la tradición cultural, los valores y los consensos sociales, tanto que los ensayos o las normas constitucionales proclives al parlamentarismo, no han sido exitosas.

Con motivo de la caída de los regímenes autoritarios en la década de los ochenta, se recrudeció el debate sobre la reducción del presidencialismo y el recurso al parlamentarismo en varios países, especialmente en el Cono Sur.

Una consideración teórica establece que el presidencialismo fomenta relaciones políticas de confrontación, mientras el parlamentarismo es más dúctil para conseguir las consociacionales –de consenso–, lo que

sería más conveniente para afianzar la *democratización*, fomentar la estabilidad y superar las crisis. Según esta corriente, el presidencialismo norteamericano tendría visos consociacionales por los compromisos de los partidos para sacar adelante ciertas leyes. En el presidencialismo latinoamericano bajo formas constitucionales o estructuras formales semejantes, se esconden prácticas y funcionamientos diversos en cada país. En general, el presidente establece los ministerios o reparte las funciones de los ministros como lo estime conveniente.

Al Presidente se le considera responsable de la administración pública, del orden público, de la orientación económica y de las relaciones exteriores. Propiamente, el presidente concentra en sí al gobierno y delega lo que juzga delegable, preside el consejo de ministros y coordina tanto al gabinete como las relaciones con el congreso.

En América Latina la división de poderes no es tan rígida como en otros presidencialismos; tampoco el federalismo es fuerte, lo que lo distingue nítidamente de la figura presidencial norteamericana. El presidencialismo latinoamericano es centralista y todavía, a pesar de los procesos contemporáneos de descentralización, sigue siendo poderoso en todos los niveles regionales y locales.

Simétricamente, al crecimiento del ejecutivo ha correspondido un debilitamiento del legislativo y el judicial, lo que históricamente ha desembocado en *autoritarismo* y *totalitarismo*. A falta de fortaleza del legislativo, que tiene institucionalmente un papel muy restringido, el presidente ocupa casi todo el espectro político, mientras el congreso fundamentalmente se limita a ser el espacio de la representación de intereses y partidos, elegidos a la proporcional, y de tramitación de las leyes.

Someramente, el presidencialismo latinoamericano, tiene las siguientes características:

- Interrelaciones entre poderes que favorecen al ejecutivo. Aunque en las constituciones la separación de poderes esté escrita, en la letra menuda y en la práctica prima el ejecutivo.
- Inexistencia del federalismo, por lo que no hay separación ni equilibrio horizontal y vertical del *poder*. El centralismo significa primacía del ejecutivo presidencial en todas las relaciones de *poder*.
- *Elección* popular directa del presidente, independiente de la *elección* del parlamento – aunque las *elecciones* sean simultáneas, lo que evita vinculación política entre el legislativo y el ejecutivo.

- Posibilidad de *reelección* en varios países, lo que mantendría el caudillismo tradicional, la permanencia de las élites políticas y entrabaría la renovación política.
- Inamovilidad política del presidente durante su periodo de gobierno, imposible de variar porque ni el congreso puede cambiar al gobierno ni este disolver al congreso, lo que produce parálisis institucional.
- Representación únicamente de intereses y regiones en el congreso, imposibilidad de formar bancadas decisorias e indisciplina partidista. Partidos débiles, fragmentados e indisciplinados, dependientes del ejecutivo, sin jerarquización ni estructura interna.
- Iniciativa presidencial predominante en la presentación de proyectos de ley y exclusivismo en ciertas materias como presupuesto e impuestos. Amplias facultades del presidente para determinar el desarrollo económico, la política fiscal, las obras públicas, las políticas sociales, las empresas públicas y la planificación.
- Irresponsabilidad política del presidente y sus ministros ante el parlamento.
- El bicameralismo favorece al presidente por la dificultad que impone para el trámite legislativo y porque los senadores se convierten en los *electores* del presidente y éste en su promotor electoral.
- El bicameralismo produciría un bloqueo mutuo entre el legislativo y el ejecutivo, el cual se superaría por arreglos entre ambos donde el ejecutivo tiene las de ganar.
- Frecuentemente el presidente tiene facultad para intervenir en el nombramiento de los jueces, lo que reduce la competencia de la judicatura en el proceso político. El papel de la Suprema Corte norteamericana de juzgar de la constitucionalidad y de los actos presidenciales y de imponer su decisión a los otros poderes, no se presenta en América Latina, donde la inconstitucionalidad es un proceso engorroso y juzgar al presidente una excepción.
- Dependencia exagerada de la carrera administrativa del *poder* político y, por ende del presidente, lo que aunado al *clientelismo* ancestral produce gobiernos y burocracias ineficientes, corrupción y desajuste fiscal.

- Fácil recurso a la legislación de estados de excepción, con limitaciones al parlamento y a los derechos fundamentales.

Vocablos de referencia:

Autoritarismo
Ballottage
Circunscripciones electorales
Colegio electoral
Democracia
D'Hondt
Elecciones
Partidos políticos
Sistemas electorales
Sistema de partidos
Sufragio
Totalitarismo
Voto

Bibliografía:

- Bobbio Norberto, Matteucci Nicola y Pasquino Gianfranco: *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, México, 1995.
- Bartolini S, Cotta M., Morlino L., Panebianco A., Pasquino: *Manual de ciencia política*. Alianza Editorial, Madrid 1988.
- Eckstein Harry: "El partido en cuanto parte de un sistema" en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Volumen 7*. Aguilar, Madrid, 1975.
- Jackisch Carlota: "Representación democrática y sistemas electorales" en *Sistemas Electorales y sus consecuencias políticas*. CIEDLA, Buenos Aires, 1977.
- Nohlen Dieter: *Sistema de gobierno, Sistema electoral y Sistema de partidos políticos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de México. México 1999.
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario: *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Colliard J.: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*. Blume, Barcelona, 1981.
- Di Bacco T.: *Presidential Power in Latin America*. Praeger, New York, 1977.
- Lijphart A.: "Consociational Democracy" en *World Politics* No 21, New Haven, 1969.
- _____: *Presidentialism and Parliamentarism in comparative perspective* en Linz J. J, Boston, 1994.
- Valenzuela, A.: *The failure of Presidential Democracy*, Baltimore, London, 1994.

Javier S. J. SANÍN FONNEGRA

FÓRMULA ELECTORAL

I. Concepto

La terminología electoral, muchas veces imprecisa y plurivalente puede producir una confusión de conceptos que es necesario aclarar de principio. Concretamente, en el caso de “*fórmula electoral*” es imprescindible partir de una premisa: la necesidad de diferenciar su concepto de otros términos que puedan resultar afines o similares. Así, para definir la *fórmula electoral*, hay que distinguirla de “ordenamiento electoral” y de “*sistema electoral*”, vocablos que en algunas ocasiones se han pretendido asimilar cuando, en realidad, son conceptos muy diferentes.

El ordenamiento electoral comprende el conjunto de disposiciones jurídicas vigentes que conforman la normativa electoral de un Estado determinado; por su parte, el *sistema electoral* es el procedimiento a través del cual las preferencias electorales de los votantes se convierte en *votos* y éstos, a su vez, se traducen en mayorías y minorías de gobierno de los *partidos políticos* que concurren a las *elecciones* y, por último, la *fórmula electoral* es, precisamente, el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación (D. W. Rae: *The Political Consequence of Electoral Laws*, Londres, 1971). Así, concretando nuestra atención en el concepto de *fórmula electoral*, vamos a examinar dos términos íntimamente relacionados como son el cuerpo electoral y el derecho de *voto*, con independencia de que en esta obra se traten con mayor profundidad y extensión.

El cuerpo electoral está constituido por todos aquellos ciudadanos a los que la Ley otorga la mayoría de edad y se encuentran inscritos como votantes, en los correspondientes censos o listas electorales. Ahora bien, el derecho de *voto* o de *sufragio* activo, como también se le conoce, puede suspenderse por incapacidad civil, como consecuencia de una sentencia judicial firme o por indignidad moral en los supuestos que específicamente establezcan las leyes. No obstante, estos supuestos tienen un carácter excepcional y restrictivo, pues los principios de la *democracia* representativa hacen que el cuerpo electoral se extienda al máximo, de forma que aquellas personas que cumplan con los requisitos objetivos previstos en el ordenamiento jurídico puedan ejercerlo libremente.

