

PA-ARI-762

30

CUADERNOS DE
CAPEL

PA-ARF-762

JUAN JARAMILLO
MARTA LEÓN-ROESCH
DIETER NOHLEN

**PODER ELECTORAL Y
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA :**
ESTUDIOS SOBRE LA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN
AMÉRICA LATINA

CAPEL 

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL

1989

23

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1989

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

**Esta es una producción del Servicio
Editorial del IIDH
Coordinadora: Cecilia Cortés**

224.609.8

N779p

Nohlen, Dieter.

Poder Electoral y consolidación democrática:
Estudios sobre la organización electoral en
América Latina / Dieter Nohlen, Juan Jaramillo,
Marta León-Roesch. -- 1. ed. -- San José, C.R. :
CAPEL, 1989.

p. ; 22 cm. -- (Cuadernos de CAPEL; 30)

ISBN 9977-52-036-4

1. Tácticas políticas. 2. Elecciones-
América Latina. I. Jaramillo, Juan, coautor.
II. León-Roesch, Marta, coautora. III. Título.
IV. Serie. V. ISBN.

© IIDH - CAPEL

Diseño de Portada:
Valeria Varas.

**Esta edición estuvo bajo el cuidado y
supervisión de la Editorial Universitaria
Centroamericana -EDUCA-**

**PODER ELECTORAL Y
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA :
ESTUDIOS SOBRE LA
ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN
AMÉRICA LATINA**

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

CAPEL

Consejo Consultivo

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

PRESENTACION

El tema de los Derechos Políticos ocupa, actualmente, un lugar destacado en la consideración de los Derechos Humanos en el Continente Americano, por un doble motivo. En primer término, los Derechos Políticos en general y los procesos electorales en particular son considerados por el propio sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos (así, el Pacto de San José, art. 23) como parte fundamental de la vigencia de los Derechos Humanos. Por otro lado, el proceso de transición a la democracia caracteriza la vida latinoamericana en este momento, hecho que se refleja en los numerosos comicios (presidenciales, legislativos y municipales) que deberán efectuarse en el área en los próximos años.

El afianzamiento de los derechos políticos en el ámbito del continente americano ha sido aspiración permanente de la labor del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**. En su afán de promover estos derechos para la consecución de una democracia firme y duradera el Instituto creó el **Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL**.

En un período corto de tiempo América ha virado del *autoritarismo* de diversos signos a la democracia como sistema de gobierno. La opinión internacional ha

sido testigo de cómo los ciudadanos de nuestros países han preferido ejercer sus derechos políticos, en algunos casos entre las amenazas de muerte y de violencia, para otorgar el mandato político a gobiernos libremente elegidos antes de permitir la formación de regímenes antidemocráticos y represivos. Esta es la mejor demostración de la vocación democrática de los ciudadanos de América.

Frente a este noble y digno anhelo, el IIDH a través de su programa especializado CAPEL, dio lugar a la serie de publicaciones **CUADERNOS DE CAPEL**, para que recogiera el aporte intelectual de nuestros países que han tenido y tienen mucho que decir acerca de la convivencia democrática que promovemos. Hasta el momento la colección ha sido foro abierto para el enriquecimiento técnico y doctrinario de la temática electoral y la educación ciudadana.

La democracia se nutre de la participación ciudadana a través del ejercicio del sufragio. Desde el ángulo de nuestra competencia pretendemos ofrecer la asistencia técnica para el mejoramiento de los mecanismos necesarios para el ejercicio de esos derechos políticos y con ello lograr una mayor expansión de la justicia económica y social. Por esa vía transitamos y como un reconocimiento a todos aquellos ciudadanos que harán de esa aspiración una realidad ofrecemos hoy esta colección que pretende con una perspectiva renovada y dinámica consolidar nuestras todavía incipientes democracias.

Sonia Picado S.
Directora Ejecutiva
IIDH

INTRODUCCION

Ya Ortega y Gasset, en los años veinte, describió con brillo la esencia de la relación entre democracia y procedimiento electoral:

*La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. ...Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire.*¹

Allí se indica que, por sobre todo, del sistema administrativo del proceso electoral depende la garantización de la expresión libre de la voluntad del electorado, la confiabilidad del resultado electoral, y con ello la legitimidad de los poderes públicos que emanan del acto electoral. Así, todo el proceso de la democratización del sufragio que se confundió, en último térmi-

1. José Ortega y Gasset, en: *La rebelión de las masas* (Segunda parte, Cap. VII).

no, con el nacimiento de la democracia moderna (de tipo representativa pluralista), ha sido acompañado de normas y medidas para limpiar o sanear la práctica electoral. Por un lado, la legislación contra el soborno electoral, contra todos esos vicios en manos de individuos (caciques) y grupos sociales (clases dominantes), que desvirtuaban la voluntad política de los electores y que restaban credibilidad y legitimidad a las elecciones.² Por otro lado, la creación de instituciones independientes de los poderes políticos interesados para llevar a cabo las elecciones.³ Al mismo tiempo, se mejoraron los sistemas de inscripción y de actualización (i.e. depuración) de los registros electorales, dado que *no habrá posibilidad de elecciones libres en la práctica, sino se dispone de una administración competente, de un Poder Judicial independiente del Gobierno que inspire confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, y de una opinión pública enérgica capaz de reprimir todo intento de violencia y de corrupción.*⁴

Mientras que en las democracias de los países industrializados, la administración electoral llegó a ser perfeccionada lentamente —ya mucho antes de la era de la informática— en América Latina, por lo menos en algunos países, el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas siguió siendo un problema pendiente. Esta situación latinoamericana sin embargo, no es homogénea. Hay países con mucha tradición democrática, con una historia de limpieza electoral, comparable a la de las democracias occidentales de los países industrializados, sin

-
2. Ver a este respecto el clásico estudio de C. O'Leary: *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*. Oxford 1962.
 3. Un primer intento de sistematizar las experiencias de las democracias post Primera Guerra Mundial en la materia se encuentra en K. Braunias: *Das parlamentarische Wahlrecht*. Berlin/Leipzig 1932, tomo 2, 134 y sig.
 4. W.J.M. Mackenzie: *Elecciones libres*. Madrid 1962, 109.

perjuicio de los intervalos de los regímenes de facto. Incluso se podría sustentar que la tradición electoral, como parte de la cultura política, quedó en pie durante el autoritarismo que en esos países rigió en las últimas décadas, de modo que fueron posibles resultados como el del referéndum en el Uruguay del año 1980 y el del plebiscito en Chile del año 1988, que abrieron —con su negativa a los propósitos autoritarios— el camino hacia la redemocratización.

Retomando una visión global, varios países de la región latinoamericana han avanzado mucho en dirección a la institucionalización de un cuarto poder, el poder electoral, como por ejemplo, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. Otros sin embargo, tienen mucho camino por delante si realmente quieren resolver el problema al cual Ortega y Gasset se refirió. Nos referimos a la administración electoral o a la organización electoral que es un ámbito *sui géneris* de la materia electoral. La ubicación sustantiva de este tema debe ser circunscrita por otros conceptos básicos de la investigación electoral.

El término **Derecho electoral** por una parte, se refiere a aquellas normas legales que se encuentran relacionadas con el Derecho del individuo a participar en la composición de los órganos estatales. El Derecho electoral define, ante todo, quién puede elegir y quién puede ser elegido; asimismo se cuestiona si el Derecho electoral es universal, igual para todos, directo y secreto, principios que, generalmente, han sido consignados en el Derecho Constitucional. El concepto de **Sistema electoral**, en segundo lugar, es un término de uso mucho más restringido. Una definición funcional rezaría así: los sistemas electorales son procedimientos con los cuales manifiestan los electores su voluntad mediante votos electorales, y el número de votos se traduce en curules. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: la (posible) subdivisión de la zona electoral en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de listas), el procedimiento de votación propia-

mente dicho (esto es, si el elector puede entregar uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los votos computados.⁵

La Organización de las elecciones por su parte, es un término que abarca todo lo administrativo del proceso electoral, por un lado, la estructura institucional (órganos de distintos niveles), por otro lado, el conjunto de actividades en función de determinados objetivos. Respecto a este último, dice Julio Brea Franco:

*La administración electoral tiene un objetivo: asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral (convocatoria, inscripción y admisión de candidatos, campaña electoral, votación, escrutinio, conocimiento y decisión de los recursos de impugnación, determinación y proclamación de los elegidos) y garantizar el principio de igualdad. En otros términos lo que se procura es hacer y garantizar: a) que tenga voto todo el que deba tenerlo, b) que el voto dé por resultado la expresión, lo más cercana posible, de las fuerzas sociales, c) que los resultados de la elección no puedan falsearse.*⁶

La organización de las elecciones crea condiciones para que el votante pueda hacer uso del Derecho consignado en la Constitución y participe en la conformación de la voluntad del pueblo, mediante la participación en las elecciones.

La relevancia del tema de la organización electoral como objeto de investigación en América Latina puede ser apreciada ambivalentemente.

-
5. Ver Dieter Nohlen: *Sistemas Electorales del mundo*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), 1981.
 6. Julio Brea Franco: *Administración electoral*, en CAPEL. Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica. 1989. 6-30, pág. 9 y 16.

Es cierto que la consolidación o estabilización de la democracia reside en mayor medida en fundamentos menos formales, como el desarrollo socioeconómico, la estructuración institucional del poder político o la madurez de la cultura política democrática. Sin embargo, no es menos cierto que la legitimidad del proceso político descansa en la limpieza de los actos formales, y especialmente de las elecciones. La organización electoral es, en sí, un problema procedual, pero, al mismo tiempo, un complemento irrenunciable de los requisitos sustantivos de la democracia.

En segundo lugar, la relevancia del tema de la organización electoral en América Latina reside en un factor de orden metodológico. No existen estudios comparados sobre este tema que abarquen a los países de la región.⁷ Las investigaciones disponibles se limitan a estudios monográficos sobre algunos países y sobre algunos de los componentes de la organización electoral. A esa falta de estudios comparativos se agrega la necesidad del conocimiento del tema en la región para aprovechamiento técnico-práctico. Es mucho mayor la viabilidad de transferir modelos o experiencias entre los países de la región que desde fuera de ella, como ocurre tan a menudo y con malos resultados.

Las observaciones expuestas fundamentan el esfuerzo que un grupo de colaboradores míos han iniciado para estudiar estos ámbitos de la investigación electoral en el proyecto "Poder Electoral y Consolidación Democrática. Estudios sobre la organización electoral en América Latina".⁸ En esta

7. Vale mencionar como primer intento comparativo: Instituto Interamericano del Niño/Fondo de las Naciones Unidas para las actividades en materia de Población: *Diagnóstico del registro civil latinoamericano*, Montevideo 1983. Añadimos como estudio muy útil aquel sobre España que contiene mucha información comparativa: L.M. Cazorla Prieto, y otros: *Comentarios a la ley orgánica del régimen electoral general*. Madrid, 1986.

8. El equipo está compuesto por Beatriz Franco, Juan Jaramillo y Marta León-Roesch. El proyecto se inserta en el marco de proyectos de investigación

publicación presentamos las primeras contribuciones, un informe sobre el proyecto de investigación preparado por Juan Jaramillo y un estudio-parte, escrito por Marta León-Roesch.

En el trabajo de Juan Jaramillo se fundamenta el objetivo de la investigación presentándose varias áreas en las cuales se van a abordar los estudios. a) Las entidades centrales electorales denominadas Cortes, Consejos o Tribunal Electoral, según el caso; b) Los registros electorales; c) La estadística electoral. El autor diseña algunas pistas de la investigación, haciendo hincapié en lo sistemático comparativo del enfoque, cuya meta no se logra sólo con la sola fundamentación misma del estudio. Los casos que se citan son ejemplos muy ilustrativos para hacer entender sobre la complejidad de la empresa científica que se afronta y de su importancia, aún cuando sin anticipar resultados sistemáticos.

Para suplir esta parcialidad se ha agregado la publicación del breve estudio de Marta León, miembro del grupo de investigación, sobre los registros electorales de tres países, lo que, a pesar de la selectividad de los países, representa ya una muestra del tipo de análisis que se va a seguir en la investigación posterior.

Como resumen de esta presentación, debe insistirse que los estudios tienen un alcance introductorio de una investigación muy amplia. Sin embargo ello no es óbice para no reconocer que se trata de dos contribuciones ordenadas e ilustrativas, que sugieren la relevancia del tema que presentan.

Dieter Nohlen

"Organización y representación política en América", que se ejecuta en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. D-69 Heidelberg, Marstallstr. 6.

Organización Electoral en America Latina

Juan Jaramillo

I. INTRODUCCION¹

Desde fines de la década del setenta ha tenido lugar un proceso de redemocratización y democratización en la mayoría de los países latinoamericanos sujetos a regímenes de autoritarismo militar. El término redemocratización se ha venido utilizando preferencialmente para referirse a aquellos países suramericanos, que ya habían gozado de sistemas de gobierno democráticos y elecciones libres durante algunos períodos, y que desde mediados de la década del sesenta fueron sustituidos paulatinamente por regímenes autoritarios. En un momento determinado solamente Venezuela y Colombia disponían de una legitimación democrática para sus gobiernos. Con el término democratización se ha aludido, por otra parte, a los procesos políticos que se han venido dando en los países centroamericanos. En esta región, con la distinguida excepción

1. Tratándose de la presentación de un proyecto de investigación, el presente trabajo incorpora notas de pie de páginas sólo en casos mecánicos. La bibliografía utilizada se integra adjunta al texto.

costarricense desde 1948, los regímenes militares o cívico-militares habrían constituido más bien la excepción.

El proceso de democratización y redemocratización en América Latina, junto con el encaminamiento democrático de España, Portugal y Grecia, en Europa, y de Filipinas y Corea, en Asia, ha producido un giro en la investigación comparada internacional dentro del campo de las Ciencias Políticas. Los estudiosos de los regímenes autoritarios y del fenómeno de la caída de las democracias dirigen ahora su interés al problema de la democratización y al de la consolidación de la democracia. Entre las numerosas preguntas que han surgido dentro de esta nueva área de estudio sobresalen las que se refieren a las posibilidades de consolidación de las nuevas democracias y a las condiciones que ella requiere.

Uno de los temas que más goza de la atención de los investigadores al interior de este nuevo campo de trabajo es el relacionado con las instituciones. A las carencias e ineficiencias de éstas se les atribuye una buena parte de la responsabilidad en el desprestigio y el derrumbamiento de las democracias y, por lo tanto, se espera que su reforma y mejoramiento contribuyan al afianzamiento de las democracias nacientes.

Este proyecto de investigación se inscribe precisamente dentro del marco de los análisis institucionales, puesto que se propone estudiar comparativamente dentro del área latinoamericana cuatro aspectos básicos de la organización electoral, todo dentro del propósito de explorar sus defectos y debilidades y de exponer diferentes alternativas a ellos, buscando así colaborar con el objetivo de lograr que las instituciones operen en apoyo del sistema democrático.

II. EL CONTEXTO POLITICO Y CIENTIFICO DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA ORGANIZACION ELECTORAL

A. *SOBRE EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA*²

Para iniciar es conveniente hacer algunas precisiones sobre el concepto de democracia. Este concepto ha sido siempre uno de los más discutidos en el campo político y es especialmente controvertido en los países latinoamericanos y en el Tercer Mundo en general. Las posiciones alrededor de él se pueden separar a grosso modo en dos sectores. El primero considera que existe democracia cuando la institucionalidad estatal se ajusta a las normas del Estado democrático-liberal, tales como pluralismo político, elecciones libres, separación de poderes, libertades públicas, respeto de los derechos humanos individuales, etc. La democracia queda así restringida al aspecto institucional y a la relación individuo-Estado.

