

LAS CORTES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA. UN PRIMER INTENTO DE ANÁLISIS COMPARATIVO CON BASE EN LOS CASOS DE ARGENTINA, COSTA RICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Juan Fernando Jaramillo

I. Introducción

El proceso de democratización y redemocratización que ha tenido lugar en Latinoamérica desde finales de la década del setenta ha dado nuevos bríos al interés por preguntas acerca de los problemas de la consolidación de la democracia. Uno de los temas que más ha gozado de la atención de los investigadores al interior de este campo ha sido el relacionado con las instituciones, a cuyas carencias e ineficiencias se les atribuye una buena parte de la responsabilidad en el anterior desprestigio y derrumbamiento de las democracias, y de las cuales se espera que, reformadas y mejoradas, contribuirán al afianzamiento de las democracias nacientes.

El presente artículo se inscribe dentro del marco de interés renovado en el estudio de las instituciones de los países latinoamericanos. El tiene como tema las cortes electorales en Argentina, Costa Rica y República Dominicana, entendiendo como tales los organismos encargados de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. Nuestra intención es, en primera instancia, realizar un análisis comparativo de los

organismos identificados como cortes electorales en los tres casos mencionados, para pasar luego a concentrar nuestra atención en la relación entre las cortes electorales de los tres países y el patrimonio de credibilidad de las elecciones en los mismos.

La escogencia de estos tres países no ha sido casual: Argentina nos ofrece un tipo de autoridad electoral muy peculiar, caracterizada por estar integrada dentro del poder judicial del Estado, dentro del cual configura un fuero especial. Su organismo superior es la Cámara Nacional Electoral, único tribunal de alzada en materia electoral en el país, y bajo cuya jerarquía se encuentran los llamados juzgados electorales, 24 en total, uno por cada circunscripción electoral.¹ Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica es considerado como un cuarto poder dentro de la estructura estatal de este país y ha servido y sirve aún como modelo dentro del área latinoamericana, habiendo ejercido una destacada influencia en las reformas practicadas en los últimos años en los organismos electorales de los países que experimentan procesos de democratización y redemocratización. Por último, la República Dominicana nos presenta una Junta Central Electoral de vieja data, separada también orgánicamente de los tres poderes clásicos, bajo cuya dirección se han celebrado en los últimos veinticinco años elecciones siempre controvertidas y marcadas por la desconfianza y el descreimiento en la veracidad de los resultados promulgados.

De otra parte, los tres países nos representan modelos e historias políticas diferentes, siendo que en Costa Rica encontramos una democracia consolidada, en Argentina una historia de alternancia entre regímenes democráticos y autoritarios (la cual fue entre 1930 y 1983 continua) y en la República Dominicana una democracia en sus inicios que tiene que afrontar una larga historia de regímenes autoritarios, con sus secuelas respectivas.

1 La ley ha previsto la creación de los juzgados electorales, pero este propósito aún no ha sido realizado. En su reemplazo se ha procedido a asignarle competencias electorales a un juzgado federal en cada una de las circunscripciones electorales. Para ello, a estos juzgados se les ha incorporado una secretaría electoral, en la cual se desarrollan todas las tareas relacionadas con este tópico. De esta forma, los mencionados juzgados, a los cuales nos referiremos en este escrito como juzgados electorales, tienen un tribunal superior diferente de acuerdo con la materia que traten: si se ocupan de asuntos electorales será la Cámara Nacional Electoral y si se ocupan de los asuntos que regularmente les competen será la Cámara Federal de esa materia (civil, penal, etc.). Más sobre este punto en González Roura (1986, 828 ss.)

2. Descripción comparativa

Para el ejercicio comparativo que aquí nos hemos propuesto hemos elegido diversos criterios, los cuales apuntan a establecer el grado de autonomía de la corte electoral de cada país. Con el término autonomía se hace referencia especial a dos puntos: la independencia del organismo electoral con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y a los partidos políticos, es decir, su posibilidad de permanecer neutral frente a los organismos políticos y a los acaceres coyunturales; y la amplitud de las facultades de intervención y decisión de las cortes en las actividades comiciales.²

Los referidos criterios son: 1) El rango jurídico de la norma que crea la entidad electoral y que define su ubicación dentro del aparato estatal y sus funciones, con lo cual se desea conocer el grado de estabilidad de las normas que regulan las actividades de las cortes electorales; 2) La posición de la autoridad electoral dentro del aparato estatal, es decir su vinculación o independencia con respecto a los tres poderes públicos clásicos; 3) La entidad nominadora de los miembros de la corte electoral; 4) El período de ejercicio del cargo de miembro de la corte electoral, información que nos permite observar si la integración de las cortes es influida directamente por los resultados de las elecciones populares, e incluso si debe adecuarse a ellos; 5) La entidad autorizada para proceder a la remoción de los magistrados; 6) La calidad de los miembros de la corte electoral, punto éste en el que queremos indagar acerca del carácter político o apolítico de los magistrados de las cortes electorales; 7) La amplitud de las facultades de las cortes; y 8) La autonomía financiera.

2.1. El rango jurídico de la norma que crea la entidad electoral y que define su ubicación dentro del aparato estatal y sus funciones. Para el ejemplo argentino, tenemos que todo lo relacionado con la Cámara Nacional Electoral ha sido regulado mediante leyes, lo cual se explica por la antigüedad de la constitución austral.³ En Costa Rica, en cambio, la constitu-

- 2 El contexto de esta investigación y las definiciones terminológicas necesarias han sido desarrollados en Jaramillo. Esta parte está basada en descripciones más amplias de los tres organismos electorales aquí tratados, para ser publicadas en el futuro. En estas descripciones se ha problematizado más los diferentes temas y se ha intentado presentar el desarrollo histórico de las cortes electorales de los tres países. Por eso, renunciamos aquí a largas exposiciones.
- 3 En efecto, la constitución argentina actualmente en rigor es la de 1853-1860. Ella solamente establece como cuerpo judicial a la Corte Suprema de Justicia, autorizando al Congreso para crear los tribunales inferiores que considere necesarios (art. 67,

ción misma consagra la existencia del Tribunal Supremo de Elecciones, al cual le dedica el capítulo III del título VIII, destinado a los Derechos y Deberes Políticos.⁴ En cuanto a la República Dominicana, encontramos que en su Constitución se consagra también la existencia de la Junta Central Electoral, pero la Carta se limita a ello y a enunciar de manera general qué funciones le corresponden a la Junta, además de determinar a quién recae la designación de sus miembros. Todas las demás disposiciones se encuentran reguladas por la ley.⁵

2.2. La posición de la autoridad electoral dentro del aparato estatal: En Argentina, tanto la Cámara Nacional Electoral como los juzgados electorales son parte integrante del poder jurisdiccional del Estado. Ella configura, pues, una jurisdicción más, al lado de la civil, la penal, la laboral, la comercial, la contencioso-administrativa, etc. Por esta razón, está sujeta a

numeral 17). El primer antecedente de este organismo electoral —y por lo tanto de la jurisdicción federal electoral— fue la Corte Federal Electoral establecida por el Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos dictado en 1945 (decreto 11.976) y derogado en el mismo año. Luego, mediante el decreto 7.163 de 1962 se instauró la Cámara Nacional Electoral, la cual funcionaría hasta 1966, cuando fue abolida por el General Juan Carlos Onganía, luego de que éste prohibiera los partidos políticos. La actual Cámara Nacional Electoral fue creada mediante la ley 19.108 de 1971, luego reformada por la 19.277 del mismo año. Ver González Roura (1986, 828-829), Gnecco (1970, 95 ss.) y Evers (1972, *passim*). Igualmente, ver los libros de Linares Quintana, quien ofrece una información amplia sobre el Estatuto dictado en 1945.

4 Se trata de la Constitución expedida en 1949. La gran atención que se presta en ella al Tribunal Electoral se explica por las controversias que habían acompañado siempre a los procesos electorales y, especialmente, a las desatadas durante la década del 40.

5 La Junta fue creada mediante la ley 35 de 1923, dentro del marco de las condiciones impuestas por los Estados Unidos para el retiro de sus tropas de ocupación (ver Campillo, 1986, 161 y ss.). En 1924 fue incorporada al texto constitucional, donde se ha mantenido hasta la Constitución ahora en rigor, la de 1966. La Junta operó durante todo el régimen autoritario de Rafael Leonidas Trujillo (1930-1961), en el cual, según Campillo (1982, 46) se desempeñaría como "el departamento electoral del Partido Dominicano" la agrupación política creada por Trujillo. La regulación actual de la Junta y de las contiendas electorales se encuentran en la Ley Electoral, la No. 5884 de 1962 con sus modificaciones.