Por su parte, en relación con el derecho de *voto*, únicamente señalaremos, pues en lo demás nos remitimos a la voz correspondiente en este diccionario, que este derecho se configura para ser auténticamente democrático, como un derecho personal y en consecuencia no delegable, igual, es decir todos los *votos* tienen el mismo valor, libre, lo que determina el consentimiento voluntario del *elector* y secreto, en el sentido de que se garantiza la libertad de *voto* y la no publicidad de la expresión electoral del votante.

II. Tipología

Si bien son muchas las clasificaciones, categorías y tipologías que se han hecho sobre las *fórmulas electorales*, hay un acuerdo general entre sociólogos, politicólogos y expertos en el complejo campo electoral de distinguir tres tipos de *fórmulas electorales*: primero, la fórmula de mayoría absoluta establecida en función del reparto de escaños, segundo, la fórmula de mayoría relativa, en función del reparto de escaños o puestos electivos a cubrir y, tercero, la fórmula de atribución de escaños sobre la base de una determinada *proporcionalidad* en función de los *votos* obtenidos por cada *candidatura*. Sin embargo, más sintéticamente podríamos referirnos a estas tres fórmulas como fórmula de mayoría, fórmula pluralista y fórmula proporcional.

A. *Fórmula de mayoría*

Esta fórmula, empleada en la práctica en supuestos muy concretos, como luego tendremos ocasión de ver, no debe confundirse con otros términos como son la fórmula mayoritaria que aquí hemos denominado pluralista y que analizaremos en el siguiente punto.

De una manera simple, podemos decir que la fórmula de mayoría pretende la *elección* de un único candidato, con exclusión de los demás, pero a su vez que este candidato obtenga el mayor número posible de *votos* en relación con sus rivales electorales. Se consigue, en consecuencia, que el elegido tenga una cantidad muy elevada de sufragios a fin de afianzar su *legitimidad* democrática. Dos son los ejemplos típicos de la fórmula de mayoría: la *elección* del Presidente de la República francesa y la *elección* de los miembros de la Cámara de Representantes de Australia.

En relación con el primer caso, la *fórmula electoral* que se emplea es el sistema mayoritario a dos vueltas; si ningún candidato obtiene en la primera vuelta electoral la mayoría absoluta de los *votos* válidamente emitidos, se procede a una segunda, llamada *ballottage*, a la que solamente podrán concurrir los candidatos que hubieran obtenido en la primera vuelta un porcentaje mínimo de *votos*, calculado con base en el número total de *electores*. Obviamente, la competencia, en la segunda vuelta, se centra en dos candidatos, los mayoritariamente votados en la primera, con lo cual el candidato electo consigue o puede conseguir la mayoría absoluta de los sufragios.

Por su parte, el procedimiento electoral australiano corrige técnicamente la *fórmula electoral* de mayoría clásica. En cada *circunscripción electoral* cada candidato, para ser elegido, necesita obtener la mayoría absoluta de los *votos* emitidos. Ahora bien, para conseguir tan elevado porcentaje, el mecanismo técnico utilizado no es, como en el caso francés, una segunda vuelta, sino lo que se conoce como *voto* alternativo o *voto* preferencial. Cada *elector* debe indicar, en su papeleta electoral, bajo pena de nulidad de su *voto*, el orden de preferencia de varios candidatos que se presentan en su circunscripción. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los *votos* con la primera preferencia, el candidato con el menor número de primeras preferencias cede sus segundas preferencias a los demás candidatos en liza. Si ninguno de los candidatos obtiene, mediante este sistema, la mayoría absoluta, se distribuyen entre los candidatos de la segunda preferencia. En *circunscripciones electorales* donde se presentan entre tres y seis candidatos, basta con dos o tres atribuciones para obtener la mayoría absoluta de un elegible. Hay que subrayar que en la brevísima descripción que hemos realizado, el sistema de mayoría sólo se hace posible si las *circunscripciones electorales* son uninominales, es decir, en las que únicamente se elige un solo candidato. La exigencia de mayoría absoluta de los *votos* impone, necesariamente, la creación de circunscripciones uninominales.

La fórmula de mayoría en su forma pura no es un sistema que se utilice profusamente, por el contrario, es raro encontrarlo si no se introducen mecanismos correctores como es el caso francés, mediante la segunda vuelta o mediante el *voto* preferencial en el supuesto de la Cámara de Representantes de Australia.

No obstante, si el inconveniente de esta fórmula es dejar sin representación a las minorías, pues los *votos* se concentran mucho más

en un número muy reducido de candidatos, con la consiguiente pérdida de *pluralismo* político y representación de las distintas fuerzas y *partidos políticos*, tiene ventajas, pues los candidatos electos están investidos de una mayor *legitimidad*, ya que han obtenido un mayoritario respaldo de los *electores*. Además, en los casos en que esta fórmula se aplique para la *elección* no ya de órganos electivos unipersonales, como es el caso del Presidente de la República francesa, sino para cámaras o asambleas representativas que deben constituir y apoyar a un gobierno, caso de los regímenes parlamentarios, cuenta con la ventaja de constituir mayorías más amplias y, en consecuencia, más estables.

B. *Fórmula pluralista*

La fórmula pluralista pretende, no ya la obtención de mayorías absolutas como en el anterior, sino de mayorías relativas o simples. En circunscripciones uninominales, el porcentaje para obtener la *elección* aumenta o disminuye en función del número de partidos o candidatos en liza. Cuanto mayor sea el número de éstos, más bajo será el porcentaje exigido para resultar electo, al contrario, cuanto más reducido sea el número de candidatos que se presenten, mayor será el porcentaje. En esta fórmula pues, existe una norma que la doctrina ha calificado de “bipolar”, que enfrenta los porcentajes para obtener escaños con el número de partidos que presentan candidatos.

Vemos así la influencia que el sistema de partidos (bipartidismo o multipartidismo) puede desempeñar en la *fórmula electoral* e inversamente cómo ésta última puede configurar el mapa político de un país estableciendo un régimen con varios partidos o con dos grandes fuerzas políticas. La fórmula pluralista es la utilizada en Gran Bretaña y en países que han recibido su influencia jurídica como Canadá y Nueva Zelanda. Es pues un sistema típicamente anglosajón, cuya característica fundamental se encuentra en la dimensión de las *circunscripciones electorales* que, en cualquier caso, tienen naturaleza uninominal.

C. *Fórmula proporcional*

La fórmula proporcional se fundamenta en el principio según el cual los escaños o puestos electivos a cubrir deben atribuirse en proporción al número o porcentaje de *votos* obtenidos por cada *candida-*

tura y que, evidentemente, tendrá un carácter variable: a mayor número de votantes, mayor número de puestos a cubrir y a menor número de *electores*, menos puestos electivos. Pero si bien ésta es la regla general, el método de distribución de escaños admite distintas variantes que cuentan con su propio origen, sus características específicas y sus consecuencias determinadas. No obstante, todas las fórmulas de representación proporcional se basan en el procedimiento de *cociente electoral*, es decir, parten del supuesto de que a un número determinado de *votos (cociente electoral)* le corresponde un escaño.

Para hallar este *cociente electoral* se toma como dividiendo el número de *votos* válidamente emitidos en cada *circunscripción electoral*, mientras que el divisor es variable. Este puede ser igual al número de escaños con que cuenta cada circunscripción, fórmula proporcional conocida con el nombre de Hare, como tendremos ocasión de ver, o puede ser igual al número de escaños por circunscripción aumentándolo en una serie de números naturales consecutivos o no (fórmula *D'Hondt* o fórmula Sainte-Laguë, por ejemplo).

Sistematizando las distintas variantes que pueden adoptar las fórmulas proporcionales, éstas podrían resumirse en las cuatro siguientes: La primera *fórmula electoral* de naturaleza proporcional es la llamada fórmula *D'Hondt*. Esta fórmula encuentra su elemento diferencial en el efecto que tiene su aplicación en el sistema de partidos. Su creación se produjo en Bélgica a finales del siglo pasado y en la actualidad es la fórmula que se utiliza en Austria, España, Finlandia, Holanda y República Federal de Alemania, entre otros países.

La fórmula *D'Hondt* parte del supuesto de que a un número determinado de *votos* (lo que hemos llamado *cociente electoral*) le corresponde un puesto a cubrir. Para determinar este cociente se toma como dividiendo la cantidad de *votos* emitidos en la *circunscripción electoral*, mientras que el divisor es una serie de números naturales consecutivos (1, 2, 3, 4,...).