La otra posición plantea, en cambio, que la democracia es ante todo un fenómeno social y económico, lo que significa que para que exista la democracia lo más importante es que la riqueza producida en un país determinado se distribuya de manera equitativa, de forma que las diferencias sociales se reduzcan drásticamente. En Latinoamérica se han mantenido hasta ahora estas dos posiciones separadas y aun más se han considerado hasta excluyentes. Aquellos que están por la "democracia política" no han manifestado mayor interés por construir al mismo tiempo una "democracia social" y, al contrario, entre los que siempre han abogado por la "democracia social", muchos afirman que la "democracia política" constituye un impedimento para el logro de sus objetivos, razón por la cual en muchas ocasiones han manifestado su desprecio por la "democracia burguesa" y han propugnado por regímenes de corte autoritario o totalitario.

2. Para abundar sobre este aparte y el próximo véase Nohlen/Solari (1988); Nohlen (1988).

No es éste el lugar para continuar con este debate. Sin embargo, sí es conveniente precisar que de la experiencia preautoritaria y autoritaria de Latinoamérica en las últimas décadas se pueden extraer dos conclusiones, de las cuales se podría deducir también que la conflictiva relación entre estos dos entendimientos de la democracia tiende a ser superada por una conceptualización más depurada. Estas dos conclusiones son:

1. Que la democracia política no tiene mayores posibilidades de subsistencia si no se realizan reformas radicales de carácter social y económico. Las posibilidades de participación política y de movilización social que abre la democracia permiten que los sectores desfavorecidos de la sociedad a través de sus organizaciones políticas y sociales en un momento dado coloquen en entredicho la vigencia de la estructura socioeconómica. Al ser desatendido el clamor hacia las reformas se despeja el camino para la generación de desconfianza hacia las posibilidades que el sistema democrático ofrece y para la aparición de formas de lucha violentas como factor dirimidor de conflictos, cosa que casi que invariablemente conduce a la caída de las democracias; y,

2. que la dura experiencia que representaron en varios países los regímenes militares ha contribuido a revalorizar la importancia de la democracia política. En este sentido son relevantes las palabras de Cardoso:

La democracia después del autoritarismo militar, adquiere la fuerza de un valor en sí. Existe ciertamente reivindicación de la autonomía de lo social como componente indispensable del nuevo horizonte político latinoamericano; existe, inequívocamente, el sentimiento de desigualdad social y la convicción de que sin reformas eficaces del sistema productivo y las formas de distribución y apropiación de las riquezas, no habrá Constitución ni Estado de Derecho capaces de eliminar el

*olor a farsa de la política democrática. Pero existe también la creencia de que el sistema político, bien en el aspecto partidista, bien en el estatal no absorbe la dinámica de lo social y no debe absorberla. Y correlativamente, se siente que la pan-politización específica de lo social, por sí sola, no rehace instituciones, ni asegura el equilibrio necesario entre los distintos niveles de la sociedad. La nueva democratización incluye un reequilibrio de poderes entre el Estado, los movimientos de la sociedad civil y los partidos.*³

B. SOBRE LOS PELIGROS PARA LA DEMOCRACIA

Los procesos de redemocratización y de democratización que se han dado en Latinoamérica en los últimos años corresponden claramente al entendimiento de la democracia como democracia política o liberal. Es más, en varios de los países involucrados en estos procesos, los problemas sociales son ahora, a causa de las políticas implementadas durante los gobiernos militares, mayores que en la época de la caída de los regímenes preautoritarios. A pesar de ello existe en el momento un acuerdo general con respecto a la importancia de la preservación de la democracia como régimen político. La experiencia autoritaria anterior ha contribuido en gran medida a la creación de este consenso, luego de sus fracasos en el manejo de las políticas económica y social y de sus crasas violaciones de los derechos humanos. Ahora bien, una serie de problemas se presenta frente a los deseos de afianzamiento del régimen democrático. Entre ellos tenemos:

a) **La estructura socioeconómica:** las extremas desigualdades sociales y las condiciones de miseria en que vive un altísimo porcentaje de la población de los países latinoamericana-

3. Cardoso (1987), p. 29. Véase también Pásara, Luis: *Ocho años*, en Revista Carctas N° 1016, julio de 1988, p. 25.

nos representan el peligro más serio contra la supervivencia de la democracia política. La miseria es el mejor caldo de cultivo para la generación de violencia y conflictos armados y con ello para el advenimiento de regímenes autoritarios o totalitarios. Por eso debe ser considerada como de primer orden la necesidad de introducir profundas reformas sociales y económicas. En este punto hay que agregar, sin embargo, que la aguda crisis económica por la que atraviesan los países latinoamericanos, así como el agravamiento de los problemas sociales que se generó durante la época autoritaria, representan obstáculos casi insalvables para el adelantamiento de las reformas necesarias.

b) **El estamento militar:** este tiene en varios países una preocupante tradición golpista (como en Argentina y Bolivia) y en otros países ha gobernado o cogobernado durante décadas enteras (como en El Salvador, Guatemala y Nicaragua). Aun después de los procesos de democratización las fuerzas militares continúan siendo un actor político de primer orden en los diferentes países, siempre dispuestas a opinar e imponer sus vetos y hasta a procurar un nuevo golpe de estado. Los ejemplos de Brasil, Argentina y Guatemala son ilustrantes en este sentido. En el primero, los militares estuvieron atentos y se manifestaron en diversas formas con respecto a las diversas propuestas en torno a la nueva Constitución brasileña. Así, por ejemplo, en la discusión sobre si debía optarse por una forma de gobierno presidencialista o por una forma parlamentaria, la Asamblea Constituyente decidió de manera sorpresiva, luego de que se habían escuchado voces de los sectores militares contrarias al parlamentarismo, rechazar la adopción del sistema parlamentario, a pesar de que hasta el último momento se tenía certeza de que la mayoría de los miembros de la Asamblea se inclinaba por él. En Argentina y Guatemala, como es bien sabido, algunos sectores de los militares han intentado nuevos golpes de estado y aun cuando estos no han resultado exitosos han logrado con ellos, respectivamente, poner freno al juzgamiento de los militares comprometidos en la guerra sucia y al diálogo que se venía adelantando con los grupos guerrilleros.

Aún en Colombia, un país sin tradición golpista y en el que durante este siglo solamente se han presentado dos pronunciamientos militares, uno de ellos fallido (1944) y el otro exitoso (el que condujo de 1953 a 1957 al Gral. Rojas al poder), el estamento militar desempeña un papel político de primer plano. Esto ha quedado bien claro con el proceso de paz iniciado por el gobierno de Belisario Betancur, al cual se opusieron ellos tenazmente y contribuyeron de manera importantísima a conducirlo hacia el fracaso.

c) **La creencia en la democracia:** la sustitución de los regímenes autoritarios por gobiernos democráticos ha sido recibida con alborozo en todos los países en que se ha dado. La democracia ha experimentado, como ya se dijo, un proceso de revalorización. Sin embargo, se puede observar que este aprecio por la democracia se reduce considerablemente cuando se coloca en competencia con otros valores, tales como empleo, seguridad, satisfacción de necesidades básicas, etc.⁴ En el Perú, por ejemplo, en un encuentro convocado por el Instituto de Estudios Peruanos para discutir sobre los problemas del afianzamiento de la actual democracia, se encontró que ninguno de los participantes estaba dispuesto a salir en defensa del régimen democrático.⁵ Recientemente, los delegados a la Asamblea de la Juventud Aprista Universitaria exigieron al Ministerio del Interior la entrega de armas al pueblo, para que éste las utilice en el caso de que se presente una coyuntura revolucionaria.⁶ En el mismo Perú, varios de los partidos y agrupaciones conformantes de la Izquierda Unida demuestran una actitud ambivalente ante la democracia, pues a la vez que participan en los procesos

4. Cfr. M. Carballo de Cille: *"Qué pensamos los argentinos? Los valores de los argentinos de nuestro tiempo"*. Buenos Aires, 1987, p. 56 y ss; citado por Nohlen (1988), p. 14.

5. Cfr. J. Cotler (ed.): *"Para afirmar la democracia"*, Lima, 1987; citado por Nohlen (1988), p. 17.

6. Cfr. Revista Oiga N° 388, julio de 1988, Lima, p. 24.

electorales y reclaman libertades públicas, se pronuncian por la insurrección armada como único medio viable para la realización de la revolución que ellos pregonan. De otro lado, ya han empezado a hacer su aparición en el país escuadrones de la muerte, los cuales se justifican a sí mismos, argumentando que las instituciones gubernamentales se muestran incapaces ante las actividades de Sendero Luminoso, razón por la cual ellos habrían tenido que entrar a actuar en defensa de la patria, liquidando a los senderistas y a sus auxiliadores.⁷ Esta situación evidencia, pues, la importancia de propagar el valor de la democracia tanto entre los sectores de derecha, tan afectos a recurrir a los militares,⁸ como entre los sectores de izquierda, muchos de los cuales no abandonan su concepción de la necesidad de la toma armada del poder.

d) **Las carencias político-institucionales:** esta variable ha sido hasta ahora muy poco considerada. La preocupación acerca de ella es quizás la novedad más relevante de la reciente discusión sobre las condiciones necesarias para la consolidación de la democracia.

La pregunta que subyace al ocuparse con esta variable es la de si las instituciones y el sistema político son funcionales y eficaces o si, por el contrario, sus deficiencias conducen a una

7. Así, por ejemplo, en el mes de julio del año que cursa fue asesinado el abogado Manuel Febres, quien como defensor de Osmán Morote, considerado el segundo hombre en Sendero Luminoso, había logrado su absolución en la primera instancia. Otros abogados de la Asociación de Abogados Democráticos, considerada como un frente legal de Sendero, han sufrido también atentados en el último tiempo. Véase Revista Sí N° 75, agosto de 1988, p. 12 y ss.

8. En este sentido es interesante lo que afirma el general retirado y exgobernante peruano Francisco Morales Bermúdez, en una entrevista hecha por la Revista Caretas. Él señala que "...la propia civilidad empuja a los militares a la toma del poder. En Latinoamérica la mayor parte de las intervenciones militares en la vida política de nuestros países, cualquiera sea su estilo, ha ocurrido con una gran presencia civil. Es decir, rara vez han sido los militares mismos los que se han lanzado solos a alterar un orden determinado". Revista Caretas N° 1016 julio de 1988, p. 34.

situación de inmovilismo y de incapacidad para que el sistema político procese y se adapte a las demandas de la sociedad. Para que el sistema democrático permanezca atractivo es necesario que las instituciones sean capaces de adelantar políticas de transformación y que ellas mismas apuntalen las ideas democráticas. De no ser así, el accionar de las mismas instituciones puede contribuir al derrumbamiento de las democracias. Esa es precisamente la preocupación de los autores que se ocupan con esta materia: que los sistemas políticos-institucionales preautoritarios carguen con parte de la responsabilidad en el desmoronamiento democrático.

Respondiendo a esa preocupación se han venido haciendo diversos planteamientos con respecto a la necesidad de realizar reformas político-institucionales en el subcontinente. Uno de los primeros aspectos que se ha abordado es el del presidencialismo, sistema imperante en todas las democracias latinoamericanas. Entre las críticas que se le hacen están la de que el sistema impide la adaptación del Estado a las nuevas situaciones que se van presentando (dado que el presidente es prácticamente inamovible); que el presidencialismo latinoamericano ha despojado al Congreso de muchas de sus funciones y que su relación para con éste más que de balance y cooperación de poderes es de obstaculización mutua; que el sistema, a pesar de que la creencia general corre en sentido contrario, impediría la continuidad de las políticas estatales, etc.⁹ Al presidencialismo se lo considera, pues, como generador de ineficiencia y desestabilización y por eso se ha venido propugnando su abolición y la adopción, en su lugar, de un sistema parlamentario o semiparlamentario. Las propuestas en este sentido no sólo han quedado al nivel de los autores: en Brasil, el Consejo Constituyente se ocupó largo tiempo con el asunto y al final decidió continuar con un sistema presidencialista reformado y, en Argentina, el presidente Alfonsín propuso reformar la

9. Véase Linz (1987).

Constitución, de forma tal que se adoptara un sistema semiparlamentario.

Otros puntos han sido incorporados a la discusión sobre la reforma institucional. Así, se plantea la necesidad de fortalecer el Congreso y los partidos políticos; de descentralizar funciones permitiendo que la energía de las regiones se libere; de privatizar determinadas actividades que habfan sido llevadas a la órbita estatal; de modificar el sistema y la organización electorales, etcétera.

C. LA ORGANIZACION ELECTORAL: AMBITO E IMPORTANCIA

El trabajo que aquí se presenta se inscribe precisamente dentro del marco de discusión sobre la necesidad de reformar las instituciones. El proyecto consiste en una investigación comparada a nivel latinoamericano de la organización electoral, para lo cual se han seleccionado cuatro aspectos de ella: dos relacionados directamente con las instituciones encargadas de ofrecer garantías de pureza e imparcialidad en los eventos electorales a los intervinientes en ellos, que serfan las Cortes Electorales y los Registros Electorales, y dos que se relacionan más bien con problemas específicos que afronta la legitimación de los regímenes respaldados en el voto popular, cuales son el de las estadísticas electorales y el de las claves de representación.

Estos temas se enmarcan dentro de un panorama latinoamericano de interés creciente en la temática de la organización electoral, tal como lo testimonian la creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, y el del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, así como las nuevas Constituciones y Leyes Electorales que se han promulgado en la región durante la década en curso.

1. Derecho electoral, sistema electoral y organización electoral

Para comenzar es conveniente, con el objeto de precisar áreas y evitar confusiones, realizar una diferenciación teórica entre tres conceptos que se vienen utilizando indistintamente en la discusión sobre materias electorales. Estos tres conceptos son el derecho electoral, sistema electoral y organización electoral.

Bajo el término de *derecho electoral* se cobijan las normas legales que señalan cuáles son los derechos de las personas en lo relacionado con su participación en la designación de sus gobernantes y representantes. Más concretamente, el derecho electoral define quién puede elegir y quién puede ser elegido y señala si el voto es universal, igual, directo, secreto y obligatorio o no. Atendiendo a la importancia de esta materia, generalmente su regulación se realiza a nivel constitucional.

Por su parte, el término *sistema electoral* hace referencia a los procedimientos por medio de los cuales los ciudadanos ejercen su derecho al sufragio y los votos se transforman en escaños. Este ámbito de la materia electoral se ocupa entonces de cuatro puntos: la (posible) subdivisión de la zona electoral en circunscripciones electorales (circunscripciones uninominales o plurinominales y las varias formas que asumen estas últimas); las formas de la candidatura (listas cerradas y bloqueadas/no bloqueadas o listas abiertas, etc.); el procedimiento de votación (voto único o múltiple, voto preferencial, etc.); y las normas o procedimientos para la atribución de escaños (procedimiento d'Hondt, de cociente electoral, etc.). El debate acerca de los sistemas de elección mayoritario y proporcional, que en últimas se reduce a la discusión sobre los principios de representación mayoritaria y proporcional y a sus múltiples formas de materialización, se da justamente al interior de esta área del campo electoral.

Finalmente, la *organización electoral* se circunscribe a la

reglamentación administrativa de los comicios electorales, abarcando las actividades preparatorias del debate electoral, las elecciones mismas y los actos posteriores a ellas. Comprende, pues, la elaboración de un registro electoral, el proceso de inscripción de partidos y de candidatos, la regulación y control de las campañas electorales, la organización de la emisión de los votos y de su recuento, la proclamación de los candidatos elegidos, la resolución de los conflictos presentados a raíz de los comicios, etcétera.