Cabe aclarar, además, que tanto en el caso argentino como en el dominicano las leyes reguladores de la Cámara Nacional Electoral y de la Junta Central Electoral, respectivamente, tienen un carácter ordinario, es decir, que no gozan de protecciones especiales, como podrían ser la exigencia de una mayoría calificada para su derogación o modificación o la necesidad del concepto previo favorable del tribunal constitucional.

la jerarquía de la Corte Suprema de Justicia, la cual es el organismo superior de la rama judicial.⁶

En cuanto al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, se puede observar que él no está adscrito a ninguna de las tres ramas clásicas del poder público. Desde la promulgación de la Constitución, en el año 1949, el art. 99 le garantiza al Tribunal independencia en el desempeño de sus labores. Esta condición fue luego reforzada mediante la reforma constitucional del año 1975, la cual incluyó en el artículo noveno, dedicado a exponer los órganos del Estado, un párrafo en el que se advierte que el Tribunal tiene el rango e independencia de los Poderes públicos. Por esta razón, y atendiendo a las facultades y prerrogativas del Tribunal, muchos tratadistas consideran que él constituye un cuarto poder dentro del Estado costarricense.⁷

La Junta Central Electoral dominicana tampoco se encuentra vinculada con ninguno de los tres órganos del poder público. Sin embargo, la imprecisión de la Constitución acerca del estatus jurídico de la Junta, así como su carencia de personería jurídica propia, su dependencia presupuestal con respecto al Poder Ejecutivo, su incompetencia para efectuar algunos nombramientos dentro de las dependencias a su cargo y las intromisiones del Ejecutivo dentro de su campo de trabajo —como ocurre por ejemplo con la constitución de las comisiones de asesores electorales— no permiten asegurar que constituye un cuarto poder en la estructura política dominicana.⁸

2.3. La entidad nominadora de los miembros de la corte electoral: Tanto en Argentina como en la República Dominicana el nombramiento de los magistrados de la autoridad electoral le corresponde a cuerpos políticos. En Argentina, el Presidente de la República es el encargado de la

6 Con base en los arts. 93 y 99 de la Constitución, la ley 4.005 de 1902 determina que la Corte ejerce superintendencia sobre los demás organismos judiciales y que ella ha de dictar los reglamentos necesarios para una mejor administración de justicia. La Corte, además, determina la planta de personal de los diferentes tribunales y ha de aprobar sus reglamentos interiores. En igual sentido se pronuncia el decreto ley 1285, sobre la Organización de la Justicia Nacional. Los artículos pertinentes de estas normas legales se encuentran en la parte documental de la Constitución Argentina editada por Zarini.

7 Ver, por ejemplo, Villegas (1986, 84), Jiménez (1977, 40) y Tartter (1983, 205).

8 Sobre estos problemas ver, entre otros, Tavares (1988a, 1-2), Campillo (1982, 19-20) y Brea Franco (1987, 47 y ss.).

integración de la Cámara Nacional Electoral (así como de todos los demás organismos judiciales). Sin embargo, para los nombramientos que realiza precisa del acuerdo del Senado. Para el evento de que éste se encuentre en receso, la Constitución autoriza al Presidente para hacer los nombramientos en comisión, los cuales finalizan al término de la siguiente legislatura.⁹

En la República Dominicana, el nombramiento de los magistrados ha sido atribuido al Senado de la República. La elección se realiza en votación secreta y por mayoría simple. Para los casos en los que el Senado se encuentre en receso, la Constitución autoriza al Presidente de la República para llenar en forma provisional las vacantes, con la condición de informar al Senado en la próxima legislatura acerca de ello para que éste proceda definitivamente. La autorización al Presidente también se extiende para las situaciones en las que el Senado no cumpla con la designación de los magistrados del Tribunal. Ante ello, el Presidente puede nombrarlos de forma interina, quedando a la espera de una decisión al respecto en el

9 Algunos, como González Calderón (1975, 554) critican este sistema de nombramiento de los jueces por cuanto cimienta la posición hegemónica del Ejecutivo y socava la independencia judicial. Otros aseguran, respondiendo, que el Senado ha negado su acuerdo en muchas ocasiones (Ramella, 1986, 786-787; Segovia, 1989, 167) y que en su decisión el Senado puede no sólo observar si el candidato cumple con los requisitos exigidos sino también considerar la oportunidad y conveniencia del nombramiento. Segovia (1989, 174-175), por otra parte, anota que lo que sí se requiere es establecer la carrera judicial, bajo el control de la Corte o de un Consejo de la Magistratura, y determinar que el organismo contralor tiene el derecho de propuesta de los candidatos a cargos judiciales. En lo referido al organismo tema de este artículo, Evers (1972, 131 y ss.) afirma que la antigua Cámara Nacional Electoral, la cual como ya dijo funcionó entre 1963 y 1966, contó con un rechazo general de los partidos políticos y de los funcionarios judiciales. Esto en razón de que su relación con el Poder Ejecutivo no se daba a través del Ministerio de Justicia sino del Ministerio del Interior (del cual recibía también su presupuesto) y de que los cinco magistrados nombrados por el gobierno eran conocidos antiperonistas. Evers considera que el ejemplo más claro de la parcialidad de la Cámara se presenta en las sentencias contradictorias que dictó en el año 1965 con respecto a la solicitud de personería jurídica del "Partido del Pueblo" (peronista de izquierda) y el "Partido de la Revolución Libertadora" (decididamente antiperonista). Ninguno de los dos partidos había sostenido elecciones internas, hecho que atentaba contra las disposiciones de la ley electoral, y, sin embargo, la Cámara decidió rechazar la petición del primero con base en esta razón, mientras que al segundo decidió concedérsela, tres días después, a pesar de ella. La Cámara, además, le negó la solicitud de personería jurídica al Partido Justicialista, contribuyendo así a la continuación de la proscripción a que se venía sometiendo al peronismo, el mayor bloque electoral en Argentina en esa época, desde el año 1955. Ver también López (1983, 79 ss.) y Ramella (1986, 466 ss.)

Senado.¹⁰ Cabe mencionar que el hecho de que la designación de los integrantes de la Junta recaiga en el Senado ha significado en la práctica que el Presidente de la República ejerza una amplia influencia sobre los nombramientos, dado que desde los años 60, si se exceptúa el período 1978-1982, el Senado siempre ha sido dominado por el partido político del Presidente (Espinal, 1991, 289).

En el caso costarricense encontramos, por el contrario, que la potestad nominadora yace en un órgano no político, la Corte Suprema de Justicia. Para la elección de los magistrados del Tribunal Electoral la Constitución exige una mayoría equivalente a los dos tercios del total de los miembros de la Corte. Cabe aclarar que la Constitución de 1949 le concedió a la Corte una amplia independencia con respecto a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien los magistrados de la Corte son nombrados por la Asamblea Legislativa, hecho del cual se podría deducir una fuerte dependencia política de ellos, su autonomía ha sido asegurada al establecerse que su período de ejercicio es de 8 años (mientras que el de los diputados es de 4, siendo prohibida su reelección inmediata) y al consagrarse que serían reelegidos para períodos iguales a no ser que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se dispusiera lo contrario. De hecho, en el año 1979 se destacaba que en los 30 años de vigencia de la Constitución solamente en un caso no había procedido la reelección (Gutiérrez, 1979, 190; Arguedas, 1978, 129).

2.4. El período de ejercicio del cargo: En la Argentina, el nombramiento de todos los jueces y magistrados, y por lo tanto también el de los miembros de la Cámara Nacional Electoral, tiene un carácter vitalicio.¹¹

10 La designación de los magistrados por el Senado es considerada como una de las causas más importantes de la falta de credibilidad de la organización electoral dominicana. Por eso, Brea Franco (1986b, 244), Tavares (1988a, 23) y Campillo (1986b, 48) proponen que se diseñe otro sistema de integración de la Junta. El mismo Brea Franco (1986b, 239), resalta, además, que dado que el Senado está compuesto por treinta miembros, uno por cada provincia, y que la población dominicana está desigualmente distribuida, es viable que un partido minoritario se tome el Senado logrando el triunfo electoral en 16 provincias, cuyos habitantes representan apenas el 20% de la población nacional.

11 En este punto y en el siguiente, empero, ha de tenerse en cuenta para el caso argentino que la situación de inestabilidad política que afronta el país desde 1930 se ha reflejado también en la administración de justicia. De esta manera, las normas sobre inamovilidad de los jueces y sobre la necesidad de un juicio político para remoción han sido frecuentemente desatendidas. Por ello, Droni (127) afirma que "lo cierto es que, en gobiernos de hecho o de derecho, la regla parece ser que a los jueces se los remueve por "decreto" y el juicio político y el jure de enjuiciamiento son una excepción". Rainella (1986, 789-790 y 828) y Segovia (1989, 159) se pronuncia en un sentido similar.

Por su parte, los tres magistrados propietarios y los seis suplentes del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica son designados para un período de seis años. Su renovación se realiza en forma escalonada, de manera que cada dos años se reemplazan un magistrado propietario y dos suplentes, aun cuando pueden ser reelegidos.¹² En la República Dominicana, el período de ejercicio del cargo de magistrado de la Junta Electoral asciende a cuatro años, es decir, es el mismo que le corresponde a todos los funcionarios y representantes elegidos (Presidente de la República, senadores, diputados, etc.). Su tiempo de ejercicio comienza y termina entonces en cada período constitucional. No obstante, la Constitución dispone que si una vez transcurridos los cuatro años el Senado no practica las nuevas designaciones, los miembros de la Junta continuarán en su cargo hasta tanto ello no se realice.¹³

2.5. La entidad autorizada para proceder a la remoción de los magistrados: En los tres países comentados la destitución de los magistrados de la corte electoral sólo opera a partir de un juicio político que debe realizarse en el Congreso. En los casos argentino y dominicano, que gozan de un congreso bicameral, la Cámara de Diputados ejerce como entidad acusadora y el Senado como instancia juzgadora. Tanto para la acusación como para el pronunciamiento del fallo destitutorio se requiere de una mayoría calificada, la cual equivale en la Argentina a las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara respectiva, y en la República Dominicana a las dos terceras partes de los miembros de la corporación. Por su parte, en Costa Rica, que tiene un Congreso unicameral, la Asamblea Legislativa conoce de las acusaciones contra los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones y decide por una mayoría equivalente a las dos terceras partes

12 Chacón (1975, 349) destaca cómo el sistema de nombramientos escalonados contribuye a evitar interferencias políticas en la conformación del Tribunal: dado que los magistrados del Tribunal son nombrados para un período de 6 años y que cada 2 años se renuevan un propietario y un suplente, pudiendo no obstante ser reelegidos, las posibilidades de intervención de un gobierno o de una Asamblea determinados en la integración del Tribunal se reducen considerablemente, puesto que sus mismos períodos de ejercicio se elevan solamente a cuatro años.