Para ilustrar con un ejemplo, ver tabla consignada en el vocablo *D'Hondt*.

Aunque más adelante analizaremos con profundidad los efectos que la aplicación de una u otra *fórmula electoral* tienen en el sistema de partidos, podemos adelantar que la fórmula *D'Hondt* tiende al multipar-

tidismo, que hace necesario acudir al sistema de coaliciones para conseguir mayorías consolidadas de gobierno.

Sintéticamente puede decirse que esta *fórmula electoral* favorece a los grandes partidos. En efecto, la fórmula proporcional *D'Hondt* establece un sistema de cuatro o cinco grandes partidos, ya que una mayor fragmentación partidista aumenta la sobrerepresentación de estos grandes partidos, dejando fuera del reparto de escaños a las fuerzas políticas más pequeñas.

La segunda fórmula proporcional que vamos a estudiar es la conocida como Sainte-Laguë que se utiliza especialmente en los países escandinavos y en concreto en las *elecciones* parlamentarias de Noruega y Dinamarca.

En puridad, esta fórmula no es más que una variante de la anterior, ya que lo único que modifica es el divisor, pues esta vez no está constituido por números naturales, sino por una serie que aumenta progresivamente (1,4,7,10,13...). El *resultado electoral*, obviamente, es diferente al de la fórmula *D'Hondt*.

En efecto, la fórmula Sainte-Laguë fundada en un cómputo diverso de la representación, tiene como efecto el que cada escaño suplementario es mucho más difícil de obtener que el anterior, es decir, aumenta progresivamente el costo de nuevos puestos electivos. Así, los divisores 1, 4, 7, 10,.. constituyen el método óptimo para que los pequeños partidos obtengan representación y contrariamente dichos divisores hacen muy difícil conseguir mayorías de un solo *partido político*.

En el caso de los países escandinavos, la fórmula Sainte-Laguë es posible gracias a su estabilidad política, consecuencia, a su vez, de un alto grado de desarrollo económico que produce un triple efecto: primero, refuerza la posición de los pequeños y medianos partidos reduciendo la sobrerepresentación de las grandes fuerzas políticas; segundo, no obstante este efecto multipartidista, no impide crear mayorías estables por vías de las *coaliciones de partidos* y, tercero y último, consolida el sistema partidista vigente ya que hace muy difícil el surgimiento de nuevos *partidos políticos*.

La tercera fórmula de representación proporcional es la fórmula Hare del *voto* único transferible. Fue inventada por el británico

Thomas Hare y perfeccionada por H. R. Droop. Se utiliza, principalmente en Irlanda y Malta. La doctrina considera la fórmula Hare de *voto* transferible como una de las fórmulas de representación proporcional más perfeccionadas, ya que permite a los *electores* clasificar a los candidatos y expresar sus segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer.

Siguiendo el modelo establecido por la Ley Electoral irlandesa, este procedimiento consiste, a grandes rasgos, en una *elección* proporcional sin listas cerradas con *voto* único transferible. En la papeleta electoral constan los nombres de todos los candidatos que se presentan a las *elecciones* por una circunscripción determinada. El *elector* puede especificar sus preferencias en la papeleta numerando los candidatos con los signos 1, 2,3... al lado de los candidatos, con ello no solamente realiza una selección entre partidos, sino que también elige entre los distintos candidatos que presentan los partidos, lo que determina que un *voto* sea más “personalizado” y se encuentre en menor medida “mediatizado” por los partidos.

Los sufragios se escrutan según la fórmula Hare, es decir, el número de *votos* que es necesario para obtener un escaño se obtiene dividiendo el número total de *votos* válidos emitidos más uno por el número total de escaños a cubrir en la circunscripción más uno.

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{número de } \textit{votos} \text{ válidos} + 1}{\text{número de escaños} + 1}$$

Si un candidato obtiene este *cociente electoral* obtendrá un escaño. Si un candidato alcanza un número superior al *cociente electoral*, la diferencia entre este último y el número de *votos* obtenidos se reparte entre las segundas preferencias. Por ejemplo, si el *cociente electoral* es 10.000 y el resto fueran 5.000, el número de segundas preferencias que puede haber en los 15.000 *votos* emitidos (10.000 + 5.000) se multiplica por 500 en cada candidato y se divide por 10.000, añadiéndose además el resultado de las primeras preferencias de los candidatos respectivos. El candidato que alcance la cuota electoral será elegido. Los *votos* restantes se vuelven a repartir proporcionalmente entre las siguientes preferencias. Si ningún otro candidato tiene *votos* sobrantes y todavía no se han cubierto todos los escaños que corresponden a la *circunscripción electoral*, se vuelven a repartir los *votos* de

los candidatos con un número menor de éstos. Este procedimiento se repetirá tantas veces como sea necesario para cubrir el total de escaños de la circunscripción (Ejemplo tomado de D. Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid 1981, página 544).

El cuarto y último caso de fórmula proporcional al que nos vamos a referir es el llamado Hagenbach Bischoff, designado con el nombre del matemático suizo que lo propagó. Según esta fórmula, el *cociente electoral* se obtiene dividiendo el número de escaños que corresponde elegir a la *circunscripción electoral* más uno.

$$\text{Cociente electoral} = \frac{\text{número de votos válidos}}{\text{número de escaños} + 1}$$

La atribución de escaños se realiza de la misma manera que en los casos *D'Hondt* y *Sainte-Laguë*, anteriormente analizados.

III. Efectos del uso de la *fórmula electoral* en los *sistemas de partidos*

Ahora bien, la aplicación de una u otra *fórmula electoral* tiene consecuencias muy diversas en el sistema de partidos imperante en una comunidad *política* determinada. Habría que referirse pues a la relación existente entre la *fórmula electoral* y el *sistema electoral* aplicado, o dicho de otro modo, a los efectos concretos que producen, en los *sistemas de partidos*, las *fórmulas electorales* al convertir los *votos* en escaños. Tanto los *sistemas electorales* como sus consecuentes *fórmulas electorales* se diferencian en los respectivos efectos que producen en los *partidos políticos* que concurren a las *elecciones*. Estas variaciones comportan sensibles diferencias a la hora de aplicar una concreta *fórmula electoral*. Como regla general es clásico el principio que proclama que la fórmula de representación proporcional favorece un sistema multipartidista rígido, mientras que las fórmulas mayoritaria y pluralista tienden al bipartidismo.

Sin embargo, esta afirmación no deja de ser una simplificación de la realidad política que es más compleja. En la práctica es muy difícil por no decir casi imposible, establecer pautas generales sobre el comportamiento de las *fórmulas electorales* en los *partidos políticos*; sólo caben aproximaciones que pueden progresivamente encontrar su concreción en el análisis de una *fórmula electoral* específica aplicada a la concreta situación política de un país.

Haciendo pues esta precisión obligada y tratando de extraer algunas consecuencias generales de las distintas *fórmulas electorales* ya examinadas, podríamos destacar los puntos siguientes:

1. La fórmula de mayoría tiende a reducir la escisión de los *partidos políticos*, es decir, fomenta el sistema de coaliciones electorales. En efecto, sobre todo en la fórmula mayoritaria a dos vueltas, los pequeños y medianos partidos deberán llegar a pactos electorales si quieren obtener representación, pues la segunda vuelta, al ser mucho más electiva, tendería en caso contrario, a dejarles fuera del reparto de escaños.
2. La fórmula pluralista, como se ha señalado, es propia de la existencia de dos grandes *partidos políticos* que acaparan la práctica totalidad de los escaños. En consecuencia, la regla general es que un solo partido puede obtener la mayoría parlamentaria. Por otro lado, la *fórmula electoral* exige que el partido perdedor, en la oposición parlamentaria, formule una política alternativa de Gobierno.
3. La fórmula proporcional favorece un sistema de varios partidos independientes entre sí y es, sin duda, la que mejor se adecúa al *pluralismo* de la sociedad civil, ya que recoge con mayor fidelidad las distintas opciones de los *electores*, pues cuentan con mayores posibilidades de selección entre los candidatos. Las fórmulas proporcionales requieren el establecimiento de circunscripciones plurinominales; así cuanto mayor sea el número de puestos electivos en cada circunscripción, más perfecta será la *representación política* de los partidos.