El debate que gira alrededor del sistema electoral es claramente político. En él lo que está en juego son las relaciones de poder entre las diversas fuerzas. Por el contrario, las normas relativas al derecho electoral y a la organización electoral han de asentarse al margen de las disputas políticas. Ellas deben ser el fundamento, la base segura sobre la cual se desarrolle el enfrentamiento político democrático.¹⁰

2. La importancia de las instituciones electorales

Concentrándonos en el aspecto de las instituciones electorales, encontramos que ellas deben ser capaces de ofrecer a todos los participantes en las lides electorales igualdad de oportunidades y la certeza de que los resultados de los comicios se ajustan realmente a la voluntad de los votantes. La credibilidad de la democracia y la confianza de los electores en que con sus votos podrán seleccionar sus gobernantes y escoger determinadas políticas de gobierno, depende del deseo y la capacidad de dar cumplimiento a esta premisa. De no ser así, la legitimidad de los gobiernos queda obviamente cuestionada y con ello se allana el camino al descrédito de la democracia y a la escogencia de otras formas de lucha para la conquista del poder. Valga como ejemplo el caso de las elecciones colombianas del 19 de abril de 1970. De los cuatro candidatos de aquella vez, dos

10. Nohlen (1978), págs. 35 y ss.; Nohlen (1987a), págs. 77 y ss.

concentraban el favor de los votantes: Misael Pastrana, candidato oficial de los partidos liberal y conservador, constituyentes del Frente Nacional, y Gustavo Rojas Pinilla, el candidato de la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Los escrutinios iniciales señalaban que la ANAPO tenía la mayoría y sus partidarios celebraban ya el triunfo, cuando el gobierno ordenó la suspensión de la transmisión de los resultados de los escrutinios. Los militantes de la ANAPO, temerosos de que los resultados fueran manipulados, decidieron salir a la calle a defender su triunfo, ante lo cual el gobierno militarizó el país y decretó el toque de queda. Varios días después el gobierno suministró los datos finales de las elecciones y en ellos aparecía que el candidato del Frente Nacional había obtenido el triunfo por un escaso margen de votos.

La lección que extrajeron muchos de los dirigentes del partido fue la de que para evitar otro caso similar habían de organizar grupos armados propios. Así se empezó a hacer y, finalmente, varios importantes líderes de la ANAPO, junto con otras personas provenientes de grupos guerrilleros, crearon el Movimiento 19 de Abril (M-19), el cual se convertiría en uno de los grupos guerrilleros más activos del país. Uno de sus fundadores diría después:

Antes del 19 de abril de 1970, yo nunca había pensado vivir en la clandestinidad, en utilizar la violencia. Fue después de ese robo electoral cuando comencé a creer que la injusticia que reina en Colombia va a eliminarse con el ejercicio de la violencia. Entonces me metí en esto.¹¹

La actual situación mexicana, tras las elecciones presidenciales del 6 de julio pasado, representa otro caso interesante en este sentido. En México desde hace décadas los resultados electorales han favorecido ampliamente al PRI. Sin embargo,

11. Relato de Carlos Toledo Plata en Lara (1986), p. 43. Más sobre la historia y desarrollo del M-19 en el mismo libro.

hasta ahora no se había dado el fenómeno de que un partido de oposición estuviera en condiciones de disputarle el triunfo al PRI. En estas elecciones, como es de público conocimiento, el candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas, aseguró algunos días después de celebrarse los comicios que él había sido el ganador y que la demora en la entrega de los datos electorales obedecía a un plan para desconocer se resultado. En efecto, el gobierno y el PRI habían prometido suministrar datos desde la misma noche de la jornada, pero hasta cuatro días después no lo comenzaron a hacer, aduciendo que el sistema de comunicaciones había fallado. Esta situación, así como las numerosas denuncias en diversos estados, permitió que la duda sobre una manipulación electoral se consolidara. Habiéndose declarado como ganador a Salinas, los partidos de oposición denunciaron un fraude. Cárdenas ha tocado la médula del problema al afirmar que si Salinas asume la presidencia ello equivaldría a un golpe de estado y que un *presidente que llegara así al poder carecería de legitimidad, de autoridad moral ante el pueblo y de autoridad en el terreno internacional*.¹² El desenlace del conflicto sigue aún abierto; y que el futuro político de México, considerado como uno de los países con mayor potencialidad de explosión social, depende en buena medida de la actitud que asuma la oposición,¹³ es claro, sin embargo, que la democracia no tiene posibilidades de afianzarse si la organización electoral no es capaz de eliminar el fantasma del fraude y de la inutilidad de acudir a las urnas.

La relevancia de la tarea de otorgarle credibilidad a los

12. Diario *El País*, 11.07.88., p. 2.

13. Escribe Octavio Paz en su artículo *México ante un proceso incierto*, publicado en el diario *El País* del 22.08.88, p. 5: "Asistimos al desenlace de un proceso que se inició hace más de 20 años. Como ocurre siempre en la historia, hoy todos ignoramos qué nos aguarda. Comienza un período de transición pacífica hacia la democracia o, de nuevo, la obstinación de unos y la ceguera de otros desencadenará la doble violencia que ha ensombrecido nuestra historia, la de los partidos y la de los gobiernos?".

procesos electorales y, por ende, a las instituciones y los mecanismos con los que se adelantan, exterminando los fantasmas del fraude y la manipulación, se hace mayor en tanto que se observa que entre los ciudadanos de muchos países latinoamericanos existe la tendencia a desconfiar de las posibilidades de limpieza, de pureza, de los debates electorales, cosa que obviamente responde a lo que ha sido la historia electoral de los países. Para dar apenas un ejemplo, entre los muchos que son posibles, citemos el caso del Perú en 1980. En aquella ocasión, al darse a conocer que los resultados de las elecciones presidenciales favorecían a Fernando Belaunde, candidato de Acción Popular, la primera reacción pública del APRA fue la de denunciar que las elecciones habían sido fraudulentas. Luego, al observar que la diferencia de votos era considerable (700.000 votos), aceptó los resultados. Sin embargo, no en todos los casos pueden ser tan grandes las diferencias, como para que el temor del fraude se disipe con las simples cifras. La creación de una tradición democrática requiere, pues, de instituciones que generen confianza, que ofrezcan transparencia y limpieza, de tal forma que aun en los casos más complicados la duda y la desconfianza no tengan asidero.

D. LAS AREAS DE ESTUDIO

1. Las Cortes Electorales

Las Cortes Electorales son los organismos encargados de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales.¹⁴ Es justamente sobre estas instituciones que recae la responsabilidad de dotar de credibilidad a los debates electorales, condición imprescindible para que los gobiernos resultantes de los comicios dispongan de legitimidad.

14. El término Corte Electoral se utiliza aquí en forma genérica, aun cuando en cada país reciben estos organismos una denominación propia y diferente.

Sin embargo, y a pesar de la trascendencia decisiva de estos organismos, no pocos países del área latinoamericana acusan serios problemas en este punto. En México, como caso ilustrativo, el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas fundamentó un mes antes de efectuarse las elecciones su denuncia sobre irregularidades del proceso electoral, entre otras razones, en el hecho de que en la Comisión Federal Electoral tomaban parte 19 representantes del PRI y apenas 12 de toda la oposición.¹⁵ Igualmente, en este país se afirma que el solo hecho de que el Secretario de la Gobernación y los representantes de las Cámaras del Congreso presidan la Comisión ya constituye de por sí una buena base para sospechar de los resultados electorales. En Colombia por otra parte, se ha venido clamando desde hace varios años por reformar la organización electoral. La Comisión de Estudios sobre la Violencia que conformó el gobierno colombiano en 1987 con el fin de indagar sobre las perspectivas de este fenómeno y sobre el tipo de medidas a tomar para controlarlo, conceptuó que una de las reformas institucionales básicas para contrarrestar la violencia política era el

*establecimiento de una rama electoral independiente del Gobierno, encargada de organizar y adelantar los debates electorales y de consultar en forma imparcial y técnica, mediante la atribución de un poder disciplinario sobre el conjunto de los funcionarios del Estado.*¹⁶

En la misma Colombia y en la República Dominicana, por ejemplo, es costumbre que los gobiernos convoquen antes de cada elección una Comisión de Garantías, la cual ha de velar por la imparcialidad y la igualdad de oportunidades para todos los participantes en la contienda electoral. Obviamente, la conformación de estas comisiones coloca en entredicho las

15. Diario *El País*, 12.06.88, p. 6.

16. Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987), p. 4.

posibilidades de las respectivas Cortes Electorales de garantizar la pureza e imparcialidad de las elecciones y sugiere la necesidad de que ellas sean reformadas.

Esta investigación se propone contribuir al perfeccionamiento de los organismos electorales en el subcontinente, partiendo de la base de que del estudio comparado de las Cortes Electorales en la región surgirán modelos y experiencias útiles en este sentido. De sobra estaría aclarar que no se pretende encontrar el tipo perfecto de Corte Electoral, pues las condiciones políticas y la historia misma de cada país exigen salidas institucionales propias a cada uno.

La investigación se ocupa en primera instancia de la descripción de las Cortes Electorales en los diferentes países latinoamericanos. En esta descripción se consideran, entre otros, los siguientes puntos:

1. cuál es su estructura administrativa y si las instituciones tienen un carácter permanente o transitorio;

2. la forma de integrar el organismo, es decir, en qué instancia residen las facultades de nombramiento, sanción y despido de sus miembros;

3. cuál es el grado de autonomía de la Corte con respecto a los órganos del poder público en lo que se refiere a financiación, personal, tecnología, control administrativo, etcétera;

4. cuáles son las facultades y funciones de los organismos. En este punto se analizarían los siguientes aspectos:

a) si la Corte dispone únicamente de facultades administrativas o si, por el contrario, goza también de facultades relacionadas con las actividades jurisdiccionales, legislativas y disciplinarias;

b) si el padrón o registro electoral se halla bajo el control y dirección de la Corte Electoral y de qué facultades dispone esta institución en relación con el organismo encargado de la elaboración de él;

c) qué control ejerce la Corte sobre los partidos políticos en lo que se refiere al otorgamiento de personerías jurídicas a ellos y a sus fundaciones o asociaciones; al control de sus finanzas; a la financiación de las campañas electorales; a la realización de las asambleas partidarias; a la escogencia e inscripción de los candidatos, etcétera;

d) qué control ejerce el organismo sobre la campaña electoral en lo relativo a los medios de comunicación, las encuestas, el mando sobre las fuerzas armadas y la policía, el nombramiento de las juntas receptoras de votos y de los escrutadores; etc. y,

5. si los diferentes partidos políticos disponen de posibilidades de control sobre el organismo electoral.

A continuación, con base en todos los datos acumulados, se procederá a establecer las características generales de las Cortes en el ámbito latinoamericano y a diferenciar los diversos tipos de estructuración de estas instituciones en el subcontinente. Finalmente, se intentará establecer qué repercusiones tienen los diferentes tipos de Corte Electoral en la vida política y los procesos electorales de los países. Así, por ejemplo, cabría preguntarse si un determinado tipo de Corte es más propenso para la aparición del fraude electoral; si un tipo dado de Corte Electoral genera una actitud determinada de los ciudadanos ante las elecciones y la democracia en general; si las Cortes ejercen influencia sobre los partidos, en cuanto se refiere a la democratización interna, el fraccionamiento y el personalismo; si favorecen la reducción del espectro político partidario, etcétera.

Partiendo de los datos recabados hasta el momento, se podría proponer clasificar a las Cortes Electorales de acuerdo con un *continuum* que correría desde un extremo que denominaremos "Cortes Autónomas" hasta otro que sería el de "Cortes no Autónomas". Obviamente ninguna de las Cortes Electorales en la región podría ser ubicada de forma contundente en uno de

los polos, pero sí es posible pensar clasificarlas como más cercanas a un extremo que al otro. Por otro lado, con el término autonomía se hace aquí referencia especial a dos puntos: la independencia de los organismos electorales con respecto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y a los mismos partidos políticos, es decir, la posibilidad de permanecer neutral frente a los organismos y a los avatares políticos; y las facultades de intervención y de decisión de que disponen en las actividades que pertenecen a la función electoral. Así, pues, la autonomía se refiere no sólo a la independencia frente a otras instituciones sino también a sus posibilidades de acción y decisión en el ámbito electoral.

Para la determinación del lugar que le corresponde a cada Corte Electoral dentro del *continuum* que se propone, han de tomarse en cuenta diversas variables y la forma en que se reúnen e interactúan en cada caso concreto. Estas variables serían:

1. La *entidad nominadora*, es decir, en quién recaer la facultad de designar los miembros de la Corte Electoral. De los casos examinados hasta ahora se podrían sugerir dos tipos de entidades nominadoras: las de carácter político y las de carácter no político. Dentro de las primeras estarían el Congreso, el Ejecutivo y los partidos políticos. Las segundas serían organismos jurisdiccionales (Corte Suprema de Justicia - Consejo de Estado) y comisiones ad-hoc convocadas con el fin específico de elegir a los magistrados de la Corte Electoral. Los casos de Venezuela, El Salvador y República Dominicana se ajustan directamente al primer tipo, pues en estos países el poder legislativo —bien sea la cámara única, bien el Congreso en pleno, bien una de las cámaras legislativas— designa a los miembros de la Corte Electoral, de acuerdo con las propuestas que presenten los partidos políticos mayoritarios y/o el Poder Ejecutivo. México también correspondería a este tipo, pues su Corte es integrada por el Secretario de la Gobernación, dos representantes del Congreso, un representante de cada partido político inscrito y un notario; es decir, solamente el último no

tendría un origen político. Panamá, cuyo Tribunal Electoral es integrado por tres miembros en propiedad, nombrado uno por el Poder Ejecutivo, otro por el Legislativo y el último por el Jurisdiccional, y Honduras, con una Corte Electoral integrada actualmente por 5 miembros, uno designado por la Corte Suprema de Justicia y los cuatro restantes por cada partido político inscrito, se acomodarían también al tipo de entidad nominadora política, dada la preeminencia de los organismos con carácter político.

Al segundo tipo se ajustarían Costa Rica, Colombia y Perú. En Costa Rica, la facultad nominadora es ejercida por la Corte Suprema de Justicia; en Colombia por el Consejo de Estado; en Perú, la facultad de nominar a los 7 magistrados del Jurado Nacional de Elecciones se distribuye entre diferentes organismos, a saber: uno por la Corte Suprema de Justicia, uno por la Federación de Colegios de Abogados del Perú; uno por el Colegio de Abogados de Lima; otro por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales y, finalmente, los tres restantes son elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales del Norte, Centro y Sur de la Nación. Un caso mixto sería el de Guatemala tras la expedición de la nueva ley electoral (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente). En este país, la ley electoral anterior (ley 30/83) consagraba que los cinco integrantes del Tribunal serían nombrados por la Corte Suprema de Justicia de una lista de veinte candidatos que le presentaría una comisión de postulación compuesta por el rector de la Universidad de San Carlos, los decanos de las diferentes facultades de derecho del país, un representante de los rectores de las universidades privadas y un representante de los colegios profesionales. Con la nueva ley, la facultad nominadora fue trasladada al Congreso, el cual, sin embargo, ha de seleccionar los magistrados de una lista que le presente la comisión de postulación, la que, aun cuando ha sido modificada en su composición, continúa teniendo un carácter independiente y universitario.