13 Brea Franco (1987, 42-43) reporta que esta situación se presentó luego de las elecciones de 1982: el Senado nombró al sustituto del presidente de la Junta, pero con respecto a los otros dos miembros no se pronunció. Estos renunciaron un año después y dado que uno de los suplentes había sido llamado a la Corte Suprema de Justicia, la Junta permaneció durante cinco meses sin posibilidad de sesionar válidamente. Ante esa situación, el Presidente de la República procedió a efectuar las designaciones, las cuales hubieron de ser confirmadas por el Senado posteriormente.

del total de votos si se ha de seguir causa contra ellos, lo cual, en el caso de que el fallo sea afirmativo, se realiza ante la Corte Suprema de Justicia.

2.6. La calidad de los miembros: Con respecto al carácter político de los miembros de la corte electoral tenemos que en Argentina se exige que el candidato a magistrado no haya desempeñado ningún cargo partidario en los últimos cuatro años anteriores a su denominación; en Costa Rica, no se consagra ningún impedimento de este tipo, pero la práctica en las designaciones permite ver, según palabras del actual Presidente del Tribunal Electoral, que se busca generalmente que el candidato esté alejado de las actividades políticas.¹⁴ Asimismo, la ley prohíbe a los magistrados del Tribunal y a todos los funcionarios de él —igual que a otras personalidades públicas— expresarse o participar de cualquier forma en la actividad política partidaria. Por último, en la República Dominicana la ley no hace referencia alguna acerca del carácter político de los magistrados de la Junta Central Electoral. En la práctica se ha impuesto el que dos de los tres miembros de la Junta pertenezcan al partido triunfador en las últimas elecciones, quedando el tercer cargo para un representante del segundo partido mayoritario (Tavares, 1988a, 15-16; Campillo, 1986b, 49). Uno de los miembros representantes del partido triunfador es, además, el Presidente de la Junta, cargo que ocupa al interior de la entidad una posición de preeminencia.¹⁵

De otra parte, en los tres países se exige a los aspirantes a una magistratura en la autoridad electoral la calidad de abogados. Adicionalmente, en Costa Rica, los aspirantes a magistrados de la autoridad electoral deben llenar los mismos requisitos que se exigen a los aspirantes al cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia. En la República Dominicana, los requisitos no son tan altos como los señalados para la Suprema Corte de Justicia,

14 Cfr. Brenes (1989, 29). Villegas (1986, 83) y Hernández/Villegas 1988, 199) afirman que dado que los magistrados del Tribunal Electoral deben llenar los mismos requisitos que los de la Corte Suprema de Justicia, se excluye la posibilidad de que ellos pertenezcan a algún partido político. Sin embargo, en el art. 159 de la Constitución, que señala los referidos requisitos, no se hace ninguna alusión a la actividad política de los candidatos, así como tampoco se hace en el Código Electoral.

15 Brea Franco (1987, 46 y 55-56) comenta que el presidente es el jefe de los servicios administrativos y técnicos de la Junta. El asume, asimismo, el carácter de Jefe Presidente cuando la Junta cumple labores de tribunal jurisdiccional, y participa en todas las sesiones destinadas a reglamentar las elecciones. Por eso, Brea considera que el cargo de presidente está sobredimensionado mientras que los otros dos miembros de la Junta ocupan una posición de segundo rango. Ver también Campillo (1986b, 49-50).

pero son mayores que los establecidos para integrar una Corte de Apelación. Finalmente, en Argentina, el candidato debe satisfacer las condiciones dispuestas para hacer parte de una Cámara Nacional de Apelación.

2.7. La amplitud de las facultades de las cortes: Las funciones de la Cámara Nacional Electoral y de los jueces electorales, en Argentina, se restringen fundamentalmente a dos aspectos: la elaboración y actualización de los diferentes registros necesarios para el desarrollo de las elecciones, y el control sobre los partidos políticos. En el desarrollo de estas tareas los jueces electorales actúan generalmente como una primera instancia y como entidad ejecutora, mientras que la Cámara funge como segunda instancia y como ente organizador y de control. En su carácter de tribunal de apelación, la Cámara conoce no solamente de las decisiones de los jueces electorales sino también sobre las resoluciones de las Juntas Nacionales Electorales, sobre las cuales se habla adelante. La jurisprudencia de la Cámara tiene carácter obligatorio para los órganos anteriormente citados (González R., 1986, 828).

En cuanto a los registros, encontramos que las autoridades electorales están a cargo de la preparación y control del padrón electoral¹⁶ y de las listas de electores habilitados e inhabilitados, así como del registro de los nombres, símbolos y emblemas de los partidos y del de sus afiliados. Con respecto a las agrupaciones políticas, la justicia electoral conoce de todo lo relacionado con su fundación, funcionamiento y extinción, estando además facultada para dirimir las disputas inter e intrapartidarias. Igualmente, a ella le corresponde la aceptación o rechazo de los candidatos propuestos por los partidos y la fiscalización del patrimonio y de los ingresos y egresos de los mismos.

Cabe resaltar que los jueces electorales tienen a su cargo, además, el conocer en primera instancia sobre los delitos electorales. La segunda instancia no opera ante la Cámara Electoral sino ante la Cámara correspondiente en lo criminal.

En el caso argentino ha de tenerse en cuenta que varios organismos ajenos a las autoridades electorales poseen atribuciones relacionadas con la materia electoral. Estos organismos son la Corte Suprema de Justicia, las Juntas Electorales, el Parlamento y el Ministerio del Interior.

16 Para más información sobre el registro electoral argentino ver González Roura (1988).

En su calidad de órgano máximo de la justicia argentina, la Corte Suprema de Justicia puede revisar las decisiones de la Cámara Nacional Electoral, pasando a conocer de ellas mediante el recurso de apelación extraordinaria (González R., 1986, 829; Brewer-Carías, 1990, 384 ss.). Aun cuando la Corte se mostró renuente durante muchos años a revisar los fallos en materia electoral, por considerarlos relacionados con actividades políticas y por lo tanto no judiciales,¹⁷ a partir de los años setenta se ha advertido un importante cambio en su postura, en dirección a una mayor justiciabilidad de las cuestiones electorales.¹⁸

Las Juntas Nacionales Electorales son organizaciones transitorias que se conforman y comienzan sus actividades sesenta días antes de las elecciones y desaparecen una vez han transcurrido éstas. Existe una por cada circunscripción y tienen su asiento en las capitales provinciales y en Buenos Aires. Ellas se componen también de miembros de la rama jurisdiccional, no obstante son considerados como organismos de naturaleza administrativa.¹⁹ A las Juntas les corresponde asumir una buena parte de las funciones de administración de las elecciones, tales como aprobar las boletas de sufragio, designar los integrantes de las mesas de votación, decidir inicialmente sobre las impugnaciones a las elecciones, realizar el escrutinio en su distrito, etc. Como ya se anticipó, las decisiones de las Juntas son apelables ante la Cámara Nacional Electoral, con la excepción de las referidas a las impugnaciones de las elecciones, las cuales pasan a ser conocidas por la respectiva cámara en el Congreso.