Ahora bien, estas conclusiones no constituyen más que una síntesis genérica de la relación entre *fórmula electoral* y sistema de partidos. El verdadero problema se encuentra en determinar si la *fórmula electoral* utilizada es un factor esencial para la configuración del sistema de partidos o si, por el contrario, es únicamente una mera variable a la que hay que sumar otros factores. M. Duverger atribuye a la *fórmula electoral* una influencia básica sobre el sistema de *partidos políticos*, argumentando que “la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección mayoritaria

(que nosotros hemos denominado pluralista) conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno” (Maurice Duverger: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris).

Sin embargo, otras posturas doctrinales señalan que ni el sistema ni las *fórmulas electorales* constituyen un factor único y esencial en la estructura de los *sistemas de partidos*, sino que son un elemento que debe analizarse conjuntamente con otros para ver su influencia en un sistema partidista concreto, es decir, su importancia es variable, siendo fundamental llevar a cabo un examen histórico-político exhaustivo, caso por caso, para concluir si la *fórmula electoral* que se ha utilizado tiene una incidencia mayor o menor entre los elementos constitutivos de un sistema de partidos.

Como ha subrayado D. Nohlen, para averiguar la posición del *sistema electoral* y, en consecuencia, de la *fórmula electoral* en el sistema de partidos, es necesario establecer la distinción entre *sistemas de partidos* en función de las *candidaturas*, de los *votos* o sufragios emitidos y de los escaños, y no únicamente en relación con los escaños o puestos a cubrir, como generalmente se ha hecho por una parte de la doctrina, pues sólo desde esta perspectiva global puede enfocarse con rigor un asunto tan complejo (D. Nohlen: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981).

Las distintas *fórmulas electorales* son un elemento mediador entre los sufragios obtenidos por cada partido o coalición electoral y los escaños a cubrir en una circunscripción. Así, cuanto más pronunciada sea la fórmula pluralista, mayor será la distancia entre el número de escaños obtenidos por cada *partido político* y el número de *votos* también obtenido por éstos. Por su parte, en la fórmula proporcional, cuanto mayor sea la *proporcionalidad* establecida, mayor será la aproximación entre los *votos* y los escaños obtenidos por cada partido. En consecuencia, se ratifica el principio general en virtud del cual la fórmula pluralista favorece a los grandes partidos y la fórmula proporcional facilita el mutipartidismo.

Se demuestra así cómo la *fórmula electoral* juntamente con otros factores influye de manera decisiva en los *sistemas de partidos*. Autores como G. Sartori, en un esfuerzo de sistematización, hace la siguiente clasificación de los sistemas partidistas en función de la

fórmula electoral utilizada: a) sistema de partido único; b) sistema de partido hegemónico; c) sistema de partido predominante; d) sistema bipartidista; e) sistema pluralista moderado y f) sistema pluralista extremo (G. Sartori: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976).

Un último problema que habría que analizar es el de la constitución de mayorías parlamentarias por uno o varios partidos y la incidencia que las *fórmulas electorales* tienen en tal constitución. Hay que partir, no obstante, de un doble sistema de constitución de mayorías parlamentarias: primero, las mayorías formadas por un solo partido, es decir, un *partido político* es capaz, por sí mismo, de obtener la mayoría absoluta de escaños en el Parlamento, y segundo, una mayoría parlamentaria constituida por una *coalición de partidos*, supuesto que se produce cuando un único partido es incapaz de conseguir la mayoría de *votos* de los *electores*.

Si bien es cierto, como ya hemos señalado, las *fórmulas* de mayoría y pluralista propician más fácilmente el establecimiento de mayorías parlamentarias de un solo partido mientras que las proporcionales hacen más difícil la constitución de mayorías parlamentarias sólidas, teniendo que recurrirse a las *coaliciones de partidos*, esta regla general no es aplicable a todos los casos. Las *fórmulas electorales* y concretamente las pluralistas pueden contribuir a constituir una mayoría de escaños a un partido que no haya obtenido una mayoría de *votos*, supuesto que no es posible en las *fórmulas* proporcionales debido a la naturaleza del propio *sistema electoral*.

En cualquier caso, lo que debe tenerse siempre presente es que en toda *elección* democrática la obtención de un mandato electoral es fruto de la decisión de los votantes quienes deben determinar el partido y partidos gobernantes y los que han de cumplir su función en oposición.

En conclusión, el sentido de una *fórmula electoral* no debe maximizarse, sino que ha de ser consecuencia de un conjunto de valores en los que en todo caso siempre han de primar aquéllos en los que se sustenta toda *elección* auténticamente democrática: libertad, igualdad oportunidades y verdadero *pluralismo político*.

Vocablos de referencia:

Ballottage
Circunscripciones electorales
Cociente electoral
D' Hont
Proporcionalidad
Sistemas electorales
Sistemas de partidos
Sufragio
Voto

Bibliografía:

Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris.
Jellinek, W.: *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Lander*, página 23. Berlin, 1925.
Nohlen, D.: *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, 1981.
Rae, D. W.: *The Political Consequence. of Electoral Laws*, Londres, 1971.
Sartori, G.: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, 1976.

José Luis RUIZ-NAVARRO PINAR

FRAUDE ELECTORAL

I. Definición básica

Conducta por la cual, a través del engaño, la *manipulación*, la falsificación, la distorsión, el despojo, la elusión, la obstrucción o la violencia, ejercido en cualquier fase del *proceso electoral*, se busca impedir la celebración de *elecciones* periódicas, libres y equitativas, o bien afectar el carácter universal, igual, libre y secreto del *voto ciudadano*¹.

1 Cfr. Goodwin-Hill, Guy: *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.

El *fraude* constituye un atentado contra la libertad electoral (falta de equidad y de *competitividad*) y la transparencia de los comicios, destinado a distorsionar deliberadamente el ejercicio libre del *sufragio* y, por ende, la directa manifestación de la voluntad popular en las ánforas.

No existe un sujeto único que pueda considerarse promotor típico de un *fraude* electoral. Si bien suelen gestarse desde la administración estatal, para impedir la posible alternancia en el *poder*, también el *fraude* electoral puede ser cometido por cualquier grupo o individuo, como caciques², terratenientes o empresarios, o bien por determinado *partido político* (o por sus militantes o simpatizantes, en forma particular), o por la autoridad local, *funcionarios electorales*, policías, militares en servicio³, fuerzas de carácter extragubernamental, etcétera.

En algunas legislaciones de América Latina, la noción “*fraude electoral*”, lejos de ser unívoca, recibe usos complementarios, que tipifican modalidades específicas en su comisión. Así, por ejemplo, el Título VIII del Código Penal colombiano, al regular los delitos contra el *sufragio* popular, emplea en forma expresa la noción “*fraude electoral*” para aludir a la maniobra violenta o engañosa destinada a obtener que un *elector* vote por determinado candidato o partido, así como para tipificar la destrucción, suplantación, falsificación o sustracción del *registro electoral* o de sellos de urna o de arca. Paralelamente, dicho Código consigna, como ilícito penal, a los “*votos fraudulentos*”, aquellos que son fruto de la suplantación a otro *elector* o de haber ejercido el *sufragio* más de una vez.

II. Tipología

En principio, pueden detectarse tres niveles de *fraude*, conforme a su incidencia en fases determinadas del *proceso electoral*: en los preparativos, en la mesa receptora del *sufragio* y en forma sistemática, como un *fraude* masivo o generalizado. A continuación, un somero repaso de al-

2 Sobre la metodología del caciquismo y su influencia electoral, puede ser útil revisar los estudios sobre la España de fines del Siglo XIX. La mejor obra sigue siendo: Varela Ortega, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración (1875-1900)*. Alianza Editorial; Madrid, 1977. Hay un útil resumen de los elementos electorales usados por el caciquismo (distrito uninominal, censo, “encasillado”, control de mesas, “pucherazo”, “distritos propios” y “distritos disponibles”, etc.), en: Carreras, Francesc de; Josep M. Vallés: *Las Elecciones*; Editorial Blume; Barcelona, 1977; pp. 216-235.