No está de más agregar que para la determinación del tipo de entidad nominadora ha de ser analizado también el origen de ésta, pues se dan casos en los que su pretendido carácter no político es desvirtuado por la forma de nominación de sus miembros. En Brasil, por ejemplo, la Constitución recientemente abolida disponía que el Tribunal Superior Electoral se compondría de tres miembros elegidos por el Tribunal Supremo Federal de entre su seno; dos miembros elegidos por el Tribunal Federal de Recursos, también de entre sus propios magistrados; y dos abogados nombrados por el Presidente de la República. El procedimiento sugería, entonces, que la mayoría del Tribunal Electoral era independiente, pero esta apreciación se derrumbaba al observar que tanto los integrantes del Tribunal Supremo Federal como los del Tribunal Federal de Recursos eran designados por el Presidente de la República, todo lo cual conducía necesariamente a concluir que el Tribunal Superior Electoral era controlado por el Ejecutivo nacional.

2. La *calidad de los miembros*: este punto hace referencia a si los integrantes de la Corte Electoral pueden o deben ser representantes de los partidos políticos o si, por el contrario, han de ser ajenos por completo a la actividad política partidista. En este respecto se pueden observar dos modalidades: en algunos países se consagra expresamente que los magistrados de la Corte Electoral han de representar a los partidos políticos, tal como ocurre en Colombia (7 magistrados: 3 representantes del partido mayoritario, 3 del segundo partido mayoritario y 1 del tercer partido) y en El Salvador (3 magistrados: 1 por cada uno de los tres partidos mayoritarios). Honduras y México también cabrían dentro de esta modalidad, pues todos los miembros de sus Cortes Electorales, con excepción del magistrado nombrado por la Corte Suprema de Justicia en Honduras y del postulado por el Colegio de Notarios en México, son representantes de los partidos políticos legalmente inscritos. Un caso mixto pero de mayoría partidista sería el de Venezuela. Allí 5 de los magistrados han de pertenecer a los partidos políticos nacionales mayoritarios y los otros 4 han de ser independientes políticamente. La

modalidad contrapuesta se da en los países en los que se prohíbe que los miembros de la Corte Electoral estén afiliados a un partido político o desempeñen actividades políticas. Representantes de este modelo son Costa Rica y Perú. Finalmente, cabe agregar que en algunos países no se hace alusión específica a este punto, de suerte que las entidades nominadoras no han de ajustarse a ninguna norma cuando eligen a los integrantes del organismo electoral (tal es el caso de la República Dominicana).

3. *Las facultades:* el primer aspecto a analizar en este aparte es si las Cortes Electorales disponen únicamente de poderes administrativos o si, por el contrario, también gozan de facultades jurisdiccionales. Asimismo, ha de determinarse si el organismo electoral tiene alguna participación en el proceso de formación de las leyes electorales. En Colombia, el Consejo Nacional Electoral tiene meramente potestad administrativa. La resolución de los procesos contencioso-electorales corresponde a la Corte Suprema de Justicia. Igual ocurre en Venezuela. Contrastando con esto, en Costa Rica, Guatemala y Perú las Cortes Electorales son la instancia superior en la jurisdicción contencioso-electoral. En cuanto al papel de las Cortes Electorales en el proceso legislativo, es posible observar que en muchos países las Cortes tienen un rol meramente consultivo. Por ello se destaca la posición del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, pues en este país la Asamblea Legislativa, además de que debe consultar al Tribunal en todo lo relativo a proyectos de ley en materia electoral, requiere, para apartarse del concepto de éste, el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Y más aún, incluso en el caso de que la Asamblea logre obtener esta mayoría calificada, no puede, dentro de los 6 meses anteriores y los 4 meses posteriores a una elección popular, convertir en leyes los proyectos que no contaron con el acuerdo del Tribunal. Otro caso interesante en este sentido es el de Honduras, en donde el Tribunal Nacional de Elecciones dispone de la facultad de la iniciativa legal en materia electoral.

Una vez examinado lo anterior se ha de pasar a estudiar qué tipo de funciones administrativas competen a las Cortes Electorales. Allí cabe observar su papel y su relación para con el Poder Ejecutivo, especialmente en todo lo atinente al control de la campaña política, al control de los partidos y del orden público, al control y elaboración de los registros electorales, al control del comportamiento de los funcionarios públicos, etcétera.

4. La *independencia económica y funcional*: aquí se hace referencia al proceso de asignaciones del presupuesto para los organismos electorales y al manejo de los recursos por parte de éstos, así como a la dotación del personal y de la tecnología necesarios. La norma general parece ser la de que las Cortes proponen un presupuesto al Ejecutivo, quien lo analiza y modifica a discreción y luego lo transmite al órgano legislativo con todo el paquete presupuestal. El caso dominicano corresponde a esta tendencia que, como lo señala el mismo director de la Junta Central Electoral dominicana, conduce a una situación de dependencia económica y al desvirtuamiento de la jerarquía y facultades que le conceden la Constitución y las leyes al organismo electoral.¹⁷ Oponiéndose a esta corriente, la Constitución costarricense consagra que el presupuesto presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones no puede ser objetado por el Ejecutivo y que sólo podrá ser modificado en la discusión pertinente en la Asamblea Legislativa.

Con respecto a la dotación del personal y de la tecnología necesarios, todo lo cual se relaciona estrechamente con las posibilidades económicas de las Cortes, habría que considerar si para el cumplimiento de sus obligaciones de administración electoral los organismos electorales dependen del concurso de otras instituciones y si disponen de competencia nominadora para todos los cargos que se encuentren enmarcados dentro del contexto electoral. En este respecto se puede anticipar que

17. Cfr. Tabares (1988), págs. 2 y ss.

en algunos países la labor de las Cortes se halla supeditada a la colaboración de otras entidades. En Argentina, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral, modelo *sui generis* de Corte Electoral, requiere del auxilio de la Dirección Nacional Electoral, organismo que se desenvuelve en el ámbito del Ministerio del Interior, para la infraestructura material y legal necesaria para efectuar los comicios. Asimismo, en la República Dominicana el nombramiento de los funcionarios de importantes dependencias de la Junta Central Electoral —la Dirección General de la Cédula, la Oficina Central del Estado Civil y las Oficinas del Estado Civil— no corre por cuenta de la Junta misma sino del Ejecutivo. Finalmente, el Director del Registro Electoral Mexicano es nombrado directamente por el Presidente de la Comisión Federal Electoral, cargo que corresponde legalmente al Secretario de la Gobernación, es decir, a un representante del Poder Ejecutivo.

5. El carácter permanente o transitorio de las Cortes: el funcionamiento ininterrumpido o temporal de las Cortes determina también las posibilidades de intervención, la eficiencia y la imagen de los organismos electorales. Aquellas Cortes que funcionan generalmente de manera esporádica y se activan apenas unos meses antes de las elecciones, como ocurre en México, tienen necesariamente un campo de acción limitado en la materia electoral, mientras que las que laboran permanentemente, como en el caso costarricense, gozan de mayores posibilidades para determinar autónomamente todo lo relativo a los procesos electorales.

2. Los registros contables

El registro, padrón o censo electoral, todos nombres con los que se conoce este instrumento, tiene por objeto determinar quiénes son las personas que pueden ejercer en un momento dado el derecho del sufragio. Con ello, la aparición en el registro electoral se constituye en una condición que se impone a los ciudadanos para que puedan ejercer su derecho al voto.

El perfeccionamiento de los mecanismos de elaboración del padrón electoral y la depuración y actualización de éste son aspectos de primerísima importancia para la eliminación del fraude electoral. Un censo electoral deficiente permite que se den fenómenos como el del voto múltiple, el voto de los fallecidos, la movilización de votantes de un municipio a otro con el fin de triunfar en una localidad con ciudadanos extraños a ella, etc. No obstante, los padrones electorales de un buen número de países latinoamericanos dejan mucho que desear. Así lo señala el Dr. García Laguardia, al afirmar que en el campo electoral en Centroamérica y el Caribe el registro electoral *...es el problema central en este momento, porque en la mayoría de los países, nuestros registros no están en buenas condiciones, adolecen de deficiencias técnicas, no tienen los datos completos y no son suficientemente confiables.*¹⁸ El Jefe de la Registraduría Nacional del Estado Civil en Colombia por ejemplo, aseveraba en una conferencia en el año 1982 que de las 16.200.000 de cédulas de ciudadanía que la Registraduría había expedido desde el año 1949 apenas unas 600.000 habrían sido canceladas, a pesar de que se calculaba que en el lapso de tiempo comprendido entre los años 1949 y 1982 aproximadamente 3 millones de personas habían fallecido.¹⁹ Ello significa, entonces, que en el registro electoral continuaban vigentes más de 2.000.000 de cédulas correspondientes a personas difuntas, cosa que, como se deduce fácilmente, abre toda las puertas a la aparición de un fraude electoral masivo. Y si a estas deficiencias del registro en lo relativo a los ciudadanos fallecidos añadimos las correspondientes a los millones de ciudadanos colombianos residentes en el exterior, a las personas que han sido despojadas de sus derechos ciudadanos por infracciones a la ley penal y a aquellos que integran las fuerzas militares y policiales —a los cuales se les retira el derecho del sufragio— la conclusión que

18. Véase discurso pronunciado por Jorge Mario García Laguardia en el acto de inauguración de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, en CAPEL (1988), p. 3.

19. De la Calle (1982), p. 4.

resulta es la de que el registro electoral en este país se presta enormemente para la comisión de fraudes.

Por otra parte, el padrón electoral es un instrumento básico para la determinación de la participación y la abstención electorales y, por ende, para medir la legitimidad de los gobiernos y el grado de compromiso ciudadano con el sistema democrático. Un registro electoral no depurado arrojará siempre cifras de abstención mayores a las reales, lo cual genera confusión y desorientación en los análisis electorales y políticos de un país y puede, en casos en los que el grado de abstención sea muy elevado, contribuir a colocar en tela de juicio los gobiernos elegidos y el mismo sistema democrático. Por último, el padrón electoral es imprescindible para el proceso de organización de las elecciones, en tanto que la distribución de los puestos de votación ha de depender de la distribución geográfica del cuerpo de electores.

La investigación que aquí se presenta se ocupa de las instituciones encargadas de la elaboración de los registros electorales, así como los mecanismos para la confección de estos, y pretende contribuir con ello al objetivo de lograr registros electorales depurados y libres de sospecha. El estudio se inicia con la descripción de los organismos y de los procedimientos para la elaboración de los registros, para luego con base de lo anterior, proceder a formular los diversos tipos de registro electoral en la región y a intentar establecer las posibles relaciones entre estos tipos y la depuración de los registros. Para la descripción se tomarán en cuenta los siguientes aspectos, entre otros:

1. La ubicación de la institución dentro del aparato estatal. Con ello habrá de contestarse a las preguntas acerca de qué instancia ejerce el poder nominador y el control administrativo sobre el organismo, así como acerca de quién lo dota presupuestalmente.

2. Las diversas funciones que le corresponden a la entidad,

tales como elaboración del registro electoral, inscripción de los partidos políticos, etcétera.

3. El sistema de elaboración del registro electoral, es decir, cómo se da la inclusión y exclusión de los ciudadanos del padrón y qué papel juegan allí los ciudadanos; cuál es el proceso de organización de los datos; si el registro es permanente; si se publican registros provisionales; si se expide un documento electoral con el cual habrá de identificarse el ciudadano al momento de votar; si es posible sufragar en el extranjero o en lugar diferente al del domicilio, etcétera.

4. La dependencia del registro electoral con respecto a otros registros, tales como el registro de ciudadanos, el registro civil.

5. Las posibilidades de control de los partidos políticos sobre el registro electoral.

De las informaciones acopiadas hasta ahora se puede deducir que, por lo general, en el área latinoamericana la elaboración de los padrones electorales se confía a las mismas Cortes o a organismos dependientes de ellas. La realización del censo electoral por parte de organismos dependientes del gobierno tiende, pues, a desaparecer. Así, para determinar las posibilidades de injerencia política en la elaboración del censo electoral habría que dirigir la mirada, en la mayoría de los casos, hacia el grado de autonomía de que disponen las diferentes Cortes Electorales. También se puede observar que en la generalidad de los países la confección de los registros electorales es permanente, sistema este que vendría a sustituir al de la elaboración de nuevos registros antes de cada elección.

Un factor que parece actuar de forma determinante en contra de la depuración y actualización de los censos electorales de varios países es el de la existencia simultánea y separada de otros registros, tales como el registro civil y el de ciudadanos, registros éstos de los cuales depende la elaboración del padrón electoral. En efecto, el registro civil se encarga de la inscripción de los hechos fundamentales de la personalidad, tales como

nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, legitimación y reconocimiento de hijos, naturalizaciones, etc., puntos que son vitales para el adelanto y depuración del padrón electoral, pues a partir de ellos se practican, se modifican, o se anulan las inscripciones en éste. Por otra parte, el registro de ciudadanos es el responsable de expedir a todos los nacionales el documento que le servirá para identificarse en todo tipo de actividades, sean ellas civiles, administrativas, judiciales o, con algunas excepciones, electorales. Es con este documento, el cual se basa a su vez en el registro civil y recibe un nombre específico en cada país, que se realiza la inscripción en el padrón electoral. Así, pues, dada la dependencia del censo electoral con respecto a los otros registros, no puede evitarse, en aquellos casos en que el registro civil y el de ciudadanos son elaborados por entidades distintas a la del padrón, que el censo electoral asuma las inexactitudes, los errores y las falsedades de los otros registros. Para una mejor comprensión de esta afirmación es conveniente acudir a los ejemplos:

En la República Dominicana, el Registro Civil, el de ciudadanos y el electoral funcionan separadamente. El Registro Civil está a cargo de los Oficiales del Estado Civil, quienes son nombrados por el Ejecutivo.²⁰ Los oficiales no son pagados por el Estado, sino que se autoremuneran con los ingresos que genera la oficina misma. Esta situación ha dado como resultado que todo lo relacionado con el Registro Civil se halle en abandono, pues existen diligencias mucho más rentables, a las cuales se les asigna prioridad. Según datos del mismo Director del Departamento de Registro Civil son más del 50% de las defunciones y del 40% de los nacimientos ocurridos anualmente no son declarados y al culminar cada año los libros de declaraciones tardías de nacimiento duplican en cantidad a los de las declaraciones en tiempo.²¹

20. El nombramiento se debería hacer, según la Ley 55 del Registro Electoral, de acuerdo con recomendación de la Junta Central Electoral, pero ésta no hizo uso de esta facultad entre 1974 y 1986. El Ejecutivo ha utilizado la situación para nombrar miembros del partido político en el poder.

21. Cfr. Buttén (1988), págs. 208-209.

Por su parte, el registro de ciudadanos es adelantado por la Dirección General de la Cédula de Identificación Personal, organismo dependiente del Ejecutivo, y el registro electoral está bajo la responsabilidad de la Junta Central Electoral. Para su inclusión en el padrón los ciudadanos deben acudir a la oficina de inscripciones y presentar su cédula de identificación personal (actualmente la oficina puede exigir también, si lo considera necesario, que se le aporte una copia del acta de nacimiento). Una vez cumplido esto la oficina le suministra al ciudadano un certificado o carnet electoral, el cual habrá de presentar, junto con su cédula, en el momento de sufragar.

Pues bien, lo que se ha visto es que el mal manejo de todo lo relacionado con el Registro Civil ha tenido consecuencias funestas para el padrón electoral. A través de las declaraciones tardías, por ejemplo, se pueden obtener en el Registro Civil inscripciones múltiples, inscripciones de menores, de extranjeros y de personas inexistentes, y con las actas que se obtengan cabe solicitar la cédula de ciudadanía y posteriormente la inscripción en el padrón electoral. Igualmente, las inexactitudes con respecto a los fallecidos permiten que éstos continúen incluidos en el padrón, y que sus documentos sean eventualmente utilizados para sufragar. Además, el carácter político de los oficiales del estado civil aumenta los serios cuestionamientos al sistema.