Tarea del Congreso es, pues, realizar el juicio de las elecciones parlamentarias. El art. 56 de la Constitución consagra que cada Cámara decide sobre los títulos de sus miembros y sobre la validez de su elección, no exis-

17 Cfr. Linares Quintana (1960, 584-587), Gnecco (1970, 90) y Haro (1988, 336).

18 Ejemplos de ello en Haro (1988, 338) y en González Roura (1989, 387 y ss.)

19 Ver González Roura (1986, 835). La forma de integración de las Juntas varía de acuerdo con la circunscripción de que se trate: en Buenos Aires la conforman el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo civil y el juez electoral. En las otras circunscripciones se compone del presidente de la Cámara Federal, el juez electoral y el presidente del Superior Tribunal de Justicia de la provincia. En las provincias en las que no hay una Cámara Federal el cargo que correspondería a su representante es ocupado por el procurador fiscal federal. Cabe anotar que las secretarías electorales de los juzgados electorales de las distintas circunscripciones actúan durante el período de actividad de las Juntas como secretarías de éstas.

tiendo recurso alguno contra sus decisiones.²⁰ A las cámaras también les corresponde, pero ya en forma unificada, practicar el escrutinio y rectificación de las elecciones del Presidente y el Vicepresidente de la República, los cuales, como bien se sabe, son elegidos indirectamente, a través de los colegios electorales. En este ámbito, el Congreso puede examinar tanto la validez de las elecciones para electores como la validez de las elecciones practicadas por los colegios, pudiendo llegar a desestimar para el cómputo final los votos que considere irregulares o nacidos del fraude.²¹ Igualmente, es tarea del Congreso la fijación de la base de representación para las elecciones de los diputados luego de la realización de cada censo. Ello se realiza mediante una ley, en la cual, simultáneamente, el Congreso aprueba el censo respectivo y especifica el número de representantes que le corresponde a cada distrito.²²

De su parte, el Ministerio del Interior asume también varias tareas, cuales son: la elaboración y actualización del registro nacional de las personas, cuya información le sirve de fundamento a los jueces electorales para la preparación del registro electoral; la provisión de los elementos necesarios para el acto de la votación (urnas, formularios, sellos, etc.); la colaboración en las actividades tendientes a actualizar la legislación electoral, prestando asesoría y contribuyendo con propuestas; la regulación de lo relacionado con las franquicias de los partidos y la administración del Fondo Partidario Permanente, destinado a la financiación de los partidos; y, finalmente, la convocatoria a elecciones.²³

20 Algunos tratadistas (por ejemplo Bidart (1967, T. I, 248 y ss.) consideran que el referido artículo debería interpretarse de tal forma que las dos cámaras sólo analizaran aspectos formales (lleno de requisitos personales para ser elegidos, diplomas, etc.), mientras que lo relacionado con las impugnaciones debería ser materia del órgano judicial respectivo. Aun más, consideran que las decisiones del Congreso en cuanto a lo primero deberían ser en determinados casos objeto de control judicial. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha ido en sentido contrario, asegurándole a las dos cámaras la competencia exclusiva en estas materias y negando la revisión judicial de estas decisiones (Cfr. T. I, 249; Bidegain, 1981-1986, T. IV; Ramella, 1986, 661).

21 Ver Bidart (1967, T. II, 70-71) y Calderón (1986, 479-480). Detalles sobre el procedimiento por seguir también en Molinelli (1989, 35 y ss.).

22 En uso de esta facultad, el Congreso ha determinado que el número mínimo de diputados por circunscripción electoral es de tres, decisión que ha sido considerada por muchos tratadistas como inconstitucional. Ver Bidegain (1981-86, T. IV, 37-39) y González Calderón (1975, 307-310).

23 Cfr. González Roura (1986 y 1988, 836-837 y 248 y ss.), respectivamente. La base legal de esta intervención radica en la Ley de Ministerios (ley 22.250, modificada a través de

Las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, por el contrario, cubren un amplio espectro, abarcando tareas administrativas, jurisdiccionales, disciplinarias y, en cierta forma, legislativas. En cuanto a las tareas administrativas, podemos observar que es función del Tribunal la elaboración del registro electoral y de los registros que conforman la base para la elaboración de aquél (el de ciudadanos y el civil);²⁴ igualmente, corren a su cargo la organización general de las elecciones, el escrutinio de los votos y la proclamación de los resultados; el reconocimiento de los partidos y el control sobre ellos y sobre sus finanzas; el mando sobre la fuerza pública en todo lo relacionado con medidas tendientes a garantizar el correcto desarrollo de los comicios, etc.²⁵

En lo jurisdiccional, el Tribunal es el órgano supremo para la realización de los conflictos surgidos de las elecciones. Sus decisiones no tienen recurso alguno. Además, el Tribunal posee la competencia exclusiva para interpretar las normas constitucionales y legales referentes a la materia electoral. La interpretación del Tribunal tiene carácter obligatorio. Esta facultad interpretativa conlleva correlativamente una restricción a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, en tanto que la Carta define que de su facultad de interpretación auténtica de las leyes se excluye lo referente a las leyes electorales (Villegas 1986, 84; Brenes, 1989, 26).

En cuanto a lo legislativo, encontramos que el Tribunal ha de ser consultado por la Asamblea acerca de los proyectos de ley relacionados con la materia electoral. En el evento de que el concepto del Tribunal sea adverso, la Asamblea requiere de una mayoría equivalente a las dos terceras partes del total de sus miembros para apartarse de él y aun en el caso de que el proyecto de ley en discusión logre esta mayoría, no podrá ser convertido en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular. De esta manera, el Tribunal goza de una especie

las leyes 22.641 y 23.023, todas ordenadas con el decreto 132 de 1983, la cual prescribe en su art. 17, numeral 10, que al Ministerio del Interior le incumbe "entender lo relacionado con...programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de las Personas".

24 Más sobre este punto en Villegas (1987) y Ledezma (1988).

25 Brenes (1989, 27) anota al respecto que, luego de que el Tribunal convoca a elecciones, el Presidente de la República y los Ministros de Seguridad Pública y de Gobierno, responsables de la función del Ejecutivo de disponer de la fuerza pública en el país, se presentan al Tribunal con el objeto de poner a sus órdenes a las Guardias Civil y Rural.

de derecho de veto suspensivo (Hernández, 1990, 116) para los asuntos relacionados con la regulación de las elecciones.²⁶

Finalmente en lo disciplinario, el Tribunal está facultado para investigar las denuncias contra los funcionarios públicos por motivo de parcialidad política en el ejercicio de sus cargos. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal es causa obligatoria para la destitución de los responsables. Tratándose de altos funcionarios del Estado, sin embargo, el Tribunal simplemente ha de presentar su informe a la Asamblea Legislativa para que ella tome las decisiones que correspondan.

En el caso de la República Dominicana podemos observar también que la Junta Central Electoral dispone de cuantiosas facultades, siendo posible clasificarlas en administrativas, jurisdiccionales y reglamentarias (Amiama, 1986, 94-95; Suárez, 1985, 278). Dentro de las primeras cabría la elaboración del registro electoral y el control —por lo menos teórico— de los registros civil y electoral y de ciudadanos; la convocatoria a elecciones, su organización, el escrutinio y proclamación de los resultados; el reconocimiento de los partidos, el control de su vida interna, su declaratoria de extinción, la fiscalización de sus finanzas, etc.

La Junta está facultada, por otra parte, para conocer y decidir en última instancia sobre todas las controversias que se produzcan a causa de las elecciones. De esta forma, la Junta Central recibe también la potestad de interpretar la ley y la Constitución en lo referido a la celebración de las elecciones.²⁷

La Junta dispone, asimismo, de la facultad exclusiva de reglamentar las elecciones (Amiama, 1986, 95). Esta atribución le permite regular

26 Muñoz (1981, 33) observa que las restricciones que se imponen a la Asamblea Legislativa para aprobar proyectos sobre materias electorales cuando no se ha contado con la anuencia del Tribunal no se aplica a la revisión de las normas constitucionales referentes al sufragio. El considera que la diferenciación es inconsecuente. Por otra parte, cabe destacar que a pesar de las prerrogativas del Tribunal que se han comentado, éste no goza del derecho de iniciativa legal. Carrillo (1985, 91-92) y Arguedas (1978, 130-131) proponen reformar la Constitución en este punto, para concederle esta facultad no sólo al Tribunal sino también a la Corte Suprema de Justicia y a la Contraloría según Carrillo— en las materias relacionadas con sus labores.

27 En 1974 y en 1978 la oposición acudió a la Suprema Corte de Justicia solicitándole que entrara a juzgar sobre resoluciones de la Junta Central Electoral, pero la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido de no intervenir en los asuntos electorales por no ser de su competencia. Cfr. Campillo (1986, 280-282 y 290-294).

todas las actividades electorales que no se encuentren expresamente desarrolladas por la ley, de forma tal que se podría afirmar que a través de sus resoluciones la Junta desempeñaría una tarea cuasi-legislativa, pues sus reglamentos tienen validez general hasta tanto no sean derogados por una ley del Congreso o por otra resolución de la Junta.²⁸ Igualmente, ha de resaltarse que la Junta posee el derecho de iniciativa legal en todo lo relacionado con la materia electoral, situación ésta que le permite presentar y defender directamente sus posiciones y propuestas ante el Congreso de la República.

Aun cuando a la Junta se le ha asignado el control de la Oficina Central del Estado Civil y de sus Oficinas, lo mismo que el de la Dirección General de la Cédula, todo en razón de la importancia que tienen el registro civil y el de ciudadanos para la confección del padrón electoral, ha de señalarse que el nombramiento de los funcionarios de estas dependencias, así como la fijación de sus tarifas, ha quedado en manos del Poder Ejecutivo, con lo cual el control de la Junta sobre ellas se ha visto afectado.²⁹

Con respecto a las funciones de la Junta Central Electoral queda por decir que la imprecisión constitucional y legal acerca del carácter y la posición de la Junta dentro de la administración pública dominicana, aunada a la posición preponderante del Presidente de la República dentro de ésta, ha dado como resultado el que en la práctica se presenten interferencias

28 Tavares (1988a, 21). Con base en ese poder reglamentario, la Junta definió en el último tiempo, por ejemplo, el establecimiento de la "boleta única" para las elecciones de 1986, después de que un proyecto de ley en el mismo sentido había naufragado en el Congreso (ver Suárez, 1985), así como entrar a decidir sobre disputas internas de los partidos, como ocurrió en el Partido Revolucionario Dominicano (1988) y con el Partido de la Unidad Democrática (1989). Con todo, debe resaltarse que la Junta ha empezado a utilizar las posibilidades que ofrece el poder reglamentario desde hace muy pocos años. Más sobre ello en Brea Franco (1987, 54) y en Tavares (1988a y 1989, 13-15 y 17-19, respectivamente).