3 Sobre la intervención electoral del Ejército y la procura de su imparcialidad mediante la suspensión del voto a los militares en actividad, con aplicación al caso colombiano. ver: Pinzón de Lewin, Patricia: *El Ejército y las elecciones. Un ensayo histórico*; Cerec; Bogotá, 1994.

gunas de esas conductas fraudulentas, con ejemplos específicos, en cada caso:

A) *En los materiales y preparativos.* Amañar *circunscripciones electorales* en forma arbitraria (“gerrymandering”), adular reglas básicas de la competencia electoral, negar principios mínimos de representación y de *proporcionalidad* electoral⁴, o bien falsear el sistema de conversión de *votos* en escaños para sobre dimensionar la representación en el Congreso de determinada agrupación⁵. Uso y abuso de fondos públicos y de la maquinaria estatal para favorecer alguna *candidatura*. Adulteración del padrón electoral o negarse a depurarlo o a actualizarlo en función a los cambios poblacionales⁶. Restringir la inscripción de *candidaturas*, excluir a partidos del *proceso electoral* o bloquearle a un partido o agrupación política—o a varios de ellos— el acceso a mecanismos básicos para hacer campaña y para difundir sus propuestas programáticas a los ciudadanos⁷. Coacción a los medios de comunicación, en particular a la televisión (privada), para restringir el acceso de candidatos o partidos y difundir campañas de desinformación y desprestigio respecto a ellos⁸. Ubicación de centros de votación distantes a los centros poblacionales, sin acceso del transporte. Distribución irregular de documentos de identificación utilizando el nombre de personas fallecidas, o bien de credenciales de personeros y apoderados con el propósito de suplantarlos, o bien

4 Ver el caso de las potestades constitucionales del Presidente de la República de Panamá, quien podía designar a la mayoría de integrantes del Consejo Legislativo, principal órgano legislativo. En su Informe de 1978, la Comisión Interamericana denunció esa “aplicación abusiva del poder”, que “permite que se anule, limite o distorsione el ejercicio efectivo de la representación política y de la participación popular”. El Informe también cuestionó la desproporción entre los distritos electorales rurales y los urbanos, diseñada para evitar una mayor representación de los partidos de oposición, con asentamiento en las zonas urbanas de Panamá.

5 Ver los sistemas con “prima” aplicados en la Italia de Mussolini o en el Paraguay de Stroessner, en: Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*; Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, 1981; pp. 359-363. No muy lejano estuvo el sistema de asignación de escaños en México hasta 1963, cuando se facilitó el acceso a las minorías políticas. O hasta la reforma electoral de 1977, que introdujo para la Cámara de Diputados el sistema mixto, con doble voto (mayoritario y proporcional), sin olvidar la controvertida “cláusula de gobernabilidad” (1986).

6 La primera elección pluripartidista celebrada en Comoros (1992) fue falseada mediante el rechazo del gobierno a actualizar su padrón electoral. Cfr. Unión Interparlamentaria. *Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*; N° 27; pp. 63-65.

7 Valentino, Henry: “Establecer y mantener un apoyo equilibrado de los medios de comunicación para obtener elecciones libres y justas”, en: *Elections Today*. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES); Octubre de 1995 (Edición especial).

8 Fue el notable caso de las elecciones peruanas del 2000: la televisión abierta fue “cerrada” y solo un canal cerrado, de cable, al que solo accedían sectores medios y medio-altos de la población, ejerció sin cortapisas el pluralismo político e informativo.

la confección de un número superior de cédulas de votación o la preparación de cédulas ya marcadas. Entrega de carnets electorales a miembros de la Fuerza Armada y la Policía Nacional, impedidos de votar por una expresa prohibición constitucional, para hacerlos votar como si fueran civiles⁹. Ampliación artificial o restricción del número de *electores* efectivos o acciones de discriminación política —o de otra índole entre candidatos o *electores*. Ausencia de *información electoral* básica. Abuso de encuestas, habitualmente amañadas, para dar la imagen de que las *elecciones* ya se consumaron y ya existe ganador, haciendo perder la seguridad y confianza de los *electores* en el poder de su *voto*. Instalación de mesas de *sufragio* en forma ilegal, sin ofrecer las mínimas garantías a las opciones políticas en pugna.

B) *En la mesa receptora de sufragio*. Cuando se ejerce la coacción al *elector*, se obstruye por la fuerza a los votantes, se afecta el secreto del *sufragio* o se intenta destruir las cédulas de votación o se intenta modificar el resultado escrutado o se busca alterar el resultado en el acta electoral. En esta conducta, pueden estar involucrados los testigos electorales, miembros de mesa o jurados electorales, quienes puedan aprovecharse de la eventual ignorancia del *elector* (de preferencia en zonas rurales y entre *electores* indígenas), bien marcándole la tarjeta electoral a favor de un candidato, o bien insinuándole el sentido de su *voto*.

C) *El fraude masivo*. En este caso, el *fraude* no es localizado, sino impuesto en forma amplia y sistemática, con la pretensión de alterar en forma sustantiva el resultado global, evitando que la voluntad ciudadana plasmada en el *voto* sea respetada y adecuadamente canalizada. Si bien se apoya en conductas fraudulentas habitualmente diseñadas o cometidas desde los preparativos del *proceso electoral*, dicho “*fraude generalizado*” suele apoyarse en cuatro mecanismos de muy distinta estirpe, a saber:

- 1) El *voto múltiple*. Esta conducta fraudulenta, que infringe el principio de “*Un hombre, un voto*”, exige la previa emisión de documentos de identidad a un grupo sustantivo de personas en forma tal que puedan sufragar varias veces en el mismo día, bien suplantando personas, o bien asumiendo identidades distintas a la suya, previa-

9 Ver, por ejemplo, la denuncia del presunto “fraude colosal” habido en las elecciones dominicanas de 1990, en: Espinal, Rosario: “República Dominicana”; Boletín Electoral Latinoamericano III; IIDH/CAPEL, 1990; pp. 41-46.

mente incorporadas en el *registro electoral*. De producirse, requiere una emisión numerosa de documentos personales y una organización y destreza muy especiales para consumir el doble o triple *voto* el mismo día y conseguir una alteración sustantiva del *resultado electoral*.

- 2) El “anforazo”. Se producía antes de haberse implantado el *escrutinio* en mesa, mediante el cambio del ánfora empleada en la *mesa de votación* por otra ánfora, previamente amañada, con *votos* que traducen un resultado favorable a los autores del *fraude*. Al término de la votación, el ánfora era sellada y resellada y conducida, en esa condición, hacia un local especial, asignado para el conteo público de los *votos*. En el trayecto, se hacía el cambio del ánfora original por otra, igualmente sellada y resellada, pero con *votos* amañados en su interior. Así, al llegar al lugar del conteo, se abría en público esa falsa ánfora, arrojando un resultado distinto. Así se consumó el *fraude* en las *elecciones* peruanas de 1939¹⁰.
- 3) Autocalificación del proceso y entrega de credenciales, a cargo del Congreso recién electo. Aunque este viejo sistema, sustentado en la doctrina de la separación de poderes, aún rige en varios países del mundo, fue una oportunidad ideal para desnaturalizar el *proceso electoral*, forzando el acceso al Congreso a quienes no siempre han logrado vencer en la contienda popular. (En México, si bien la reforma constitucional de 1977 habilitó la reclamación de asuntos electorales ante la Corte Suprema de Justicia, luego de una áspera polémica doctrinal y política, dicha facultad fue eliminada en 1987).
- 4) Cohonestación de funcionarios y autoridades electorales. La autoridad electoral, encargada de garantizar la limpieza del proceso y de custodiar el ejercicio libre y efectivo del *voto* ciudadano, es utilizada para desnaturalizar el *proceso electoral*, bien rechazando las impugnaciones solicitadas o bien convalidando las conductas fraudulentas¹¹. Mediante métodos de coacción, se copan puestos de de-

10 Seis años después, cuando se restauró la democracia en el Perú, se encontraron una serie de ánforas (reales), aun selladas, sin ser abiertas.

11 Particular interés tiene el caso de las elecciones panameñas de mayo de 1989. El Tribunal Supremo de Elecciones emitió un decreto de nulidad de la elección, que fue revisado y rectificado por la Corte Suprema, que solo tenía facultad para pronunciarse en cuestiones de constitucionalidad. Cfr. Brewer-Carías, Allan: “La nulidad de los actos electorales. Una perspectiva constitucional comparada”; en: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*; IIDH/CAPEL, San José, 1990; pp. 126-137.

cisión, nombrando en ellos a funcionarios comprometidos, o se fuerza a los existentes a renunciar a su imparcialidad. El objetivo: adulterar documentos definitivos, proclamar resultados dudosos, encubrir actos irregulares, o simplemente convalidar el irregular triunfo de determinado candidato o agrupación política. Este tipo de coacción puede también involucrar a policías y a miembros del Ejército.