De otro lado, hasta el año de 1978 las cédulas de identificación fueron expedidas con base en declaraciones verbales, esto es, sin exigir la aportación de las actas de nacimiento para comprobar la veracidad o exactitud de la información suministrada. Ello ha ocasionado que una gran cantidad de las cédulas que constan en el padrón electoral contenga datos falsos.²² Ahora bien, puesto que las personas que

22. El Director del Departamento del Registro Civil dominicano calcula que un 75% de las inscripciones actuales en el censo electoral (algo más de 3 millones), se realizaron sin demostrar de manera fehaciente los nombres y apellidos de los ciudadanos. Ver Buttén (1988), p. 211.

deseen salir del país han de solicitar les sea expedido un pasaporte y para ello han de presentar simultáneamente la cédula de identidad y el acta de nacimiento, ha sido posible detectar en los últimos años, en razón de la fuerte corriente emigratoria y turística, una gran cantidad de cédulas con datos no sujetos a la realidad. Como en estos casos el interesado en el pasaporte debe, entonces, solicitar la rectificación de la cédula, un gran número de ellas han sido modificados por esta causa en el último tiempo. Dado que a esta situación se añade el hecho de que se cuenta con que de un período electoral a otro más de 35.000 actas de nacimiento, son rectificadas y más de 4.000 anuladas,²³ todo lo cual implica igualmente modificaciones o anulaciones de las cédulas de identificación, y que los ciudadanos y las dependencias que extienden las cédulas no informan de estos hechos a la oficina de inscripciones, los datos del padrón electoral se encuentran en proporción considerable en desacuerdo con la realidad. Esto ha traído como consecuencia que en los días de elecciones muchos ciudadanos tengan problemas para identificarse ya que los datos de su cédula de identificación y los de su certificado electoral no coinciden. En este caso los ciudadanos pueden sufragar, pero su voto queda como "observado" y su validez ha de ser determinada posteriormente. Sólo resta decir que el número de votos "observados" es siempre considerable²⁴ y que este fenómeno genera constantemente acusaciones de manipulación electoral, lo cual viene a empañar el desarrollo y los resultados de los comicios.

El caso colombiano evidencia igualmente los problemas que origina la separación de los registros. En este país, hasta el año de 1986, en el cual se expidió el nuevo Código Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil se ocupaba del censo electoral y del registro de ciudadanos, mientras que el Registro

23. Las cifras aparecen en Buttón (1988), p. 213.

24. En el año de 1978 su número ascendió a 52.471; en 1982 a 48.471 y en 1986 a 29.015. Las cifras aparecen en Brea Franco (1986b), p. 258.

Civil, a pesar de que el nombre de la Registraduría sugeriría lo contrario, le correspondía a las Notarías y, en aquellos municipios que carecían de ellas, a los alcaldes, corregidores e inspectores de policía. Pues bien, el resultado de esta distribución de funciones fue que, de una parte, el Registro Civil fuera muy mal llevado, pues para las notarías existían siempre diligencias mucho más lucrativas y los alcaldes, corregidores e inspectores de policía, además de la crítica que les cabría por ser funcionarios políticos, no cumplían con esa función en forma adecuada debido a su poca estabilidad en los cargos y a su escasa preparación para adelantar estas labores. Complementariamente, dado que los encargados del Registro Civil no comunicaban las novedades percibidas a la Registraduría nacional del Estado Civil, tal como lo señalaban los reglamentos, los datos de esta y, por lo tanto, el censo electoral, como ya se mencionó en otro lugar, acusaban muy serias deficiencias y no ofrecían confianza ni credibilidad alguna. La certeza acerca de esta situación condujo justamente a que en el nuevo Código Electoral se dispusiera, en su Art. 76, como solución parcial al problema, que a partir de 1986 el padrón electoral no se integraría, como hasta entonces, de todas las cédulas de ciudadanía vigentes en la Registraduría, sino que solamente se conformaría de las elecciones de 1986 o que se inscribieran en el registro electoral a partir de esos mismos comicios. Y en su Art. 217, para el efecto de eliminar de una vez por todas una causa principal de esas carencias, se consagró que a partir del 1º de enero de 1987 la Registraduría Nacional del Estado Civil habría de asumir gradualmente el Registro Civil de las personas, con lo cual esta institución quedaría a cargo de los tres registros.

Guatemala también ofrece una separación funcional de los tres registros. El padrón electoral está bajo la responsabilidad de una dependencia del Tribunal Supremo Electoral, denominada Registro de Ciudadanos. Para la inscripción en el padrón, el ciudadano ha de presentarse a sus oficinas e identificarse con su cédula de vecindad. Este documento, que es el único válido para identificarse y es expedido por los diferentes municipios del

país, es considerado como el mayor problema para el empadronamiento, pues no representa garantía alguna para ningún acto, sea civil, administrativo o político, dado que continuamente se ha comprobado la existencia de duplicados, falsificaciones, adulteraciones y otras anomalías relativas al instrumento. Por otra parte, el Registro Civil es también tarea de las municipalidades, donde en la mayoría de los casos se confía a los secretarios municipales. Aquí se presenta otra vez el mismo problema de que los fallecimientos no se comunican al Tribunal Electoral, de forma que los difuntos continúan apareciendo en él y se cuenta, además, con el peligro de la manipulación política de los registros.

En El Salvador, la nueva Constitución consagró que el registro electoral sería elaborado de manera autónoma por el Consejo Central de Elecciones y que esta matrícula sería diferente a cualquier otro registro público. Esta salvedad se debe a que anteriormente el registro electoral era elaborado con base en los duplicados de la cédula de identificación personal (antes llamada cédula de vecindad). Esta era expedida por las alcaldías municipales, las cuales, además de que extendían documentos defectuosos, hicieron uso fraudulento de esta facultad en muchas ocasiones, de suerte que este instrumento de identificación perdió su credibilidad. La nueva ley salvadoreña del registro electoral prevé, entonces, que el padrón electoral se elabore con base en las copias de las partidas de nacimiento que habrá de suministrar el Registro Civil. Al ciudadano inscrito se le extenderá un documento electoral, con el cual deberá identificarse al momento de sufragar.

La referida ley fue expedida en mayo de 1986, lo que nos impide emitir un juicio fundamentado sobre sus resultados. Sin embargo, la pregunta que surge es si la dependencia que se consagra con respecto al Registro Civil, que es manejado por una entidad diferente, no le ocasionará al padrón electoral los mismos problemas que se dan en los otros países.

Para no extendernos más, basta con decir que la separación de los registros en mención no es algo exclusivo de los países tratados. Otros países, como Venezuela y Argentina, exhiben la misma separación de las matrículas. Tarea de esta investigación será también examinar las consecuencias de esta situación sobre sus padrones electorales.

Finalmente, es necesario advertir que en la región también se encuentra un modelo diferente de relación entre los registros, consistente en colocarlos a todos bajo la responsabilidad de la Corte Electoral o de un organismo dependiente de ella. Este es el caso del sistema costarricense, adoptado también por Honduras desde 1982. Allí se determinó que los tres registros citados estuvieran a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones. En éste se encuentra la Dirección General del Registro Civil, la cual se compone de dos departamentos: el Civil, que se encarga de la inscripción de todo lo relacionado con los hechos vitales de la personalidad, y el Electoral, al cual corresponde la elaboración del padrón electoral y la expedición de las cédulas de identidad para los ciudadanos. De esta forma, el Tribunal cuenta con el control sobre las tres matrículas y se evita que el padrón electoral sea viciado por las incongruencias y malos manejos en los otros registros. Igualmente, dado que el Tribunal tiene acceso y control directo sobre las actas de nacimiento, el modelo le permite conocer con anticipación a las fechas de elecciones cuántas son las personas que han obtenido y que obtendrán la mayoría de edad necesaria para sufragar y con ello tomar las medidas necesarias para la cedulaación de los nuevos votantes y para organizar los comicios de acuerdo con los últimos datos. Por último, el sistema ofrece la ventaja adicional de eliminar uno de los trámites que más complicaciones y deficiencias causa, cual es el de que el ciudadano tiene que acudir personalmente a las oficinas del padrón electoral para solicitar su inscripción en él. Ello se logra al incluir automáticamente en el registro electoral a todos aquellos que soliciten les sea expedida su cédula de identidad, documento éste que es imprescindible para cualquier tipo de actividad en el país.

3. Las claves de representación

Por clave de representación se entiende la relación que existe entre población (electores) y escaños, es decir, la determinación de a qué cifra poblacional (de electores) corresponde una banca en el Parlamento. Atendiendo al principio de la igualdad, los escaños del Congreso, en lo que concierne a la Cámara Baja en los parlamentos bicamerales y por lo menos en parte a los Parlamentos unicamerales, han de ser distribuidos de acuerdo con la población de las circunscripciones electorales, de forma que exista proporcionalidad en la representación.²⁵ Ahora bien, en la mayoría de las naciones latinoamericanas la configuración de las circunscripciones electorales ha seguido la división política de los países, razón por la cual los distritos electorales coinciden generalmente con los departamentos o provincias. Estas entidades territoriales, empero, han sido pobladas en forma muy desigual y, además, después de los años 50 y 60, a causa de los procesos de modernización y de la masiva migración del campo a la ciudad, se ha producido un aumento exorbitante del número de habitantes de algunas grandes ciudades, con la consiguiente disminución del porcentaje en la población nacional que le correspondía a la mayoría de las provincias. Así, pues, la estructura poblacional de los países se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas y hoy en día se puede observar que en todos los países latinoamericanos coinciden provincias muy densamente pobladas con otras medianamente pobladas y algunas apenas habitadas.

Con este estudio se pretende, por una parte, analizar si la proporcionalidad en la representación y con ello el principio de igualdad del voto, es satisfecha en los países latinoamericanos, y, por otra parte, se desea observar qué tipos de mecanismos existen para ir ajustando la distribución de los escaños parlamentarios entre las diferentes circunscripciones de acuerdo con los cambios poblacionales que se dan. Consideramos que es un

25. Cfr. Nohlen (1978), págs. 44 y ss.; Nohlen (1986c), págs. 28 y ss.

tema de gran importancia, pues del respeto y cumplimiento de los principios del derecho electoral y con ellos de la proporcionalidad en la representación de las diferentes provincias en el Parlamento depende la legitimidad y aceptación de éste y el mismo consenso alrededor de la democracia.

De los materiales recopilados hasta el momento se puede deducir que en no pocos países la debida proporción en la distribución de las bancas no se practica. Interesante es, por ejemplo, el caso brasileño. En este país la legislación electoral ha sido muy cambiante en las últimas décadas, todo de acuerdo con las necesidades de los militares en el poder. En el año 1977 fue promulgada la enmienda constitucional N° 8, la cual modificó, entre otros, el Art. 39 de la Constitución de 1969, señalando que la Cámara de Diputados se compondría de 420 representantes. Asimismo, consagró que la Justicia Electoral fijaría el número de diputados para cada estado en forma proporcional a su población, pero siempre dentro del criterio de que ningún estado podría tener más de 55 ni menos de 6 diputados. Finalmente, a cada territorio se le asignaron 2 diputados, con excepción del de Fernando de Noronha. Estas disposiciones fueron variadas posteriormente, de suerte que para las elecciones del 15 de noviembre de 1986 el citado Art. 39 estipulaba que la Cámara se integraría con 487 representantes y que el número de diputados por estado sería establecido, cada 4 años, por la misma Justicia Electoral, proporcionalmente a la población, pero haciendo los reajustes pertinentes para que ningún estado tuviera más de 60 o menos de 8 diputados. A cada territorio (exceptuando nuevamente al de Fernando de Noronha) se le asignó una representación de 4 diputados federales. Pues bien, el resultado de estas disposiciones es que las claves de representación de los diferentes estados son absolutamente desiguales. El siguiente cuadro nos presenta la población y el número de bancas que fijó para cada entidad territorial la justicia electoral, con miras a las elecciones de 1986:

Estado	Población	Esaños	Población/ Diputado
Sao Paulo	29.988.000	60	499.800
Minas Gerais	14.667.000	53	276.735
Río de Janeiro	12.854.000	46	279.434
Bahía	10.788.000	39	276.615
Río Grande do Sul	8.528.000	31	275.096
Paraná	8.105.000	30	270.166
Pernambuco	6.810.000	25	272.400
Ceará	5.918.000	22	269.000
Maranhao	4.679.000	18	259.944
Goiás	4.492.000	17	264.235
Pará	4.431.000	17	260.647
Santa Catarina	4.123.000	16	257.687
Paraíba	3.035.000	12	252.916
Piauí	2.451.000	10	245.100
Espirito Santo	2.312.000	10	231.200
Alagoas	2.251.000	9	250.111
Río Grande do Norte	2.136.000	8	267.000
Amazonas	1.748.000	8	218.500
Mato Grosso do Sul	1.632.000	8	204.000
Mato Grosso	1.514.000	8	189.250
Sergipe	1.303.000	8	162.875
Rondonia	943.000	8	117.875
Acre	373.000	8	46.625
Distrito Federal	1.613.000	8	201.625
Amapá	222.000	4	55.500
Roraima	105.000	4	26.250

Fuente: Santiago Herrero (1987), pp. 318-319. La última columna, sin embargo, ha sido adicionada por el autor de este escrito.

Así, mientras en el estado de Sao Paulo la clave de representación fue de 499.800 habitantes por diputado, en el estado de Acre hay un representante por cada 46.625 habitantes. La clave de representación de Sao Paulo es, entonces, 10 veces superior a la de Acre.²⁶

26. Más sobre este punto en Da Silva (1988). El establece para el estado de Acre una clave de representación diferente, seguramente debido a un error aritmético.

La desproporción se da también en otros países latinoamericanos. En Chile, en 1969, el número de habitantes por banca fluctuó entre 28.000 y 296.000.²⁷ En la República Dominicana, como se desprende del cuadro que a continuación se expone, las claves de representación en las últimas elecciones variaron entre 65.471 y 9.139 habitantes por banca:

Provincia	Población 1986	No. Diputados	Población/ Diputado
Distrito Nacional	2.029.631	31	65.471
Santiago	640.872	11	58.261
San Cristóbal	310.418	6	51.736
La Vega	293.130	5	58.626
San Juan	257.902	5	51.580
Duarte	253.159	5	50.631
Puerto Plata	222.220	4	55.555
Peravia	180.697	3	60.232
San Pedro de Macoris	179.156	3	59.718
Españillat	176.283	3	58.761
Azua	173.036	3	57.678
Monte Plata	169.078	3	56.359
Barahona	147.418	3	49.139
La Romana	142.905	2	71.452
Sánchez Ramírez	136.032	2	68.016
María Trinidad Sánchez	121.052	2	60.526
Monseñor Nouel	120.709	2	60.354
Valverde	107.822	2	53.911
La Altagracia	107.598	2	53.799
Salcedo	106.609	2	53.304
El Seibo	94.396	2	47.198
Monte Cristi	89.645	2	44.822
Bahoruco	84.517	2	42.258
Hato Mayor	75.276	2	37.638
Samana	70.613	2	35.306
Elías Pina	70.274	2	35.137
Dajabon	62.025	2	31.012
Santiago Rodríguez	59.555	2	29.777
Independencia	41.667	2	20.833
Pedernales	18.278	2	9.139
TOTALES	6.541.973	120	_____

Fuente: Brea Franco (1986b), p. 263.