29 Dado que el registro electoral es considerado como uno de los problemas principales de la organización electoral dominicana, en razón de las posibilidades de manipulación que ofrece, desde hace un buen tiempo la Junta ha propuesto (y ha presentado proyectos de ley en este sentido) que esas limitaciones en su poder de decisión sobre el registro electoral sean abolidas. Esta exigencia es apoyada también por diversos autores, pero sin embargo aún no se han dado cambios en esta área. Prácticamente todos los escritos relacionados con el tema de la organización electoral en la República Dominicana se ocupan con este tema. Ver, por ejemplo, los diversos artículos de Tavares y de Butten, el Informe del Tribunal Supremo de Elecciones, Campillo (1986, 384) y Brea Franco (1986b, 235).

con los demás poderes, lo cual ha repercutido en una disminución de las posibilidades de intervención de la Junta en los asuntos de su competencia. Así, por ejemplo, en varias elecciones se ha observado que el gobierno ha procedido a nombrar comisiones de asesores electorales, integradas por personalidades de la sociedad, con el objeto de que ellas entren a garantizar la pureza de las elecciones y sirvan de órgano de comunicación y de mediación y arbitraje con los diferentes partidos políticos, funciones éstas que habrían de corresponder a la Junta Electoral.³⁰

2.8. La autonomía financiera: el presupuesto de la Cámara Nacional Electoral es determinado por la Corte Suprema de Justicia, a quien le atañe la reglamentación económica y disciplinaria de la rama jurisdiccional. La Corte misma, pues, presenta el proyecto de presupuesto para todo el órgano judicial. Esto ocurre ante la Secretaría de Estado de Hacienda del Ministerio de Economía, la cual elabora el proyecto general de gastos y lo remite al Congreso de la República, órgano encargado de fijar anualmente el presupuesto de la Nación. Tanto el Ministerio como el Congreso pueden modificar a voluntad el proyecto de la Corte.³¹

En Costa Rica, la Constitución establece que es tarea del Ejecutivo la preparación del proyecto ordinario de ingresos y gastos de la Nación, labor que es realizada por la Oficina de Presupuesto. Esta Oficina está facultada para reducir o suprimir cualquiera de las partidas comprendidas en los ante-proyectos presentados por las diferentes entidades gubernamentales, con excepción de los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, los cuales deben ser introducidos sin revisión alguna en el proyecto general de presupuesto que la referida Oficina le presenta a la Asamblea Legislativa. Esta última, que dicta la ley del Presupuesto, sí puede entrar a modificar a su voluntad los diferentes rubros contemplados en el proyecto.³²

30 La Junta misma afirmaba en su resolución No. 10 de 1989 que "desde hace muchos años los otros poderes del Estado excluyendo al Poder Judicial, han limitado el poder real de control que ha establecido en su letra y espíritu la Constitución en favor de la Junta Central Electoral e incursionado en campos que no les compete".

31 Cfr. Bidegain, T. III, 125. El mismo Bidegain (1981-1986), Dronu (1982, 45-46) y Segovia (1989, 163) reportan sobre diferentes propuestas tendientes a la autonomía financiera de la rama judicial (a través de porcentajes fijos en el presupuesto, contribuciones especiales, etc.). Sin embargo, ellas no han tenido éxito.

32 Ver Muñoz (1981, 206 y ss.), Rojas Morales (1982, 291 y ss.) y Hernández/Villegas (1988, 201). Brenes (1989, 28) relata cómo en algunas ocasiones esta norma no ha sido

En la República Dominicana, la elaboración del proyecto de ley de gastos públicos está a cargo del Secretariado Técnico de la Presidencia. En éste se define qué partida le corresponderá a la Junta Central Electoral. La Constitución le otorga amplias prerrogativas al Presidente de la República con respecto al trámite del proyecto de ley de gastos públicos: el art. 55, numeral 23, dispone que corresponde al Presidente la presentación del proyecto al Congreso. Para el caso de que el proyecto no sea iniciado por el Ejecutivo, el art. 115 consagra que él requerirá del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara. Igualmente, el mismo artículo constitucional, en su párrafo III, prescribe que el Congreso no puede modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en el proyecto de ley de gastos públicos sometido por el Poder Ejecutivo sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara.³³

3. Recopilación

De la exposición anterior podemos extraer, inicialmente, algunos elementos comunes a los tres países. El primero de ellos sería que en los tres la autoridad electoral es ejercida por un organismo que tiene esa función específica. Con ello, los tres países se han ajustado a una tendencia que se puede observar en el resto de América Latina, consistente en crear organismos especializados para el manejo de los asuntos electorales,

completamente acatada, de manera que el Tribunal ha tenido que exigir el cabal cumplimiento de ella. El comenta, asimismo, que esta prerrogativa presupuestaria se ve también socavada a través de medidas destinadas a la reducción del gasto público, tales como las subejecuciones presupuestarias o la congelación de las plantas de personal o de los nombramientos. Por eso, él aboga por la consagración de una total autonomía presupuestal para el Tribunal. En esta idea es apoyado por Villegas (1986, 85) quien propone que se le asigne al Tribunal un porcentaje fijo del presupuesto nacional, a la manera de lo que ocurre con el Poder Judicial, el cual recibe el 6% de aquél. Finalmente, Ortiz (1989, 270) critica la redacción del artículo constitucional, por cuanto deja dudas acerca de la posibilidad de que existan gastos del Tribunal que no tienen por fin dar garantías a la efectividad del sufragio. Él considera que todas las partidas solicitadas por el Tribunal han de ser consideradas como destinadas a ese objetivo.

33 Ver Brea Franco (1986a), II, 46-48), Tavares (1988a, 2) y Brea Franco (1986b, 238) consideran que esta situación desvirtúa los poderes de la Junta, en la medida en que queda colocada en una posición de dependencia con respecto al Ejecutivo. La Junta se ha quejado repetidamente de la falta de recursos para el cumplimiento de sus labores. Ella misma presentó en 1981 un proyecto de ley en el que se preveía una destinación fija anual para la Junta, sin incluir los gastos adicionales propios de los años electorales. Sin embargo, como ha ocurrido con muchas de sus propuestas, el proyecto no fue aprobado.

hecho en el cual se diferencian de otros modelos de organización electoral, en los cuales las tareas comiciales son asumidas por uno o varios de los órganos clásicos del poder público. El punto anterior es complementado por el hecho de que los órganos portadores de la autoridad electoral en los tres países tienen un carácter permanente, es decir que su existencia no se limita únicamente a los tiempos electorales.

Además, puede observarse que en los tres países se exige que los aspirantes a una magistratura en la autoridad electoral reúnan los requisitos exigidos a los candidatos a integrar los altos cuerpos judiciales de esos países, lo cual sólo puede ser interpretado como un intento de transmitirle a la autoridad electoral el carácter de imparcialidad y competencia con que se desea rodear a los tribunales jurisdiccionales.

Igualmente, en los tres países se advierte el interés de garantizar la estabilidad de los miembros de la entidad electoral en sus cargos, en la medida en que se impone para su destitución la práctica de un juicio político en el Congreso (que para el caso costarricense se continúa con un proceso ante la Corte Suprema de Justicia), juicio para el cual se exigen mayorías calificadas. Todo ello implica de hecho la casi absoluta inamovilidad de los magistrados.

Si pasamos a clarificar el grado de autonomía del organismo electoral de cada uno de los tres países, nos encontramos con que el Tribunal Supremo Electoral costarricense goza de ella en un amplio grado, tal como lo sugiere la disposición constitucional que le confiere el rango y la preeminencia de los demás Poderes Públicos. Sus magistrados son designados por un ente apolítico y para un período que está también sobre los calendarios de las contiendas electorales. Además, en la práctica se ha impuesto la condición de que los candidatos a ese cargo deben haber sido ajenos a las luchas políticas partidistas en los años inmediatamente anteriores a su nombramiento.

Asimismo, el Tribunal tiene una vasta serie de atribuciones que se extienden a lo administrativo, lo jurisdiccional, lo legislativo y lo disciplinario. De esta manera, la actividad del Tribunal cubre todos los aspectos relacionados con la materia electoral, ejerciendo en la mayoría de ellos un poder decisorio. La independencia de la autoridad electoral costarricense se refuerza, adicionalmente, con la imposibilidad del Ejecutivo de modificar el proyecto de presupuesto presentado por el ente electoral, y por el hecho de que una buena parte de las regulaciones referentes al Tribunal

tienen un carácter constitucional, lo cual le garantiza su estabilidad institucional dadas las difíciles condiciones exigidas para la reforma de la Constitución.

El grado de autonomía de la Cámara Nacional Electoral argentina y de la Junta Central Electoral dominicana es mucho menor, aun cuando por razones diferentes. Si bien los miembros de la Cámara son designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, con lo cual su nombramiento es decidido por entes políticos, su carácter vitalicio y la exigencia que se hace a los candidatos de no haber desempeñado en los cuatro años anteriores cargos partidarios, puede neutralizar la influencia de los referidos órganos políticos sobre la Cámara.³⁴ A ello también contribuye su incorporación en la rama judicial y el hecho de que su presupuesto y reglamentos le sean fijados por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el campo de acción de la Cámara Nacional Electoral es reducido, de manera que una buena parte de las actividades relacionadas con la materia electoral queda en manos de organismos políticos.