- 5) El *fraude* electrónico. Versión electoral del moderno “delito informático”. Vendría a ser el sustituto electrónico del “anforazo”, aunque en este caso se procura alterar los resultados, bien al momento de digitarlos o bien, apelando a mecanismos más sofisticados, que logren interceptar, restringir o anular *votos* a algún candidato o agrupación, colocándole, en el registro informático, un tope o “barrera” mínima en su margen de *votos*.

III. Garantías contra el *fraude* electoral

Las garantías establecidas contra las conductas fraudulentas no sólo procuran evitarlas, sino facilitar su detección e impugnación. Así, por ejemplo, aunque la mesa electoral es la base esencial de la organización del *sufragio*, debido al amplio número de mesas existente en un *proceso electoral*, el “*fraude* en mesa”, si es aislado, difícilmente podrá alterar el resultado global. No obstante, cada agrupación política debe tener inscritos a sus personeros o apoderados, vigilando no sólo cada mesa electoral, sino las diversas instancias del proceso. Y si localiza esta conducta fraudulenta, podrá denunciarla e impugnarla ante la respectiva autoridad electoral, procurando la nulidad del acto electoral afectado y la sanción para quien o quienes hayan cometido aquel ilícito electoral.

Para evitar la autocalificación del *proceso electoral* por el propio Congreso electo, procedimiento que daba pie a conductas fraudulentas, se nombraron funcionarios imparciales para administrar el proceso y, luego, o bien se recurrió a la jurisdicción ordinaria para dirimir conflictos derivados de la denuncia en torno a actos irregulares, o bien se establecieron jueces especializados, encargados de declarar la nulidad o validez de algún acto electoral, viciado por la presencia de alguna conducta fraudulenta. Así, por ejemplo, cuando la secular Constitución colombiana de 1886 introdujo los “jueces de *escrutinio*”, encargados de decidir sobre la validez y nulidad de los *votos*, las actas y de las mismas *elecciones*, el tratadista Samper, quien además fue delegatario (constituyente), arguyó que así el *escrutinio*, “afirmado sobre la sólida base de la legalidad,

conjurará las apelaciones a las armas, de los partidos vencidos en comicios y asambleas electorales, por cuanto los vencedores no fundarán su autoridad en la violencia o en el fraude, sino en limpias decisiones que llevarán el sello de la cosa juzgada”¹².

A su vez, el tradicional “anforazo” se subsanó al implantarse el *escrutinio* del voto en mesa, debidamente registrado en un acta suscrita por los miembros de la respectiva mesa electoral. En algunos casos, la papeleta electoral se destruye y queda el voto registrado en el acta. En otros, los votos prosiguen su curso, para corroborar la veracidad del acta y contribuir a un cómputo definitivo del *sufragio*. Aun así, para evitar un “*fraude* masivo” diseñado desde los preparativos (y que abarque la propia organización de la mesa electoral), se podría auditar y certificar la elaboración y distribución de los materiales electorales, del padrón electoral y de las credenciales que identifican a los miembros de mesa y a los *electores*.

En general, hay una serie de recomendaciones *standard*, destinadas a evitar el *fraude* y a garantizar la transparencia y limpieza del desarrollo del *proceso electoral*, así como la integridad del voto ciudadano, que aquí intentamos recordar:

- a) Aprobación de reglas electorales por consenso, caracterizadas por la procura de *elecciones* libres y equitativas, que ofrezcan espacios propicios en la campaña, limpieza en su ejecución y transparencia en sus resultados, así como una ley de partidos, que establezca condiciones similares en su organización, funcionamiento y capacidad de difusión de propuestas¹³.
- b) Una *ciudadanía* educada y motivada, deseosa de participar en la vida pública y de defender el sentido de su voto y hasta de integrar mesas electorales como señal de su aporte cívico. En ese sentido, es valiosa la labor de los órganos electorales y de algunas ONGs en la realización de programas sostenidos de educación ciudadana. En el mediano plazo, el ejercicio frecuente y orgulloso del voto desde la escuela, motivando y formando al niño como futuro ciudadano, como *elec-*

12 Cfr. Samper, José María: *Derecho Público Interno*; Temis; Bogotá, 1982 (1887); p. 592.

13 Un conjunto de propuestas específicas para realizar campañas electorales más instructivas y equitativas, puede verse en: Planas, Pedro: “Normas para regular la campaña electoral”, en: VV.AA.; *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*; IFES; Lima, 1996; pp. 215-270.

tor responsable de su voto, parece constituir una fórmula apropiada.

- c) Evitar las “megaelecciones” (tres o cuatro elecciones conjuntas), que generan mayor confusión entre los *electores* y los propios miembros de mesa, facilitando las oportunidades de *fraude*. En Venezuela, por ejemplo, en 1968 se separaron las elecciones nacionales de las municipales, y en Brasil, Colombia y El Salvador, se ha evitado la simultaneidad perfecta entre la *elección* presidencial y la *elección* parlamentaria¹⁴.
- d) También debe evitarse la complejidad del *escrutinio*. Las elecciones municipales con lista abierta de concejales (para que el *elector* construya su propia lista), con cuadernillos de listas de candidatos por partidos para elegir entre todos ellos, es un notable caso de entrampamiento del *elector*, que no sólo aumenta las quejas y reclamos, sino que puede propiciar conductas fraudulentas al momento del *escrutinio*.
- e) La equidad electoral exige pautas mínimas para regular el acceso de los movimientos y partidos inscritos a los medios de comunicación de propiedad estatal y particular, en particular de la televisión. Hay fórmulas distintas para regular el acceso: acceso gratuito en espacios restringidos (Brasil y Chile), libre con topes, tarifas promocionales, etcétera¹⁵. Para certificar el uso equitativo de los espacios contratados (o concedidos), así como la imparcialidad de los noticieros, es útil el monitoreo que algunas Universidades u ONGs pueden efectuar durante el *proceso electoral*¹⁶.

14 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*; Fondo de Cultura Económica; México, 1994; pp. 129-133. También: Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre la reforma electoral*; Fundación Ebert; Lima, Perú, 1993; pp. 39-49.

15 Para una tipología del acceso de los movimientos y partidos políticos a los medios de comunicación en América Latina, ver: Planas, Pedro: *Comunicación política y equidad electoral*; Universidad de Lima; Lima, 1998; en especial, pp. 67-131.

16 Cfr. el valioso rol cumplido por el monitoreo de los noticieros de TV en México, en: Aguayo Quezada, Sergio; y Manuel Acosta: *Urnas y pantallas. La batalla por la información*; edit. Océano/ Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. En las discutidas elecciones peruanas de abril del 2000, en que las televisoras de señal abierta se cerraron para los candidatos y partidos de oposición, fue muy importante el monitoreo efectuado por la ONG “Transparencia”, así como los informes emitidos por la Misión de la OEA y por la misión del NDI.

- f) Selección imparcial de los funcionarios encargados de administrar el *proceso electoral*, así como de los miembros de la Junta Receptora de Votos. En algunos países (Bolivia o Perú), las mesas electorales se integran con ciudadanos seleccionados por *sorteo*; en otros (Costa Rica, Honduras o Colombia) intervienen los propios *partidos políticos*.
- g) Precisión en la determinación de los actos impugnables y de los criterios de nulidad de los diversos actos electorales, así como en los delitos y faltas electorales. Imparcialidad, presteza y sanción ejemplar en los órganos encargados de velar por la *justicia electoral* y de resolver respecto a la validez o nulidad de los actos impugnados¹⁷.
- h) Revisión, certificación y auditoría (si fuera necesaria) del padrón electoral y del número efectivo de votantes, del número de papeletas o cédulas de votación y de otros materiales electorales. Respecto al padrón, deben tomarse precauciones para garantizar su *legitimidad*, apelando a mecanismos de actualización, depuración y control¹⁸. Para el acto de votación, es de gran ayuda instalar un “padrón fotográfico”, que facilita la identificación visual del *elector* por los miembros de la mesa electoral.
- i) Ubicación próxima de los centros de votación, accesible mediante medios de transporte locales.
- j) La cabina o cubículo, así como la cédula o papeleta, debe reunir características especiales para garantizar el secreto del *voto*. En algunos países, como Argentina, Bolivia y Colombia, la cédula se introduce en un sobre y éste, cerrado por el *elector* y firmado por los miembros de la Junta Receptora de Votos, se introduce en el ánfora.
- k) Inviolabilidad de la urna. Si es transparente, mejor. Debe ser abierta antes de iniciarse la *jornada electoral* para corroborar que se encuentra vacía. Al término de la jornada, será abierta con testigos electorales. El *escrutinio* debe ser un acto público, verificable incluso por medios de comunicación.