27. Fernández (1986), p. 85.

Ha de precisarse que el Art. 24 de la Constitución dominicana señala que ninguna provincia podrá tener menos de 2 diputados a la Cámara. Pues bien, consideramos que en este tipo de disposiciones dirigidas a fijar de antemano el número máximo y/o mínimo de diputados por provincia, como en el caso brasileño y el dominicano, se funda, en buena parte, la desproporción en la representación de las provincias, pues estas normas hacen caso omiso de la estructura y los cambios poblacionales de los diferentes países, todo bajo el argumento de favorecer a las regiones menos pobladas y menos desarrolladas. Por eso, y aunque no disponemos aún de las cifras concretas, podemos presumir que existe desproporción en la representación en muchos otros países latinoamericanos. Así, por ejemplo, en Venezuela, el Art. 151 de la Constitución dispone que en cada estado se elegirán por lo menos 2 diputados a la Cámara y en cada territorio 1. En Colombia se ha criticado ya desde hace varios años la desproporción que origina el mandato constitucional del Art. 99, el cual dispone que a cada departamento le corresponde una representación mínima de 2 diputados. Esta norma originaría una sobrerepresentación de los departamentos en los cuales se encuentran las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.²⁸ En Perú, el Art. 167 de la Constitución dispone que el número de diputados a la cámara es de 180 y que la ley fijará su distribución entre las provincias de acuerdo con la densidad electoral y demográfica. Luego añade que cada circunscripción habrá de tener por lo menos 1 diputado y, finalmente, la cláusula 5a. de las Disposiciones Generales y Transitorias, consignadas en el título VIII de la Carta, consagra, en forma adicional, que la provincia de Lima tendrá 40 diputados. En México, la Constitución estipula en el Art. 52 que la Cámara de Diputados se integrará con 300 representantes elegidos por mayoría relativa en distritos electorales uninominales, y por 200 elegidos según el principio de representación proporcional en distritos plurinominales. A continuación, el Art. 53 consagra que, no

28. Cfr. Rojas Morales (1982), p. 4.

obstante, a ningún estado le podrá corresponder, luego de efectuada la división del territorio nacional en 300 circunscripciones uninominales, menos de 2 diputados de mayoría. Por último, en Uruguay la Cámara de Representantes se compone de 99 diputados y el Art. 88 de la Constitución señala que ningún departamento podrá tener menos de 2 representantes. Esta norma fue justamente la que permitió que en las elecciones de 1984 el Departamento de Flores obtuviera 2 diputados, a pesar de que por la cifra electoral nacional no le correspondería ninguno, y que Durazno, Río Negro, Artigas y Treinta y Tres dispusieran de 2 bancas, no obstante que de acuerdo con el número de sus ciudadanos solamente les correspondería un diputado a cada entidad.²⁹ No sobra aclarar que todos estos países arriba citados poseen un Congreso bicameral, de forma que bien se podrían permitir que su Cámara de Diputados se conformara, tal como lo señala la teoría política, según el principio de la representación de la población.

La fijación de un número mínimo y/o máximo de diputados por entidad territorial, constituye obviamente un obstáculo al ajuste de la distribución de la representación de las provincias a los cambios poblacionales y desvirtúa en buena medida los mecanismos creados para esta adecuación de la representación. Con respecto a estos mecanismos encontramos que muchos países han optado por el sistema de prescribir constitucionalmente el número de habitantes por provincia al que corresponde un diputado, de manera que los cambios poblacionales sean asimilados sin problema alguno en el reparto de los escaños entre las provincias. Así operan, por ejemplo, Colombia, Ecuador, Argentina, Honduras y República Dominicana. La cifra de habitantes por escaño puede modificarse, de acuerdo con los resultados de los nuevos censos, mediante leyes del Congreso. Otros países, como Costa Rica y Uruguay, han optado por asignar al Tribunal Supremo de Elecciones y a la Corte Electoral, respectivamente, la facultad de determinar, de acuerdo con

29. Cfr. Rial (1986), p. 105.

el último censo de población (en Costa Rica) y con el último censo de ciudadanos (en Uruguay), el número de diputaciones que le corresponde a cada entidad territorial. Por último, otros países, como Guatemala y Perú, se han decidido por un mecanismo más complejo, en tanto que exige acuerdos y debates políticos, al determinar que la distribución de las bancas entre las provincias habrá de ser fijada por la ley de acuerdo con la población y la densidad electoral de cada distrito. En fin, sea cual sea el mecanismo de ajuste, todo indica que la primera pregunta a hacerse estaría relacionada con los censos generales de población (y de ciudadanos) con el objeto de establecer cuál es su frecuencia, cuál la forma de realizarlos, y cuál su confiabilidad y para determinar si los nuevos datos censales sí son utilizados en la práctica para la adecuación de la distribución de los escaños.

4. Las estadísticas electorales

En este aparte la investigación se concentra en dos aspectos, referido el uno a las instituciones encargadas de recoger y publicar los datos, y el otro al procedimiento de las cifras electorales.

Respecto al primer aspecto se desea conocer, en primera instancia, en qué entidad recae la obligación de llevar las estadísticas electorales en los diferentes países y cuál es su lugar dentro del aparato estatal. Luego, habrá de señalarse cómo está organizado el sistema de recolección de datos y cómo es su funcionamiento. Después se pasará a establecer las fallas en el sistema y el grado de confiabilidad que ofrecen las estadísticas para finalmente, intentar dar algunas sugerencias para su mejoramiento.

El interés por este punto deriva de la observación acerca del descuido y desinterés con que se maneja en varios países lo relacionado con las estadísticas electorales. Es así, como por

ejemplo, se puede ver que en algunas naciones los archivos referentes a estas estadísticas están en franco abandono y llenos de carencias; que los datos electorales son recopilados por diversas instituciones, las cuales ofrecen, posteriormente, cifras contradictorias; que incluso cuando una sola institución reúne los datos, en sus distintas publicaciones ofrece guarismos discordantes entre sí; y que, por último, en ocasiones no se elaboran ni se publican nunca los resultados definitivos de las elecciones, teniendo que contentarse los ciudadanos con los datos provisionales que se ofrecieron en los días inmediatamente posteriores a los comicios.

Todos estos hechos nos parecen de gravedad, pues es a través de los resultados electorales, del manejo de las cifras, que se conoce al triunfador en las elecciones y es en ellas que se funda el convencimiento acerca de la legitimidad del gobernante. Además, las estadísticas electorales constituyen en sí una documentación invaluable para el análisis de la historia de la democracia en un país y son, asimismo, una fuente de primer orden para cualquiera que desee ocuparse con la historia y desarrollo de un pueblo.

El segundo aspecto de este aparte se refiere al procesamiento de los datos electorales luego de los escrutinios finales, y más específicamente a la valoración de los votos nulos y en blanco. Allí son varios los problemas que cabe analizar. En este escrito queremos comentar la significación que tiene la definición acerca del valor de estos votos en los países que han optado por el sistema de elección presidencial a doble vuelta, esto es, en los que se exige una segunda vuelta cuando ningún candidato ha obtenido en los comicios más del 50% de los votos, tal como ocurre en Perú, Guatemala, El Salvador y Ecuador. En ellos la definición acerca de cómo se configura ese 50% de los votos determinará en circunstancias específicas si la segunda vuelta ha de tener lugar o no.

Para la exposición queremos traer a colación el caso

peruano, atendiendo al debate que se ha dado allí sobre este punto. En este país la Constitución dispuso en su artículo 203 que el Presidente de la República habrá de ser elegido por más de la mitad de los votos válidamente emitidos y que si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta ha de procederse a realizar una segunda elección entre los dos candidatos que han logrado las más altas mayorías relativas. Posteriormente, el artículo 6 de la ley 23.903 se ocupó con la interpretación del concepto "votos válidamente emitidos" y definió que "se entiende por votos válidamente emitidos la totalidad de los sufragios computados, incluyendo los que resultaran nulos y en blanco".

La norma fue demandada, en el año 1984, en lo concerniente a esta interpretación, mediante Acción de Inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. En la demanda se afirmó, entre otras cosas, que en la historia del Perú la única Constitución que se había referido a los votos válidos con el término computados había sido la de 1933 (la anterior a la actual, que es de 1979) y que a pesar de ello en ninguna de las elecciones posteriores se consideró a los votos blancos y nulos como válidos; luego se añadió que en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente nunca se discutió alrededor del significado de la expresión "votos válidamente emitidos", lo cual significaría que la tradición electoral no se quería modificar y, finalmente, se argumentó que la norma constitucional en la que se encuentra la frase en cuestión había sido votada al mismo tiempo y en forma conjunta con la norma constitucional que reguló las elecciones de 1980, norma ésta en la que se utiliza la expresión "votos válidos", y que no habiéndose dado ninguna discusión ni ninguna diferenciación sobre las dos expresiones era obvio que los dos conceptos se habían utilizado como sinónimos.

En la contestación de la demanda se respondió a los argumentos expuestos afirmando que la nueva Constitución había buscado reforzar la autoridad presidencial y que para ello

había exigido para su elección una mayoría altamente calificada, siendo ésta la mayoría absoluta pues no la relativa, y que, en fin, la definición de mayoría absoluta presupone que el candidato elegido ha de obtener por lo menos más de la mitad de los votos del total de electores.

En la discusión y voto sobre la causa los miembros del Tribunal asumieron posiciones diferentes, de suerte que al no lograrse los 6 votos conformes necesarios para declarar la inconstitucionalidad de una ley, la norma demandada continuó vigente.

El referido artículo 6, de la ley 23.903 tendría sus primeros efectos en las elecciones de 1985. En ellas el candidato del APRA y hoy Presidente del Perú, Alan García, obtuvo un 45.74% del total general de los votos, mientras que el segundo lugar lo ocupó el candidato de la Izquierda Unida, Alfonso Barrantes, con un 21.25%. Siguiendo la interpretación de la referida ley había de realizarse, entonces, una segunda vuelta, lo que al final no se hizo porque después de algunas semanas de expectativa el candidato de la Izquierda Unida decidió renunciar a ese derecho, en vista de lo cual Alan García fue proclamado como Presidente. Por el contrario, si la interpretación del concepto "votos válidamente emitidos" como sinónimo de "votos válidos" hubiese predominado, el candidato del APRA habría resultado como triunfador indiscutible desde la primera vuelta, pues al no tenerse en cuenta los votos nulos y en blanco para la determinación de los porcentajes de cada candidato, el APRA obtenía un 53.10% de los votos.³⁰

De la situación descrita nos surgen dos interrogantes: uno con respecto a la utilidad del concepto "votos válidamente emitidos" y otro con referencia a las dificultades que puede ocasionar en los países que consagran el sistema de elección presidencial a doble vuelta la consideración de los votos nulos

30. Más sobre este punto en García Belaunde (1986a), p. 40 y ss.

y en blanco para la determinación definitiva de los porcentajes. En cuanto al primer punto, lo primero que hay que señalar es que el concepto de "votos válidamente emitidos" nos remite, por oposición, a la posibilidad de que existan votos inválidamente emitidos, idea esta que no se ajusta a la realidad electoral, puesto que para que el sufragante pueda llegar a emitir su voto ha de cumplir siempre con los requisitos establecidos para ello, lo cual implica que todos los votos emitidos son en sí válidamente emitidos. Por otro lado, ha de precisarse que este concepto no aparece en ninguna de las normas electorales hasta ahora consultadas, cosa que nos permite observarlo como una peculiaridad de la legislación peruana. Atendiendo a estas premisas y al hecho mismo de que la utilización de este concepto en el Perú ha creado una gran confusión, como ya hemos visto, consideramos que su utilidad es realmente cuestionable y que lo más adecuado es dejarlo a un lado y continuar trabajando con las definiciones habituales del total de votos emitidos, votos válidos, votos en blanco y votos nulos. Y si lo que se desea es establecer reglamentaciones especiales para efecto de los escrutinios, bien se puede proceder a practicar las aclaraciones respectivas con los términos citados, como lo demuestran claramente el actual Código Electoral colombiano en su Art. 137, que consagra que para la obtención del cociente electoral habrán de tenerse también en cuenta los votos en blanco, y el numeral 5 del Art. de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General español, el cual al definir cuáles son los votos en blanco aclara seguidamente que ellos se considerarán como válidos, cosa que tiene efectos importantes en la fijación de la barrera legal que han de superar los partidos para poder entrar a disputar los escaños en el Congreso.

Con respecto al segundo punto, pensamos que la exigencia a los candidatos de obtener un 50% del total de los votos emitidos lo que hace es obstaculizar la posibilidad de obtener una mayoría absoluta en la primera ronda y con ello se tiende a obligar a la realización de una segunda vuelta, cosa que en determinadas circunstancias puede afectar las ya de por sí

inestables democracias de estos países. El hecho de que en la primera vuelta no resulte un triunfador y de que haya de acudir a una segunda ronda crea por sí solo inestabilidad e incertidumbre. Si a esto se acompaña una situación en la que un partido o candidato obtiene en la primera vuelta más del 50% de los votos válidos pero menos del 50%, del total de los votos emitidos, y en la segunda ronda es derrotado, es evidente que se puede colocar a un país en estado de graves tensiones políticas y que, en últimas, el procedimiento democrático resulta desprestigiado y cuestionado. Además, parece exagerado exigir que el 50% de los votos se contabilice sobre la totalidad de los sufragios, pues si lo que se desea con el sistema de doble vuelta es que el elegido goce del apoyo de la mayoría, este requisito ya se vería cumplido con el 50% de los votos que se expresaron correctamente en una dirección u otra, ya que los sufragantes en blanco, al no decidirse por ningún candidato están adhiriéndose a la voluntad de la mayoría³¹ y que los votos nulos no pueden ser considerados por expresarse en forma irregular.

31. Sólo en contadas ocasiones, como en el caso argentino en la época de proscripción del peronismo, el voto en blanco significa una escogencia.

Bibliografía

Aristeguieta, Enrique (1988). *El Registro Electoral Permanente en Venezuela*, en CAPEL (1988), pp. 335-352.

Barquín, Manuel (1987). *La Reforma Electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis*. Cuadernos de CAPEL N° 22, San José, Costa Rica.

Brea Franco, Julio; Butten, Nelson; Campillo, Julio; Silić, José (1986). *Legislación Electoral de la República Dominicana*. Cuadernos de CAPEL N° 9, San José, Costa Rica.

Brea Franco, Julio (1986a). *Reforma Electoral e Ingeniería Política. Algunas Reflexiones en torno al Caso Dominicano*, en Brea Franco et al. (1986): pp. 9-22.

Brea Franco, Julio (1986b). *Reforma Electoral y Representación Política en el Sistema Electoral Dominicano*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana, vol. 1, pp. 227-264.

Brea Franco, Julio (1987). *Administración y Elecciones. La Experiencia Dominicana de 1986*, Cuadernos de CAPEL N° 19, San José, Costa Rica.

Buminov-Parra, Boris (1988). *Legislación Electoral Venezolana*, en CAPEL (1988), pp. 343-367.

Butler D.; Pennimann, H.; Ranney A. (Comp.). *Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1981.