Las funciones de la Junta Central Electoral son, por el contrario, muy amplias, asemejándose en ello al caso del Tribunal costarricense. No obstante, la integración y el funcionamiento de la Junta es muy influenciado por parte de los cuerpos políticos, en vista de que la designación de sus miembros se ha confiado al Senado; de que los cargos en la Junta se distribuyen entre los dos partidos mayoritarios, quedando el primero con el Presidente de la Junta y un miembro más y el segundo con el tercer integrante; de que el período de ejercicio coincide con los plazos electorales; de que económicamente la Junta depende del Poder Ejecutivo; y, finalmente, de que en el Ejecutivo residen aún algunas facultades de nombramiento sobre funcionarios de dependencias colocadas bajo el control de la Junta en razón de su importancia en el proceso de confección del registro electoral.

4. Corte Electoral y credibilidad de las elecciones

En este aparte nos queremos referir a la relación entre el patrimonio de credibilidad de las elecciones en los países analizados y la autonomía de sus autoridades electorales. Para este afán es importante hacer de

34 Y decimos puede, haciendo memoria de lo ocurrido con la antigua Cámara Nacional Electoral, que fue integrada, como dice Evers, con decididos anti-peronistas, los cuales contribuirían a la permanencia de la proscripción del peronismo.

antemano algunas breves precisiones sobre el desarrollo histórico-político de ellos. Para comenzar, ha de señalarse que los tres países aquí tratados nos presentan en este sentido tres caminos bien diferentes.

De acuerdo con Diamond/Linz (1989, 7-9), Costa Rica y Argentina compartieron desde las décadas finales del siglo XIX, junto con Chile y Paraguay, la experiencia del establecimiento de regímenes protodemocráticos. Estos regímenes constituyeron en realidad democracias aristocráticas, de las cuales fueron excluidas las grandes mayorías de las dos naciones y en las que fue usual el recurso al fraude electoral y a la fuerza, en la lucha por el poder. No obstante, a través de ellos las dos naciones fueron adquiriendo conocimientos y experiencias acerca de las instituciones democrático-liberales, tales como la elección del Presidente y del Congreso, la conformación y el funcionamiento de los partidos políticos y, lo que para los autores citados aparece como de gran importancia, estos regímenes protodemocráticos permitieron una apertura paulatina y gradual del sistema político a más amplios sectores sociales.

En el transcurso del siglo XX, los caminos de Argentina y Costa Rica se bifurcaron. En Argentina, después de la expedición de la ley Sáenz Peña en 1912, con la que se instauró el voto universal, secreto y obligatorio y el sistema de la lista incompleta, la cual asimismo contribuyó al saneamiento de los procesos electorales, se llegó en 1916 a la primera alternancia política en el poder con el ascenso a la presidencia de la Unión Cívica Radical.³⁵ Esta ganaría también las elecciones de 1922 y 1928, consideradas ampliamente como honestas. Empero, en 1930 el presidente Irigoyen fue depuesto por los militares, dándose así inicio a un largo proceso de inestabilidad política, el cual tiene repercusiones hasta el día de hoy en la Argentina. A partir del golpe de estado en 1930 se sucederían nuevos pronunciamientos militares en 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976, sin contar los diferentes golpes de palacio ocurridos en los períodos de régimen castrense. Por eso, la transmisión presidencial de 1989 en este país reviste tanta importancia: desde 1928 ningún presidente civil elegido popularmente había entregado el solio presidencial a un sucesor elegido en la

35 Para datos referentes a la historia electoral de los tres países en este siglo, remitimos a las respectivas contribuciones en la Enciclopedia Electoral Latinoamericana editada por Nohlen. De otra parte, con respecto a la ley Sáenz Peña basta con decir que ella es referencia obligada para los estudiosos sobre Argentina. Su texto y el debate parlamentario que la precedió se hallan en Linares Quintana (1960, 177 y ss.).

misma forma, y desde 1916 no se había presentado una alternancia presidencial entre miembros de partidos políticos diferentes.³⁶

Costa Rica, por su parte, experimentó un desarrollo gradual de las instituciones democrático-liberales desde finales del siglo anterior y comienzos de éste. En 1913 una reforma constitucional estableció el voto directo y eliminó las restricciones para el ejercicio del sufragio, y en 1925 se instauró el voto secreto. Por otro lado, los gobiernos civiles continuaron siendo la norma —con la única excepción del efímero gobierno militar de los hermanos Tinoco (1917-1919). Igualmente, el país presenció varias veces la entrega del poder político a los grupos opositores a raíz de los resultados electorales, aun cuando las acusaciones acerca del uso de fraude en las contiendas electorales persistieron. El panorama de la política costarricense daría un vuelco radical en el año 1948: en las elecciones presidenciales, el candidato de la oposición fue declarado como triunfador por la autoridad electoral de aquel entonces, pero el Congreso, dominado por la coalición gobernante, declaró que las elecciones eran inválidas. Este hecho precipitó el desencadenamiento de una corta guerra civil, de la cual saldrían victoriosas las fuerzas rebeldes. Ellas convocaron a una Asamblea Constituyente, la cual expidió una nueva Carta Política en 1949. Pues bien, a partir de esa fecha, la sucesión en el poder se ha regido por las normas constitucionales, sin interrupción alguna, y la democracia costarricense es considerada como ejemplar para América Latina.³⁷

En cuanto a la República Dominicana, encontramos que su historia, por el contrario, ha estado marcada por la persistencia de los regímenes autoritarios. Apenas en los últimos lustros ha logrado establecerse un sistema de gobierno democrático, del cual, sin embargo, habría que señalar que se halla aún en un proceso de consolidación. En efecto, al contemplar la historia dominicana se observa que sus amplios períodos fueron determinados por la voluntad, más o menos despótica, de algunas personalidades: el período comprendido entre 1844, cuando la expulsión de los haitianos y la declaratoria de independencia, y 1861, año en el cual se decide la reintegración a España, estuvo dominado por los generales Pedro Santana y Buenaventura Báez; posteriormente, entre 1882 y 1899, la política dominicana estuvo a la merced del dictador Ulises Heraux; luego, Rafael Leo-

36 Más sobre el desarrollo histórico-político argentino en los artículos de Cavarozzi (1987), Evers (1972), Rouquié (1983) y Waisman (1989).

37 Más sobre el desarrollo político-institucional en Aguilar (1978).

nidas Trujillo gobernó al país, en forma directa o indirecta, pero de manera absoluta, entre 1930 y 1961; y, finalmente, Joaquín Balaguer también establecería un régimen autoritario entre 1966 y 1978. Entre estos períodos autoritarios hubo varios intentos de establecimiento de instituciones democráticas, mas todos ellos resultaron fallidos.³⁸

Teniendo como trasfondo esta muy sucinta descripción del proceso histórico-institucional de los tres países, pasemos ahora a considerar el tema de este acápite, cual es la relación entre la autonomía de las autoridades electorales y el patrimonio de credibilidad de las elecciones.

Con respecto a Costa Rica, país que como ya se vio posee un Tribunal Electoral ampliamente autónomo, tenemos que en él los comicios realizados desde la expedición de la Constitución de 1949 son considerados unánimemente como transparentes y libres de todo fraude. La relación entre la autonomía del Tribunal y la limpieza y aceptación de las elecciones es más clara si se atiende un poco a la historia institucional-electoral costarricense. Como ya se precisó antes, hasta el año 1948 las denuncias sobre manipulación electoral hacían parte de la vida política ordinaria del país.³⁹ La ley 75 de 1925 creó un Consejo Nacional Electoral para la vigilancia del proceso electoral, pero el referido Consejo carecía de toda autonomía, como se desprende del hecho de que todos sus integrantes eran nombrados por el Poder Ejecutivo, el cual, además, tenía a su cargo todo lo relacionado con el Registro Cívico y con las tareas de empadronamiento y cedulación, encima de cumplir con las funciones de interpretar las normas electorales y de vigilar el desarrollo de los comicios; asimismo, el Congreso era el encargado de los escrutinios finales y de la proclamación de los resultados, al igual que de decidir sobre la validez o invalidez de las elecciones.

En 1944, las elecciones fueron denunciadas por la oposición como fraudulentas. Habiendo exigido ésta garantías para los próximos comicios, en 1945 se dispuso que cada uno de los tres poderes públicos tendría la atribución de nombrar un miembro principal y un miembro suplente del Consejo Nacional Electoral. Del mismo modo, en 1946 se expidió un nue-

38 Ver Wiarda (1989, 430-438) y Espinal, *passim*. Esta última se ocupa detenidamente con los períodos de Trujillo y Balaguer, para analizar luego el período de transición a la democracia a partir de 1978. Para datos extensos sobre la historia política dominicana ver Campillo (1986), Bell (1981) y Black (1986).