17 Cfr. Brewer-Carías, Allan: *Ibid.* pp. 89-137.

18 Cfr. León-Rosch, Marta: “Los registros electorales”, en: Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores); *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH, México, 1998; pp. 269-298, en concreto.

- l) Preparación y capacitación de los *funcionarios electorales* y de los integrantes de mesa o de Juntas Receptoras de Votos, evitando que éstas sean acaparadas por un solo partido. Un mecanismo adicional sería la juramentación de los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos ante una autoridad política del vecindario, “con lo cual asumen graves responsabilidades, encontrándose sancionado su incumplimiento en el Código Electoral con penas de prisión”¹⁹. Y luego, asistencia técnica a las mesas para evitar confusiones y fiscalizar la correcta marcha de la *jornada electoral*.
- m) Si los miembros de la mesa electoral son ciudadanos imparciales, elegidos por *sorteo*, se sugiere la participación complementaria de personeros o apoderados de los diversos partidos en las mesas electorales, desde su instalación hasta el *escrutinio* mismo de los *votos*, con la posibilidad de retener copia del acta electoral suscrita en mesa.
- n) El uso de tinta indeleble (auditada en su calidad y garantía de continuidad) en la mesa, colocada en el dedo del *elector* que ya ejerció su derecho al *voto*, previene el doble *voto* y bloquea la posibilidad de suplantar a otro *elector* en otra mesa electoral.
- o) Para evitar la utilización o intromisión política de la fuerza pública, en algunos países es puesta al mando del propio órgano electoral, quien actúa a través de un Consejo de Delegados, regulando el orden público, las manifestaciones y otras actitudes que puedan perturbar la *jornada electoral*. En otros casos (Argentina, Ecuador o Perú), la Fuerza Armada está obligada a prestar colaboración a los *electores*, a las mesas electorales y en el transporte de los materiales de *sufragio*. En el caso del Perú, desde 1962 el Ejército conserva un acta electoral propia, que sólo se abre en caso de disputa irremediable entre los partidos y órganos electorales respecto al sentido de los *votos* escrutados.
- p) Delegados técnicos de los partidos para verificar el traslado de los *votos* a los programas informáticos. Auditorías técnicas de carácter internacional a los documentos y materiales electorales, así como revisión anticipada del padrón electoral y de los equipos informáticos que emplea el órgano encargado de administrar las *elecciones*.

19 Brenes Camacho, Gonzalo: “La Jornada Electoral”; en: *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*; CAPEL/ IFES; San José de Costa Rica, 1990; p. 165.

- q) Fiscalización ciudadana debidamente legitimada ante los órganos electorales y los *partidos políticos* en contienda. Misiones de observación nacional (ONGs) e internacional del marco normativo, de las condiciones de equidad y del desarrollo del *proceso electoral*, desde los preparativos hasta la proclamación oficial de los resultados.

Finalmente, en América Latina es posible recurrir a la jurisdicción supranacional, derivada de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (1969). A raíz de las denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas en las *elecciones* mexicanas de 1986, se alegó entonces, ante la Comisión Interamericana, la violación del libre ejercicio de los derechos políticos, garantizado en el referido Pacto, y aunque el gobierno de México arguyó que había una intromisión de la Comisión a su *soberanía* y que ella carecía de jurisdicción para pronunciarse sobre la validez de un *proceso electoral* interno, la Comisión replicó que sí tenía poderes para “verificar, en lo que respecta a esos derechos, si se produce la celebración de *elecciones* periódicas y auténticas, con *sufragio* universal, igual y secreto, en el marco de las garantías necesarias, de modo que los resultados representen la voluntad popular, incluida la posibilidad de que los *electores*, puedan, si es necesario, apelar efectivamente contra un *proceso electoral* que consideren fraudulento, defectuoso e irregular o que ignore el derecho al acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país”.

Vocablos de referencia:

Auditoría electoral
Corrupción electoral
Delitos electorales
Documentación electoral
Fiscalización de elecciones
Medios de impugnación
Informática electoral
Justicia electoral
Nulidad de elecciones
Observación internacional de elecciones
Observación nacional de elecciones
Resultados electorales

Bibliografía:

- Aguayo Q., Sergio; y Manuel Acosta: *Urnas y pantallas. La batalla por la información*; Edit. Océano/ Academia. Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.
- Brenes Camacho, Gonzalo: «La Jornada Electoral»; en: *Conferencia Interamericana sobre Sistemas Electorales*; CAPEL/IFES; San José, 1990.
- Brewer-Carías, Allan: «La nulidad de los actos electorales. Una perspectiva constitucional comparada»; en: *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*; IIDH/ CAPEL, San José, 1990, pp. 89-137
- Encinar González, Juan José; y Fernández Segado, Francisco: «Delitos electorales», en: Goodwin-Hill, Guy: *Elecciones libres y justas. Derecho internacional y práctica*; Unión Interparlamentaria; Ginebra, Suiza, 1994.
- Nohlen, Dieter; Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores): *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*; FCE/ IIDH, México, 1998, pp. 631-672.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre la reforma electoral*; Fundación Ebert; Lima, 1993.
- Pinzón de Lewin, Patricia: *El Ejército y las elecciones. Un ensayo histórico*; Cerec; Bogotá, 1994.
- Planas, Pedro: *Comunicación política y equidad electoral*; Universidad de Lima, 1998.
- _____: «Normas para regular la campaña electoral»; en: *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*; IFES; Lima, 1996, pp. 215-270.
- Varela Ortega, José: *Los amigos políticos. Partidos, elecciones y caciquismo en la Restauración*. Alianza Editorial; Madrid, 1977.

Pedro PLANAS SILVA

FUNCIONARIOS ELECTORALES

I. Definición

Son *funcionarios electorales* las personas vinculadas a un *Organismo Electoral* por una relación de subordinación funcional o jerárquica, permanente o temporal.

II. Concepto

Partiendo de la premisa que el servicio electoral, en su más amplia acepción, constituye uno de los cometidos esenciales del Estado,

y a fin de precisar el concepto de *funcionario electoral*, previamente, es necesario considerar la naturaleza jurídica del funcionario público.

Para el cumplimiento y desarrollo de sus fines, las personas jurídicas requieren de personas físicas, que constituyen el verdadero nervio motor de aquellas. En algunos casos el querer de esos seres humanos vale como expresión de voluntad de la persona jurídica pública; otras veces las personas físicas al servicio de las personas jurídicas se limitan a realizar actividades de carácter material o técnico, cuyas consecuencias se imputan a esta última¹.

Ese conjunto de personas al servicio de las entidades estatales constituye el denominado funcionariado público. Dentro de dicho grupo pueden distinguirse aquellos que ejercen funciones políticas de los que no tienen tales funciones, los de carácter permanente, a término y transitorios, asalariados u honorarios; con dedicación exclusiva o tiempo parcial.

La extrema variedad de situaciones que surgen a partir de lo anteriormente expuesto obliga a determinar si todas las personas que trabajan en una entidad estatal tienen la categoría de funcionario público, o si este concepto debe reservarse solo para determinadas categorías, debiendo las restantes denominarse empleados, auxiliares, etc. Si bien podría considerarse que en parte el problema es de terminología y que, consecuentemente, una adecuada denominación para los últimos grupos antes mencionados sería “agentes públicos”, lo que verdaderamente interesa a los fines de la determinación de la naturaleza jurídica de la función que desempeña la persona física es el régimen jurídico aplicable a la misma. A tales efectos conviene precisar una definición de funcionario público.

Para Sayagués Laso es “... todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal ”².

1 Sayagués Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Uruguay. Tomo I 7ª Edición puesta al día por Daniel H. Martins, Uruguay, 1998. Págs. 213-214.

2 Ibid. pp. 220.

Daniel H. Martins sostiene que "... funcionario público es todo individuo que ejerce función pública en virtud de una relación funcional"³.