- Butten, Nelson. *Incidencia del Registro Civil en la Identificación del Elector*, en Brea Franco et al. (1986), pp. 23-40.
- Butten, Nelson. *El Registro Electoral Dominicano*, en CAPEL (1988), pp. 201-218.
- Campillo, Julio. *La Marcha del Proceso Electoral Dominicano y sus Posibles Reformas*, en Brea Franco et. al. (1986), pp. 41-52.
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral)/ UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) 1986. *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. Ediciones CAPEL, San José, Costa Rica.
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral) 1987: *Memoria . Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José, Costa Rica.
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral) 1988: *El Registro Electoral en América Latina. Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José, Costa Rica.
- Cardoso, Fernando (1987). *La Democracia en América Latina*, en Revista Síntesis N° 2, pp. 11-30, Madrid.
- Cazorla, Luis María (director) 1986. *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Edit. Civitas, Madrid.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987). *Colombia: Violencia y Democracia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

- Da Silva, José Afonso (1988). *Los Efectos Corporativos de la Representación Proporcional en el Brasil*, Cuadernos del CAPEL N° 25, San José.
- De la Calle, Humberto (1982). Comentario Introdutorio al Coloquio "*Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia*", 29.11.82., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Escobar, Carlos Alfredo (1986). *Informe sobre el Régimen Electoral Vigente en Guatemala* (1985), en CAPEL/UNAM (1986), pp. 133-178.
- Escobar Armas, Carlos (1987). *La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala 1985 (Sufragio y Democracia)*. Cuadernos de CAPEL N° 17, San José, Costa Rica.
- Fernández, Caonabo (1986). *El Registro Electoral*, Junta Central Electoral, Santo Domingo, República Dominicana.
- Fernández, Mario (1986). *Sistemas Electorales. Sus Problemas y Opciones para la Democracia Chilena*, Cuadernos de CAPEL N° 8, San José.
- Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986): *Sistemas Electorales y Representación Política en Latinoamérica*, 2 Vol., Madrid.
- García Belaunde, Domingo (1986a). *Una Democracia en Transición (Las Elecciones Peruanas de 1985)*. Cuadernos de CAPEL N° 16, San José, Costa Rica.
- García Belaunde, Domingo (1986b). *Sistema Electoral y Representación Política en el Perú Actual*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana, Vol. 2, pp. 43-74.

- González, Felipe (1988). *El Registro Electoral en la República Argentina*, en CAPEL (1988), pp. 237-275.
- Guerra, Mario (1988). *El Registro Electoral Guatemalteco*, en CAPEL (1988), pp. 75-107.
- Hernández Becerra, Augusto (1986a). *Elecciones, Representación y Participación en Colombia*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 2, pp. 121-139.
- Hernández Becerra, Augusto (1986b). *El Régimen Electoral Colombiano*, en CAPEL/ UNAM (1986), pp. 13-75.
- Hernández Becerra, Augusto (1986c). *Las Elecciones en Colombia (Análisis Jurídico-Político)*. Cuadernos de CAPEL N° 14, San José, Costa Rica.
- Hernández Valle, Rubén (1986). *Costa Rica: Elecciones Generales de 1986*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 1, pp. 295-328.
- Krumwiede, Heinrich (1986). *Militarherrschaft und (Re-) Demokratisierung in Zentralamerika*, en *Aus Politik und Zeitgeschichte* N° 9, 1986, pp. 17-29.
- Lara, Patricia (1986). *Siembra Vientos y Recogerás Tempestades*. Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, Sexta Edición.
- Lechner, Norbert (1987). *De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur*, en *Revista Síntesis*, N° 1, pp. 11-23, Madrid.
- Ledezma, Rodolfo (1988). *El Registro Electoral de Costa Rica*, en CAPEL (1988), pp. 29-40.

- Lehr, Volker (1981). *Der Mexikanische Autoritarismus. Parteien, Wahlen, Herrschaftssicherung und Krisenpotencial*, Wihlhelm Fink Verlag, München.
- Linz, Juan (1987). *Democracy, Presidential or Parliamentary. Does it make a Difference?* Paper prepared for 83th. anual meeting of APSA, Chicago.
- Madrado, Jorge Luis (1986). *Estudio Comparativo de la Legislación Electoral Centroamericana y de Colombia, México, Panamá y Venezuela*, en CAPEL/UNAM (1986), pp. 369-399.
- Mena, Camilo (1986). *Legislación Electoral Ecuatoriana*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 2, pp. 75-117.
- Mols, Manfred (1981). *Mexiko im 20. Jahrhundert*. Schoningh, Paderborn.
- Moncada, Efraín (1986). *Democracia, Sufragio y Sistemas Electorales en Honduras*, en CAPEL/ UNAM (1986), pp. 179-244.
- Montes, Segundo (1986). *El Proceso de Democratización en El Salvador*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericano (1986), Vol. 1, pp. 281-294.
- Nohlen, Dieter (1978). *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen*. Ein Handbuch. Piper, München.
- Nohlen, Dieter (comp.) 1984. *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*. Esprint Verlag, Heidelberg.
- Nohlen, Dieter (1986a). *Sistemas Electorales y Representación Política en América Latina*, en Fundación Friedrich Ebert/ Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 1, pp. 13-38.

- Nohlen, Dieter (1986b). *Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika*, en Aus Politik und Zeitgeschichte N° 9, pp. 3-16.
- Nohlen, Dieter (1986c). *Wahlrecht und Parteiensystem*. Leske & Budrich, Opladen.
- Nohlen, Dieter (1987a). *La Reforma Electoral en América Latina. Seis Contribuciones al Debate*. CAPEL, San José, Costa Rica.
- Nohlen, Dieter (1987b). *Autoritare Systeme*, en Nohlen, D./Waldmann P. (comp.): "Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. Tomo 6". Piper, München, pp. 64-85.
- Nohlen, Dieter (1987c). *Demokratie/Demokratische Systeme*, en Nohlen, D./Waldmann, P. (comp.): "Pipers Wörterbuch zur Politik. Dritte Welt. tomo 6". München, pp. 121-141.
- Nohlen, Dieter (1988). *Mehr Demokratie in der Dritten Welt?*, en Aus Politik und Zeitgeschichte Nos. 25-26, pp. 3-18.
- Nohlen, D./ Solari, A. (comp.) 1988. *Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Lantina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Orozco, José de Jesús (1986). *Legislación Electoral en México*, en CAPEL/ UNAM (1986), pp. 245-287.
- Paz Aguilar, Ernesto (1986). *Sistema Electoral y Representación Política en Honduras*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 1, pp. 261-279.
- Pulice de Rodríguez, Yolanda (1988), *El Registro Electoral Panameño*, en CAPEL (1988), pp. 135-199.

- Rial, Juan (1986). *Sistema Electoral y Gobernabilidad*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 1, pp. 95-116.
- Ricord, Humberto (1986). *El Régimen Electoral de Panamá*, en CAPEL/UNAM (1986), pp. 321-341.
- Rojas Morales, Ernesto (1982). *Organización del Poder Electoral y el Registro Electoral*. Ponencia en Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia", 30.11.82., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Rosada Granados, Héctor (1985). *Guatemala 1984: Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. Cuadernos de CAPEL N° 2, San José, Costa Rica.
- Rosada Granados, Héctor (1986). *Sistema Electoral y Participación Política en Guatemala*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 1, pp. 215-259.
- Rosenberg, Mark (1985). *Democracia en Centroamérica?* Cuadernos de CAPEL. N° 5, San José, Costa Rica.
- Salazar, Oscar (1982). *Organización Electoral*. Ponencia en Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia", 30.11.82., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Samayoa, Mario (1986). *Legislación y Procesos Electorales en El Salvador*, en CAPEL/UNAM (1986), pp. 109-132.
- Samayoa, Mario (1988). *El Nuevo Registro Electoral de la República de El Salvador*, en CAPEL (1988), pp. 41-74.
- Sanín, Javier (1982). *Abstención en Colombia*. Ponencia en Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en

Colombia", 30.11.82., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Santiago Herrero, Martín (1987). *Proceso de Cambio Político y Elecciones en Brasil*, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 58, pp. 307-325.

Silié, José (1986). *Organización, Funcionamiento y Proyecciones del Registro Electoral*, en Brea Franco et al. (1986), pp. 53-71.

Smith, David (1986). *La Democracia Representativa en Panamá: Elementos para un Debate*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 2, pp. 179-203.

Tavares, Froilán (1988). *Estado Actual del Régimen Electoral Dominicano*, mimeo.

Tovar, Orlando (1986). *Las instituciones electorales en Venezuela*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 2, pp. 141-161.

Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica (1987). *Informe sobre el Sistema de Registro Civil, Cédula de Identidad y Registro Electoral en la República Dominicana*, mimeo.

Vargas, Yolanda de (1988). *El Registro Electoral de la República de Honduras*, en CAPEL (1988), pp. 109-119.

Villegas Antillón, Rafael (1986). *Algunas Consideraciones Respecto de la Legislación Electoral de Costa Rica*, en CAPEL/UNAM (1986), pp. 77-107.

Villegas Antillón, Rafael (1987). *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica (Análisis Jurídico-Estructural y Técnico)*. Cuadernos de CAPEL N° 18, San José, Costa Rica.

**El Registro Electoral.
Los modelos de Argentina,
Colombia y Costa Rica**

Marta León-Roesch

Previous Page Blank

11

I. INTRODUCCION

En varios países de América Latina, el debate se ha centrado en la existencia de Registros Electorales técnicamente deficientes¹. En la dependencia del Registro Civil o de Ciudadanos, cuando éstos se encuentran orgánica y funcionalmente separados del registro electoral, ha sido visto uno de los obstáculos mayores para lograr un registro de electores confiable. El fundamento más importante es el de las inexactitudes que contienen los registros civiles, lo cual se reflejaría en el registro electoral en la identificación del elector, desde que ésta, estaría directamente vinculada al registro de los nacimientos y al de las defunciones². Como consecuencia de éste argumento, ha surgido una tendencia que se ha reflejado ya en algunas reformas institucionales, especialmente en los países centroamericanos. Ella sugiere la centralización de toda función que esté vinculada al Registro Electoral, vale decir, la

1. García Laguardia, Jorge Mario. 1988; p.3.

2. Brea Franco. cit. por García Laguardia, 1988. 4-5: De La Calle, 1982. p. 3; Villegas Antillón, 1986. p. 5.

unión en un sólo organismo, el electoral, de las funciones de registro civil, de identificación del elector, y de la elaboración del registro electoral³, ejemplo de ésto serían las reformas llevadas a cabo en Honduras cuya última expresión es la ley de 1982. También como consecuencia de las deficiencias de los registros civiles ha tenido lugar otro tipo de reforma, la cual apuntaría más a la centralización de la Identificación del Elector y del Registro Electoral, bajo el órgano electoral, un ejemplo lo constituye la reciente ley de Registro Electoral de 1986 de la República de El Salvador.

Este trabajo tiene por objeto el estudio de los modelos en tres países de América Latina: Argentina, Costa Rica y Colombia tal como están organizados actualmente según las respectivas legislaciones. El criterio de selección de éstos países ha sido, justamente, la circunstancia de que se trata de modelos diferentes respecto de las funciones de Registro Civil, Identificación del Elector, y Registro de Electores. Así el modelo argentino es descentralizado, el costarricense centralizado y el colombiano se presentaría como un modelo mixto⁴. Las variables que se toman para la descripción son: el proceso de identificación del elector, cómo se efectúa y el organismo que tiene a su cargo tal función; el elemento domicilio del elector como factor de identificación; y el control de la inscripción en el registro electoral. El objetivo fundamental es reunir el material empírico para señalar en un análisis comparativo las similitudes y diferencias entre los distintos modelos, de lo cual se podría deducir un mayor o menor grado de funcionalidad de los mismos respecto, fundamentalmente, de la identificación del electorado.

3. Véase Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, 1987, p. 10 y ss; Villegas Antillón, 1986. p. 4-6.

4. Se debe señalar que por el nuevo Código Electoral colombiano de 1986 se centraliza la función de Registro Civil en la Registraduría Nacional del Estado Civil a partir de 1 de enero de 1987 (art. 217), pero como se establece que la misma se hará en forma gradual, resulta válida todavía su ubicación como modelo mixto.

II. VINCULACION DEL REGISTRO ELECTORAL CON EL REGISTRO CIVIL Y EL DE CIUDADANO. LOS DIFERENTES CASOS

El Registro Electoral ha sido definido como

La relación circunstancial de los ciudadanos que tienen derecho al voto⁵.

La relación circunstancial significaría el relevamiento de aquellos datos que individualizan a la persona como nombre y apellido, lugar y fecha de nacimiento, sexo, estado civil, profesión, domicilio, etc. En éste sentido la fuente de datos sería el Registro Civil. Desde una perspectiva relacionada más a la elaboración, el registro electoral ha sido definido como

el conjunto organizado de las inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporariamente del derecho de sufragio⁶.

La fuente de datos, siguiendo este concepto, ya no residiría sólo en el Registro Civil en cuanto registro de nacimientos y defunciones sino además, en otros organismos o instituciones según sean las causales de exclusión establecidas por la ley, por ejemplo los Tribunales Judiciales, las Fuerzas Armadas, la Institución policial, etc. De manera que la vinculación entre una inscripción en el registro electoral y el Registro Civil o el de Ciudadanos se daría fundamentalmente en lo que hace a la identificación del elector cuando signifique una nueva inclusión, y a la exclusión por causa de fallecimiento⁷.

5. Cosculluela Montaner et al., cita textual de L.M. Cazorla Prieto. 1986. p. 826.

6. Screna Velloso, 1986, p. 254.

7. Se excluye las naturalizaciones en el tratamiento del tema por tratarse de procedimientos especiales de inclusión.

La inscripción en el registro electoral, en algunos casos, es el resultado de un procedimiento previo que se inicia con la obtención del documento de identidad. Al cumplir el requisito por lo general de la edad (18 años), el ciudadano debe obtener el documento que acreditará su identidad en todos aquellos actos en que sea necesario hacerlo, entre ellos, al momento de ejercitar el derecho de sufragio. En el estudio de quien tiene a su cargo la expedición de ese documento de identidad se encontrarían los diferentes casos:

a) la expedición del documento de identidad a cargo del Registro de las Personas, y éste separado orgánicamente del Registro Civil y de la institución que tiene a su cargo el registro de electores, por ejemplo Argentina;

b) la expedición del documento de identidad a cargo del órgano también encargado del Registro Civil y Electoral, por ejemplo Costa Rica; y,

c) la expedición del documento de identidad a cargo del órgano también encargado del registro de electores, pero separado orgánica y funcionalmente del Registro Civil. Sería el caso del modelo colombiano.

La obtención del documento de identidad determinará una inclusión automática en el registro electoral con lo cual la persona efectiviza su calidad de elector, tales los casos de Argentina y Costa Rica, o no automática en el caso de Colombia; aquí requiere de un procedimiento específico. Pero el registro electoral necesita también para su depuración, la exclusión de aquellas personas por causa de fallecimiento, de modo que aquí también hay que analizar el mecanismo de comunicación de las defunciones. La descripción de los modelos permitirá aclarar mejor el funcionamiento de los diferentes registros en el caso de separación, y el funcionamiento interno en el caso de centralización.

A. ARGENTINA

La ley electoral argentina⁸ reglamenta lo referido al registro electoral. El órgano competente es la Cámara Nacional Electoral la cual integra el Poder Judicial de la Nación y tiene a su cargo llevar el registro nacional de electores. A su vez la ley establece los jueces electorales determinando que en la capital de la República y en la de cada provincia y territorio nacional⁹ tendrán esas funciones los jueces federales los cuales tendrán a su cargo organizar dirigir y fiscalizar el registro de electores en su jurisdicción (Registro de Electores de Distrito).