39 Ver, por ejemplo, Gutiérrez (1983, 67), Oduber (1985, 236 y ss.), Booth (1989, 391-393) y Vega (1982, 97-98).

vo código electoral, mediante el cual se cambió el nombre del Consejo por el de Tribunal Nacional Electoral y se previó que éste asumiría todas las funciones electorales que hasta entonces reposaban en el Ejecutivo, así como la tarea del escrutinio y de la proclamación provisional de los electos en los diferentes comicios, permaneciendo, sin embargo, la declaración definitiva en manos del Congreso.⁴⁰

Como ya se vio, las elecciones de 1948 desembocaron en una guerra civil, luego de que el Congreso anulara las elecciones presidenciales. Tras todos estos antecedentes, en la Constitución de 1949 se implantó un Tribunal Supremo de Elecciones ampliamente independiente, cuyas características ya hemos descrito en la parte inicial, el cual, sin duda alguna, ha contribuido de manera decisiva a la consolidación de la democracia en Costa Rica, en tanto que con su accionar ha establecido una garantía de pureza de las elecciones en el país.⁴¹

Dirigiendo ahora nuestra atención hacia Argentina y República Dominicana, nos encontramos con que, como ya se comentó, los dos países poseen un organismo electoral de limitada autonomía. No obstante, esta característica común está acompañada de una muy diferente valoración de los procedimientos electorales en los dos países.

En Argentina, la polémica sobre el fraude electoral desapareció desde hace décadas. Con la expedición de la mencionada ley Sáenz Peña, en 1912, se logró eliminar los mecanismos tradicionales de fraude que campearon durante la etapa de la República Conservadora (1880-1916), los cuales habían llevado a la Unión Cívica Radical, el partido mayor en la oposición, creado en 1892, a llamar a la abstención y a intentar la toma del poder por medio de insurrecciones.⁴² A la depuración de los actos electorales contribuyó en buena medida la adjudicación a los jueces federales — a uno por cada provincia — de la tarea de elaboración del padrón electoral

40 Para profundizar más en estos aspectos, ver Chacón (1975, 177 y ss.), Bell (1981) *passim*, Hernández (1986, 297), Muñoz (1981, 32-33) y Villegas (1986, 81-82).

41 Todos los autores costarricenses y extranjeros coinciden en destacar la importancia del Tribunal Supremo de Elecciones para la estabilidad democrática de Costa Rica. Entre otros ver Aguilar (1989, 94), Peeler (1985, 113) y Tartert (1983, 206).

42 El libro de Ezequiel Ortega ofrece una muy amplia documentación sobre la discusión parlamentaria y periodística durante el siglo XIX y comienzos de éste, acerca del problema del fraude. Ver también Bidart (1977).

con base en las listas de enrolamiento militar, así como el hecho de que las juntas escrutadoras fueron integradas a partir de ese entonces por miembros del poder judicial.⁴³ Los comicios realizados entre 1916 y 1930 son considerados generalmente como limpios, mas no así los practicados en el período de la llamada Restauración Conservadora, iniciado con el golpe militar de 1930 y finalizado con el pronunciamiento de 1943. En esta época se retornó a las prácticas de manipulación antes conocidas, razón por la cual es denominada como la década del fraude. Sin embargo, este retroceso sería solamente por un corto tiempo y la opinión general sobre las elecciones que se realizaron después, a partir de 1946, es la de que los comicios se han practicado en una forma que garantiza la pureza de los resultados.⁴⁴ Ello no obsta para señalar, empero, que las elecciones de finales de 1950 y las de 1960 fueron desvirtuadas por la proscripción de los peronistas, los cuales constituían en aquella época el partido mayoritario.⁴⁵

Por su parte, en la República Dominicana los procesos electorales han estado casi siempre acompañados de acusaciones de fraude y polémicas en torno a este tema. En 1966, Campillo anotaba, en la introducción de su primera edición del libro sobre historia electoral dominicana, que hasta esa fecha sólo se habían efectuado cuatro elecciones libres en el país, en 1878, 1914, 1924 y 1962.⁴⁶ Si echamos un rápido vistazo a los comicios que se han celebrado desde ese entonces encontramos que la gran mayoría de los

43 Se considera que la fuente más importante de fraude era el registro. Por eso era de particular importancia colocarlo en manos de un órgano imparcial -la justicia, la cual laboraría con base en las informaciones de otro órgano neutral en aquella época- el ejército. Ver Evers (1972, 121 y ss.) y González Roura (1986, 928-929).

44 Ver Bidegain (1981-1986, 181) y Bidart (1977, cap. XXII). Sobre las elecciones ocurridas entre 1945 y 1955 (primer gobierno de Perón), anotan ellos mismos, sin embargo, que los grupos opositores se encontraron en una situación de desventaja con respecto al oficialismo, aun cuando los eventos electorales fueron realizados con corrección.

45 Por eso se dice que en esta época se vivió en realidad una democracia limitada. La práctica de la proscripción ya se había iniciado en el período de 1932-1943, aquella vez en perjuicio de los radicales. Todo el período comprendido entre 1955 y 1973 estaría marcado por las diferentes actitudes ante el "problema" del peronismo y ante la intención de excluirlo de la vida política del país.

46 Cabe decir que ninguno de los cuatro presidentes así elegidos, Ignacio González, Juan I. Jiménez, Horacio Vásquez y Juan Bosch, respectivamente, culminó su período presidencial. También vale resaltar que las elecciones de 1914 y 1924 fueron impuestas y supervisadas por los Estados Unidos. En 1965, los Estados Unidos volverían a intervenir en la República Dominicana, pero esta vez para apoyar a la Junta Militar que había depuesto al presidente constitucional, Bosch. Ver Campillo (1986), *passim*.

procesos electorales han continuado acarreado los mismos defectos: en 1966 salió triunfante Joaquín Balaguer, en elecciones que son consideradas generalmente como libres y honestas.⁴⁷ En 1970 y 1974 Balaguer fue reelegido, pero las elecciones fueron desvirtuadas por la falta de garantías a la oposición, concretizada en la represión oficial sobre ella y en el favorecimiento de la candidatura balaguerista. Por eso, en 1970, el PRD —Partido Revolucionario Dominicano— el partido mayor en la oposición, se negó a participar en las elecciones y, en 1974, la gran mayoría de la oposición, cuyos partidos más importantes se encontraban agrupados en el “Acuerdo de Santiago”, decidió retirar sus candidatos.

Mención aparte merecen las elecciones de 1978. En ellas, el edificio de la Junta Central Electoral y otras sedes de la organización electoral fueron ocupadas por las fuerzas militares, en el momento en que los escrutinios aparecían dándole una clara ventaja al candidato del PRD, interrumpiendo el recuento y dando origen al rumor de un posible golpe de estado. Luego, ante la ola de protestas internacionales y nacionales, el ejército permitió la continuación del conteo, el cual arrojó como triunfador al PRD. En esas circunstancias, la Junta Central Electoral decidió, en una sentencia que provocó una cadena de protestas y que es conocida con el nombre de “fallo histórico”, entregarle el control del Senado al partido saliente, en la medida en que, en forma sorprendente y arbitraria, decidió considerar que la mitad del 90% de la abstención en cuatro provincias correspondía a votación por el Partido Reformista de Balaguer.⁴⁸

Las elecciones de 1982 transcurrieron en un marco general de normalidad, aun cuando al final fueron deslustradas por la explosión de una granada en el edificio de la Junta, a consecuencia de la cual murieron varias personas. Las elecciones de 1986 y 1990, sin embargo, mostraron un retorno a las viejas prácticas. En 1986, la campaña electoral estuvo marcada

47 Black (1986, 39-41), sin embargo, expresa sus dudas de que ellas fueran tan limpias como comúnmente se admite. Entre otras cosas, él recuerda que las elecciones se realizaron en presencia de las fuerzas de ocupación norteamericanas y afirma que los Estados Unidos tenían ideas claras sobre su candidato favorito. Con todo, a continuación admite que dadas las condiciones políticas dominicanas de ese momento el mensaje y la historia de Balaguer podían aglutinar las mayorías. Brea Franco (1984) 17, considera, asimismo, que estas elecciones tienen la mácula de haberse realizado bajo ocupación norteamericana y en un ambiente aún caracterizado por la guerra civil.

48 Más sobre el “Fallo histórico” en Campillo (1986, 294 y ss.), Bell (1981, 104), Black (1986, 52-54) y Espinal (1991, 135 y ss.). El “fallo” es considerado como el resultado de un compromiso logrado para permitir al PRD la ascensión a la presidencia.

por actos de violencia entre los seguidores de los diferentes partidos y por las protestas que precedieron y sucedieron a la proclamación de los resultados por parte de la Junta, protestas que desembocaron al final en un tumulto al frente de la sede de ésta y en un tiroteo con saldo de varias víctimas (Campillo, 1982 y 1986). Finalmente, en 1990, la campaña electoral también contó con hechos de sangre. Al conocerse los resultados, el candidato perdedor, Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana, los calificó de fraudulentos y llamó a manifestarse en la calle contra ellos, lo que en efecto sucedió. Pocos días después, Bosch fue objeto de un atentado, del cual saldría ileso.