Como se advierte, ambas definiciones contienen tres elementos básicos:

- a) Ejercicio de funciones públicas de cualquier naturaleza, comprendiendo a los funcionarios que cumplen tareas administrativas o desempeñan funciones legislativas o jurisdiccionales; los agentes políticos y quienes no lo son; los denominados "funcionarios de carrera" y aquellos que ejercen funciones de carácter transitorio o accidental; quienes reciben retribución y los honorarios.
- b) La actividad debe prestarse en entidades estatales mediante incorporación por los distintos procedimientos previstos en las respectivas legislaciones nacionales (Ej. *elección*, concurso, designación, etc.). Este acto de incorporación a la entidad estatal es determinante para la calificación jurídica que analizamos, por cuanto si él no existe el titular no reviste la calidad de funcionario público y podrá ser calificado como concesionario de servicio público, titular de un contrato de arrendamiento de obra o de servicio, o de una carga pública.
- c) La prestación laboral debe realizarse en una entidad estatal (estado, región, provincia, departamento, municipio, ente autárquico, descentralizado o desconcentrado, etc.).

En el *Derecho Electoral* comparado no se encuentra una definición de *funcionario electoral*. Por consiguiente, a los fines de su elaboración, y partiendo del marco conceptual antes desarrollado, se analizarán los diferentes agentes que integran el servicio electoral y desempeñan tareas en los *procesos electorales*, a efectos de determinar si a ellos cabe la definición citada *ut supra*.

Dentro de este enfoque puede afirmarse que revisten la calidad de *funcionarios electorales* los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, esto es, Cortes Electorales, Tribunales Supremos

3 Martins, Daniel Hugo: *El Estatuto del Funcionario*, Uruguay. 1998. Pág. 50.

y Superiores, Consejos, Juntas Centrales, Jurados Nacionales y Servicios Electorales, con jurisdicción nacional. Asimismo son *funcionarios electorales* todas aquellas personas que ejercen función jurisdiccional en la materia, en cualquier instancia.

Debe entenderse también que revisten la calidad de *funcionarios electorales* aquellas personas o agentes que cumplen funciones administrativas, siempre que reúnan los tres requisitos o elementos básicos antes mencionados. En esta categoría se incluye el personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia.

Con referencia a los agentes que desempeñan funciones y tareas en el marco de los *procesos electorales* resulta necesario realizar ciertas precisiones, ya que en el *Derecho Electoral* comparado existen ejemplos de agentes cuya pertenencia a la categoría de funcionario público es por lo menos dudosa. En esta situación se encuentran las personas pertenecientes a los organismos de seguridad interna del Estado o Fuerzas Armadas, que tienen a su cargo la custodia de las Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos, los miembros de Juntas Cívicas (Paraguay) o los grupos de ciudadanos que brindan apoyo a la gestión del órgano rector de las *elecciones* (Cuerpo de Delegados, Costa Rica).

A. *Integrantes de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos*

Si bien los procedimientos de selección de estos auxiliares electorales varían según la legislación, en todos los casos existe un acto administrativo de *elección* o designación emanado de una autoridad electoral estatal. Al respecto, se encuentra jurisprudencia que ha anulado todas las actuaciones de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos cuyos integrantes no fueron regularmente designados o elegidos, considerándolos funcionarios “de hecho”.

B. *Ciudadanos que apoyan la gestión del órgano rector de las elecciones*

Augusto Hernández Becerra sostiene que “son delegados electorales los agentes o representantes de una autoridad superior, quien los designa para que, en su nombre, desempeñen determinadas funciones con relación a los comicios”⁴. Para el citado autor, la figura de los delegados electorales

4 Hernández Becerra, Augusto: *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, 1989, pág.191.

se presenta con características variables según la legislación de cada país, pudiendo tratarse de delegados de los *organismos electorales*, o delegados de los gobiernos, ya sea nacionales o sub-nacionales. Se señala asimismo que en algunos países los *partidos políticos* designan delegados o fiscales electorales, que los representan ante los *organismos electorales*.

El caso del Cuerpo de Delegados de Costa Rica, la denominada Constitución de 1949 estableció entre las funciones asignadas al Tribunal Supremo de Elecciones la de... “investigar por sí o por medio de delegados y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas” (art. 102 inc.5), y la posibilidad de “...dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas...”. Estas medidas “las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe...” (inc. 6).

En el reglamento de fecha 21/5/1981, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica estableció claramente que los integrantes del Cuerpo de Delegados revisten la calidad de *funcionarios electorales*⁵.

C. Custodias de las Mesas o Comisiones Receptoras de Votos

En general, y en la medida que el personal policial o de las fuerzas armadas asignado a los servicios de preservación del orden y custodia de los órganos antes mencionados continúa dependiendo de sus mandos naturales y no es designado por la autoridad electoral, puede concluirse que el mismo no reviste la calidad de *funcionario electoral*.

D. Juntas Cívicas

La normativa electoral del Paraguay (Código Electoral, Ley N°834/95 y su reglamentación, Ley N° 635/96) instituye a las Juntas Cívicas como órgano auxiliar de la autoridad electoral para la organización y supervisión del acto comicial. Dichos cuerpos normativos precisan las formas y procedimientos de selección y designación de sus miembros, el comienzo y término de sus *mandatos* y sus cometidos, de donde resulta indudablemente la calidad de *funcionarios electorales* de tales agentes.

5 Montealegre Saborío, E.: *Elecciones y Democracia en América Latina*. Costa Rica, 1988; págs. 197 y sts.

III. Tipología

A. *Funcionarios electorales permanentes y temporales o transitorios*

Durante el *proceso electoral*, en su acepción más laxa, interviene una multiplicidad de *funcionarios electorales* que, en atención al tiempo asignado por las normas legales o reglamentarias para el cumplimiento de sus funciones o tareas, pueden agruparse en dos sectores perfectamente diferenciados: funcionarios permanentes y funcionarios a término o transitorios.

B. *Funcionarios permanentes*

Un criterio generalmente aceptable para tipificar esta categoría de *funcionarios electorales* es su inclusión en las planillas de personal que figuran en el presupuesto de los *organismos electorales* nacionales, regionales, departamentales y provinciales, y su sometimiento a las normas constitucionales, legales y reglamentarias ordinarias que regulan el estatuto del funcionario público, y del *funcionario electoral*, en su caso.

Conforme al criterio antes expuesto, entrarían en esta categoría los titulares de los órganos electorales de la máxima jerarquía, esto es, Cortes Electorales, Tribunales Supremos y Superiores, Consejos, Juntas Centrales, Jurados Nacionales y Servicios Electorales, con jurisdicción nacional, todas aquellas personas que ejercen función jurisdiccional en la materia, en cualquier instancia y aquellas personas o agentes que cumplen funciones administrativas, incluyendo al personal administrativo, técnico, de servicio, mantenimiento y vigilancia.

C. *Funcionarios temporales o transitorios*

A *contrario sensu* de lo anteriormente expresado, la principal faceta distintiva de los *funcionarios electorales* que podrían incluirse en este grupo o sector es que sus cargos no están previstos en las planillas de personal de los presupuestos ordinarios de los *organismos electorales*, y sus respectivos salarios, en caso de función remunerada en dinero, se atienden con partidas especiales. Estos agentes electorales son reclutados a efectos de cumplir tareas concretas y a término, entre las cuales, naturalmente, el acto comicial adquiere la mayor relevancia. En este grupo se incluyen los Miembros de Mesas, Juntas o Comisiones Receptoras de Votos, alguna

categoría de delegados o fiscales electorales según las respectivas legislaciones, y los miembros de Juntas Cívicas (Ver II. D).

D. Funcionarios remunerados u honorarios

D.1. Funcionarios remunerados

Se consideran incluidos en este grupo todos aquellos *funcionarios electorales* que reciben una contraprestación por los servicios que dan a los *organismos electorales*. Esta contraprestación puede ser de carácter salarial, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria (viático) –aunque en este caso es discutible que se trate de remuneración *stricto sensu*–, o mediante beneficios tales como días de licencia o aumento en el período de vacaciones.

D.2. Funcionarios honorarios

Esta situación se registra cuando la función que presta el agente se considera “carga pública”, y se observa con cierta frecuencia en el *derecho electoral* comparado latinoamericano.

Vocablos de referencia:

Administración electoral
Elecciones
Organismos electorales
Mesas de votación

Bibliografía:

Hernández Becerra, Augusto: *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL. Costa Rica, 1989.
Martins, Daniel Hugo: *El Estatuto del Funcionario*, Uruguay, 1998.
Montealegre Saborío, E.: *Elecciones y Democracia en América Latina*, Costa Rica, 1988.
Sayagués Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, 7ª Edición puesta al día por Daniel H. Martins. Uruguay, 1998.

Horacio R. CÁNEPA