Dentro de la atmósfera de acusaciones y violencia que ha rodeado las elecciones antes comentadas, es importante destacar que la Junta Central Electoral se ha hallado también repetidamente en el centro de los ataques. Dejando a un lado el cúmulo de acusaciones alrededor de las deficiencias de la Junta en su funcionamiento, dentro de las cuales los problemas con el padrón electoral ocupan el lugar más destacado, vale la pena traer a colación algunos ejemplos acerca de la percepción que tienen los partidos sobre el papel de la Junta en las elecciones: en 1974, los partidos opositores aglutinados en el Acuerdo de Santiago recusaron a los tres magistrados principales de la Junta, demanda que no prosperó. Luego, en 1978, inicialmente, el Partido Reformista recusó al presidente de la Junta, acción que fue admitida. Más tarde, luego de haber sido dictado el "fallo histórico" todos los titulares de la Junta fueron denunciados penalmente ante la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, en 1986, el PRD recusó al presidente y a otro de los titulares de la Junta, tacha que fue aceptada, pasando entonces a reemplazarlos los respectivos suplentes, encontrándose éstos, sin embargo con que ellos, a su vez, fueron recusados por el Partido Reformista, en acción que no prosperaría (Campillo, 1982 y 1986).

Según nuestros conocimientos, en las elecciones de 1990 no se presentaron acusaciones contra los integrantes de la Junta Central. No obstante, algunas frases del presidente de la Junta que tuvo a su cargo estos comicios nos son útiles para percibir la atmósfera que rodeó a la Junta durante el proceso electoral y la difícil posición de ella dentro del mencionado proceso. El decía en una conferencia dictada en 1989: "En Santo Domingo, aunque la Junta Central Electoral ha recibido de varias fuerzas políticas apoyo pleno, tropieza día a día con la circunstancia, no tan insólita por frecuente, de que de hecho, varias otras entidades políticas, mayoritarias o minoritarias, o por lo menos algunos de sus voceros autorizados, la ven y tratan como si fuera otro partido político, tan así que a veces parece que

sus integrantes están delanteros en las encuestas para obtener los cargos más importantes del país en las próximas elecciones y hay que combatirlos como tales. En esa tarea negativa, se llega con reiteración innoble a mentir descaradamente y a veces a culpar a la Junta de olvidarse de los sucesivos apoyos que ha recibido, como si un respaldo debe (sic) ser objeto de contrapartida en beneficio de un partido en particular. Todos esos agravios...han llegado al colmo de amenazas escritas contra la vida e integridad física de sus integrantes y de sus familiares, y de actuaciones desalmadas con fines de intentar coartar la libertad de acción y decisión de algún miembro..." (Tavares, 1989, 17). Las elecciones corroborarían finalmente las dificultades de la Junta para servir de aval de los procesos electorales: una vez transcurridas, se elevaron numerosas acusaciones contra miembros de las juntas electorales inferiores y se acumularon las denuncias sobre fraudes con base en los registros electorales (Espinal, 1991, 289-290).

Queda por decir, finalmente, que la debilidad de la Junta se evidencia (y se refuerza) con el recurso utilizado ya varias veces (en 1970, 1974 y 1986) de conformar comisiones de ciudadanos notables, encargadas de velar por la pureza de los debates electorales, tarea que habría de corresponder en realidad a la Junta Central (Brea Franco, 1987, 47).

5. Algunas reflexiones finales

Con base en todo lo hasta ahora presentado podemos intentar algunas cortas reflexiones finales. La primera de ellas sería que en el caso concreto costarricense, en el que durante un largo período se cultivaron y preservaron las instituciones democrático-liberales, aun cuando con graves carencias, el establecimiento de una autoridad electoral autónoma contribuyó al saneamiento definitivo de los procesos electorales y con ello al apuntalamiento del sistema democrático.

De otra parte, tenemos que en Argentina y República Dominicana, con organismos electorales de autonomía limitada, el patrimonio de credibilidad de las elecciones difiere en los dos casos: mientras que en Argentina las elecciones son consideradas como libres de fraude desde 1946, en la República Dominicana los eventos electorales siguen siendo empañados por acusaciones de manipulación de los resultados y por protestas y enfrentamientos antes y después de los comicios. Esta situación tendría varias explicaciones plausibles, tales como el divergente grado de desarrollo socio-económico, las diferencias en la estructura social, en el nivel de alfabetismo, en la experiencia administrativa, etc. Nosotros queremos

resaltar las posibilidades aclaratorias que nos ofrece la desigual experiencia de estos dos países con las instituciones de la democracia liberal y, en particular, con la lucha interpartidaria por el poder a través de los actos electorales.

En Argentina, como veíamos anteriormente, después de remontado el proceso de organización nacional (1816-1862), se estableció un régimen protodemocrático, régimen que sería superado a partir de la expedición de la ley Sáenz Peña, con la cual se permitiría la participación política a sectores más amplios de la sociedad y se podrían eliminar las prácticas fraudulentas propias de la República Conservadora. Pensamos que esta vivencia, acompañada de aquella de carácter negativo que se percibió durante el período 1932-1943, contribuyó a desarrollar actitudes y comportamientos favorables a la realización de eventos electorales honestos para la definición de la competencia por el poder político. Ello nos explicaría el hecho de que los comicios que se llevaron a cabo en el intermedio de los diferentes regímenes militares no hayan sido puestos en tela de juicio por los grupos participantes en ellos. No obstante, esta afirmación no debe encubrir el hecho de que una vez transcurridos los eventos electorales el consenso acerca de que los comicios eran el mecanismo más adecuado para la distribución del poder político, desaparecía. Por eso se advierte que luego de todas las elecciones presidenciales anteriores a las de 1983, las fuerzas militares, la elite socio-económica argentina, y en repetidas ocasiones también los partidos políticos perdedores en los comicios, fraguaron y/o cohonestaron los sucesivos golpes de estado (Rouquié, 1983, 198; Cavarozzi, 1987; Evers, 1972).

En la República Dominicana nos encontramos, por el contrario, con una tradición autoritaria de corte personalista. Apenas en los últimos lustros se han logrado preservar en una forma continua las instituciones democraticoliberales, se han constituido partidos políticos y se han realizado ininterrumpidamente eventos electorales en los cuales los resultados no han estado prefijados desde el comienzo. El país, pues, se halla en un proceso de experimentación con las instituciones democráticas. En la medida en que el consenso acerca del mantenimiento del sistema democrático persista, será necesario establecer regulaciones que permitan la consolidación de convicciones y actitudes favorables a la competencia interpartidaria y al método de adjudicación del poder político a través de las elecciones.

En este sentido, consideramos que aparecen de entrada dos campos sobre los cuales sería conveniente reflexionar. El primero se refiere a la

necesidad de dotar a la Junta Central Electoral de mayores condiciones de autonomía frente a los órganos políticos, de tal manera que pueda ofrecer una imagen y una garantía de neutralidad en los procesos electorales. Para ello podrían ser medidas adecuadas la atribución del nombramiento de sus integrantes a organismos no políticos y la exigencia de que los miembros de la Junta sean ajenos a la actividad política; la prolongación del período de sus magistrados, de forma que él no coincida con los del Presidente y el Congreso; la delimitación clara de las prerrogativas y las facultades de la Junta; la adjudicación a ella de la facultad de nombramiento de todos los funcionarios comprometidos en la elaboración de los registros civil y de ciudadanos; y la garantía de autonomía económica para la organización electoral, de modo que se eliminen las situaciones de incertidumbre que han caracterizado los comicios del pasado y que se haga posible la planeación a más largo plazo de las elecciones.

El segundo campo se refiere al tema de la reelección presidencial. Con la Constitución de 1966, la República Dominicana restableció la figura de la reelección.⁴⁹ De hecho, el actual presidente, Joaquín Balaguer, ha sido reelegido después de la culminación del período iniciado en 1966, es decir sin contar con su presidencia dentro de la época de Trujillo, en 1970, 1974, 1986 y 1990. Este tópico ha sido uno de los que más controversias ha causado en las elecciones de este tiempo y ha generado suspicacias y múltiples protestas de parte de los demás partidos. Esto llevó a que el PRD incluyera el tema de la no-reelección como uno de los puntos centrales de su programa de gobierno en 1978 (Espinal, 1987, 154 y 183-184) y a que una vez en el ejercicio de la presidencia se presentaran varios proyectos de reforma constitucional en este sentido, los cuales finalmente fracasarían.⁵⁰ A pesar de estos antecedentes fallidos, pensamos que valdría la pena volver a examinar si la eliminación de la posibilidad de la reelección no sería benéfica para la consolidación de la democracia, dados los problemas y suspicacias que la referida regulación ha propiciado. Aun cuando esta me-

49 De esta forma, la República Dominicana, Paraguay y Nicaragua son los únicos países latinoamericanos que permiten la reelección presidencial inmediata. Ver tabla No. 3 del artículo de Nohlen incluido en esta misma publicación.

50 En Brea Franco (1988a, tomo II) se encuentran transcritos tres proyectos de reforma constitucional que cursaron en el Congreso durante el período 1978-1982, en los cuales se incluyó un artículo destinado a prohibir la reelección inmediata. La iniciativa no prosperó, sin embargo, en buena parte debido a la división del PRD acerca del tema.

dida ofrece también desventajas⁵¹ consideramos que para el caso dominicano y por lo menos durante un período de estabilización del sistema democrático, podría ser útil para reducir el clima de tensión que ha caracterizado las elecciones desde 1970.

51 Pensamos, por ejemplo, en algunas de las mencionadas por Linz (1987, 30-32), tales como la dificultad de que una sociedad produzca líderes de talla cada cuatro años, la brevedad del período presidencial para implementar las políticas propuestas y las consecuencias de esta situación (discontinuidad, precipitación en las decisiones, ineficacia), etc.