La confección de la ficha "original" (así se la denomina) que sirve de base para la elaboración del registro electoral se hace al momento que la persona solicita el Documento de Identidad. El otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (DNI) está a cargo del Registro Nacional de las Personas¹⁰, organismo que depende del Ministerio del Interior. Este registro tiene un carácter autárquico y descentralizado, con sede en la Capital Federal y con delegaciones regionales establecidas en la Capital Federal, capitales de provincias, Territorios Nacionales y otras ciudades determinadas. Tiene a su cargo la inscripción e identificación de todas las personas de existencia visible que se domicilian en territorio argentino o en jurisdicción argentina -con excepción del personal diplomático extranjero- y a todos los argentinos sea cual fuere el lugar donde se domiciliaren. El procedimiento de identificación se inicia con el nacimiento de la persona y tiene diferentes etapas: en una primera, es el Registro Civil¹¹, encargado de la inscripción de los nacimientos,

8. Código Electoral Nacional, agosto de 1983.

9. La Capital Federal, cada provincia y el Territorio Nacional constituyen distritos electorales (art. 39, C.E.N.).

10. Ley 17.671 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional de 1968, con las modificaciones introducidas por ley 20.974 de 1975, regula todo lo relativo al Registro Nacional de las Personas.

11. Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Decreto-ley 8204 de 1963, con modificaciones introducidas por las leyes 18248/69, 18327/69 y 20751/74.

el que efectúa la primera identificación de la persona adjudicándosele un número de matrícula que permanecerá a lo largo de toda su vida. Una actualización de esa identificación se efectúa al llegar a la edad escolar -a más tardar a los 8 años- cuando se coloca en el documento la fotografía del niño. Luego se realiza una nueva actualización de la identificación a los 16 años cuando la persona debe obligatoriamente concurrir -bajo pena de ser sancionada con multa- ante el Registro Civil de su domicilio para efectuar los trámites tendientes a lograr el DNI definitivo. Esta identificación es la que insta la inscripción en el Registro electoral. El trámite consiste -en lo que interesa al Registro electoral- en el llenado de un formulario, la "ficha original", que tiene el número de matrícula que se le adjudicó a la persona al nacer y contiene los datos siguientes: nombre y apellido de la persona, nombre y apellido de los padres, fecha de nacimiento, la firma e impresión digital del identificado. Este formulario es remitido al Registro Nacional de las Personas, el cual efectúa un control de coincidencia de datos, clasifica y procesa la información y la retransmite al Juzgado Electoral del Distrito correspondiente al domicilio del identificado, mediante esa "ficha original" que se incorporará al registro de electores¹². El DNI es obligatorio para acreditar la identidad en todos aquellos actos en que sea requerida, inclusive en el acto de votar (el voto es obligatorio). Este documento es una pequeña libreta con varias hojas que contiene los datos personales entre ellos el domicilio, fotografía, impresión digital y firma del ciudadano y de la autoridad del Registro Civil; en una de esas hojas, con casilleros, es donde queda registrado si la persona votó o la circunstancia respectiva en caso de no haber emitido el sufragio. El elector sólo puede emitir el sufragio en el lugar del domicilio que figure en dicho documento, aparece en el padrón electoral de ese lugar; es obligatorio comunicar el cambio de domicilio al Registro Civil dentro de los treinta días de producido lo cual se registra también en el mismo documento, y esto es comunicado al Registro Nacional de las Personas en forma inmediata y éste

12. González Roura. 1988, p. 249-253.

lo hace a su vez al registro electoral. Respecto de las defunciones, el Registro Civil comunica al Registro de las Personas y éste debe comunicar mensualmente al juzgado electoral de la jurisdicción que corresponda la nómina de electores fallecidos, acompañada de los respectivos documentos de identidad, para dar de baja y retirar la ficha de la persona fallecida. A los mecanismos permanentes de inclusión de nuevas inscripciones por obtención del DNI, modificación por cambio de domicilio y exclusión por fallecimiento, que funcionan como consecuencia de las comunicaciones del Registro Nacional de las Personas al Registro Electoral de Distrito, hay que agregar los controles que realizan el mismo ciudadano y los partidos políticos sobre las listas de sufragantes provisionales que deben ser publicadas por lo menos tres meses antes de una elección para que el juez electoral haga las correcciones que fueren necesarias.

El Registro Nacional de las Personas centraliza la información de nacimientos, matrimonios, defunciones y todos aquellos hechos que signifiquen una alteración en la vida de las personas. Al funcionar mediante las delegaciones regionales con sede en cada provincia, las comunicaciones del Registro Civil de cada localidad (3000 en todo el país) se ven facilitadas, y permite que la información centralizada sea permanentemente actualizada.

Se debe señalar en el modelo argentino, que a pesar que el Registro Civil y el Registro de las Personas están legalmente estructurados como registros separados, en la práctica son los Registros Civiles los que cumplen la función de registro de las Personas¹³, entre ellas, la de efectuar el procedimiento de identificación a los 16 años que producirá la inscripción automática en el registro electoral y la consiguiente habilitación para sufragar a partir de los 18 años.

13. La ley 17.671, art. 62, establece que hasta tanto el Registro Nacional de las Personas instale sus propias oficinas seccionales se considerarán como tales las oficinas del Registro Civil del país.

B. COSTA RICA

El órgano encargado de la elaboración del registro electoral es el Registro Civil el cual está bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones y comprende el Departamento Civil que tiene a su cargo el registro de los hechos vitales -nacimientos, matrimonios y defunciones- y el Departamento Electoral que cumple la función de expedir las cédulas de identidad y empadronar a todos los electores, manteniendo el registro electoral permanentemente depurado.

El procedimiento de inscripción en el registro electoral se inicia con la solicitud de cédula de identidad presentada por el interesado al cumplir 18 años, pero la ley autoriza también a solicitarla a partir de los 16 años a quienes cumplan 18 años a la fecha de una elección de Presidente. Esta solicitud, confeccionada en formularios especiales con las formalidades requeridas por la ley, tiene un trámite interno de controles. En primer lugar se remite a la Sección Constancias del Departamento Civil donde se verifica que los datos del solicitante coincidan con los de nacimiento inscritos; también se verifica que no exista defunción inscrita. Si hubiere defunción inscrita, el expediente es estudiado especialmente para determinar si hay error en la solicitud o intento de suplantación. También se comprueba el estado civil del solicitante en los archivos de matrimonio porque la legislación de Costa Rica permite que un menor casado porte cédula de identidad pero no podrá estar inscrito como elector hasta cumplir los 18 años. De la Sección Constancias del Departamento Civil el expediente pasa a la Sección de Estudios y Resoluciones del Departamento Electoral donde se efectúan, entre otros, los trámites siguientes:

a) se le pone al expediente el número de cédula que le corresponde el cual surge de la inscripción del nacimiento, por ejemplo el número 1-295-646 significa que el portador de esa cédula de identidad nació en la provincia de San José (Nº 1) y que su nacimiento está inscrito en el tomo 295, en el asiento 646

Mediante terminales de computadoras se verifica que se trate de un trámite de expedición de cédula por primera vez.

b) Luego sigue la etapa de calificación desempeñada por personal denominado Calificador donde se controla detalladamente que coincidan los datos declarados por el solicitante con los contenidos en los respectivos registros. Importante en ésta etapa, es el control del domicilio del solicitante ya que de acuerdo al indicado por él será inscrito como elector en la división territorial electoral respectiva. Una vez hechas las verificaciones correspondientes, ésta Sección de Estudios y Resoluciones dicta la respectiva resolución por la que se ordena la expedición de la cédula de identidad y la correspondiente inclusión en el Padrón Electoral Nacional¹⁴. Respecto de las defunciones, la sección respectiva del Departamento Civil comunica inmediatamente a la Oficina de Defunciones del Departamento Electoral para que cancele de oficio la inscripción en el registro. Los documentos de las personas fallecidas permanecen en el Registro Civil, los cuales son incinerados cada dos años.

En éste país, la Cédula de Identidad es también el único documento que acredita la identidad de la persona. Contiene básicamente los mismos datos que la argentina y también la fotografía. Es obligatorio presentarla en casi todos los actos donde sea necesario acreditar la identidad y también al emitir el sufragio (el voto también es obligatorio), pero no consta en el documento el haber efectivizado el voto, sino que se usa el método de la tinta indeleble. La cédula de identidad tiene una validez de 10 años caducando automáticamente, procediéndose de oficio a la cancelación de la inscripción electoral. El ciudadano debe nuevamente gestionar su cédula con lo cual se vuelve a instar el mecanismo de control de datos. El elector sólo puede votar en el lugar de su domicilio, por lo que la comunicación de

14. Villegas Antillón, 1986, p. 18-33-39.

cambio de domicilio resulta necesaria para ser incorporado en el registro electoral del nuevo domicilio.

El otorgamiento de la cédula de identidad por primera vez, o la expedición de duplicados, o la comunicación de cambios de domicilio o cualquier otro acto que signifique inclusión o exclusión de un elector acciona el mecanismo automático de inscripción, modificación de la ya existente o cancelación en el registro de electores, según sea el caso. Este mecanismo es permanente y la lista de inclusiones y exclusiones se publican mensualmente con la especificación del lugar en cuyo registro electoral se ha hecho la modificación.

Las listas provisionales de electores son elaboradas seis meses antes de una elección y publicadas en los respectivos lugares durante 4 meses para su control por parte de los ciudadanos y de los partidos políticos.

C. COLOMBIA

La elaboración del registro electoral está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual depende orgánicamente del Consejo Nacional Electoral¹⁵. La RNEC funciona a través de delegados que tienen su sede en cada circunscripción electoral. Estas delegaciones son las que tienen a su cargo disponer la preparación de tarjetas de identidad¹⁶ y Cédulas de Ciudadanía, atender las solicitudes de duplicados, rectificaciones, correcciones, renovaciones, impugnaciones y cancelaciones de esos documentos. La identificación de la persona tiene entonces dos etapas: una, que se traduce en la obtención de la tarjeta de Identidad, y la segunda, a los 18 años, cuando se tramita la Cédula de Ciudadanía (nombre que recibe

15. Este organismo es de carácter administrativo sujeto al control jurisdiccional del Consejo de Estado. Ver Hernández Becerra, 1986: 38-44.

16. La tarjeta de identidad es el documento que portan los menores de 18 años.

en Colombia el documento de identidad). Para su solicitud, se necesita acreditar la edad de 18 años y la identidad personal mediante la presentación del acta de nacimiento o de la tarjeta de identidad, ante el Registrador Municipal del Estado Civil o su delegado (en los corregimientos, inspecciones de policía o sector rural) del lugar de residencia del solicitante. La elaboración de la cédula está centralizada en la RN del EC; llevan una numeración continua para todo el país, contienen la fotografía, la huella dactilar del ciudadano y los siguientes datos personales: nombre y apellidos, lugar y fecha de nacimiento, estatura, color, señas particulares y firma del interesado y del Registrador Nacional¹⁷, (no contiene el domicilio). La Cédula de Ciudadanía es el único documento de identificación del ciudadano que sirve para acreditar la identidad también al momento de sufragar (el voto no es obligatorio). El otorgamiento de la cédula de ciudadanía no provoca la inclusión automática del ciudadano en el registro electoral sino que éste debe efectuar el procedimiento llamado de inscripción, en el lugar de su residencia o donde desee emitir el sufragio. Aquí es donde se debe referir a la forma de elaboración del Censo Electoral (denominación colombiana). El término inscripción tiene, en el modelo colombiano, un contenido determinado: en principio el elector debe votar en el lugar donde aparezca su cédula en el censo electoral, pero también se contempla la posibilidad de que pueda sufragar en un lugar distinto de aquel donde aparece su cédula, cuando se hubiese efectuado la inscripción de la misma en el lugar donde desee votar, ante el respectivo Registrador del Estado Civil o su Delegado. En el primer caso se trata de una primera inscripción, mientras que en el segundo de una inscripción posterior. El período de inscripción es hasta un mes antes de la fecha de la elección y es un acto que requiere la presencia del ciudadano y su impresión digital. La inscripción de la cédula produce la incorporación en el censo del lugar donde es inscrita debiendo ser dada de baja del censo del lugar donde figuraba anteriormente. A efectos de facilitar las inscrip-

17. Hernández Becerra, 1986, p. 44-45.

ciones, votaciones y escrutinios, las ciudades con más de 20.000 cédulas aptas, se dividen en zonas.

Respecto de las defunciones, los encargados del Registro Civil¹⁸ deben enviar copia autenticada de las actas a la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro de los primeros 5 días de cada mes para efectuar las exclusiones respectivas.

En Colombia no se hace una publicidad de las listas de sufragantes antes de una elección; se establece un procedimiento para corregir los errores en el momento mismo de la votación; y es con posterioridad a los escrutinios que la Registraduría revisa los registros de votantes y las listas de sufragantes para establecer si hubo doble o múltiple votación (Art. 83 CE).

III. ALGUNAS REFLEXIONES COMPARATIVAS

De la comparación de los tres modelos analizados merece ser señalado lo siguiente, respecto a:

Identificación del elector: tanto en el modelo centralizado de Costa Rica como en el descentralizado argentino, la identificación del elector al otorgarse el Documento de Identidad es un proceso sujeto a idénticos controles, y constituiría la única causa de inclusión por primera vez de un elector; mientras que en el modelo colombiano la inclusión de un elector se produce por efecto de la inscripción de cédula. Aquí, la dificultad de identificar al elector cuando se trata de la inscripción de cédula se presentaría en el corto plazo que establece la ley, de no mayor de un mes, entre el cierre del período de inscripción y la fecha de una elección. Esto requiere no sólo un elevado nivel de organización de la RN del EC, entre ello una tecnificación tal

18. La función del Registro Civil está a cargo de los notarios y donde no hay notarías (52,2% de los municipios) de los Alcaldes, Corregidores e Inspectores de Policía De la Calle, 1982: 3.

del sistema que permita el cotejo previo de las listas de sufragantes a fin de eliminar las dobles inscripciones, sino también un comportamiento positivo del ciudadano que conduzca a mantener saneado el sistema.

Domicilio del elector: éste elemento es de suma importancia para la ubicación del elector en la respectiva circunscripción y en la mesa de votación. En el modelo argentino y costarricense, la comunicación del cambio de domicilio es condición previa para que el ciudadano pueda votar en el lugar de su nueva residencia. Este domicilio figura en el documento de identidad. En Colombia, la comunicación de cambio de domicilio no es obligatoria, y posiblemente, como consecuencia de ello es que no figure en la cédula de ciudadanía. Un ejemplo que se ha descrito como el fraude llamado “trasteo de votos” tiene que ver precisamente con éste elemento, combinado con la inscripción de Cédula. Este fraude consistiría en inscribir electores correspondientes por el domicilio a una circunscripción, en otra donde efectivizan el sufragio¹⁹.

Control de la inscripción en el registro electoral: en el modelo argentino y costarricense existen mecanismos similares de control, por parte del propio elector y de los partidos políticos. No obstante, se podría señalar en el de Costa Rica algunas diferencias: por un lado, la publicidad mensual de la lista de inclusiones y exclusiones con referencia al distrito donde se efectuaron, vale decir que la publicidad es prácticamente permanente, y por otro el control que significa, en sí mismo, la renovación de cédula por vencimiento del plazo de validez. En el caso colombiano, como se ha dicho, no se hace publicidad de la lista de sufragantes. La ley establece el mecanismo de impugnación o cancelación de cédulas bajo determinadas causales, lo cual podría considerarse como un mecanismo de control.

19. Rojas Morales, 1982, p. 6.

Para concluir se podría señalar lo siguiente:

1. La combinación de los tres elementos utilizados como variables, torna posible la identificación previa del electorado, tanto en el modelo descentralizado argentino como centralizado costarricense, lo cual se reflejaría en una lista de sufragantes con un alto nivel de depuración, pues siempre habrá un margen de defunciones que son casi imposibles de excluir, aquellas que se producen poco antes de una elección.

2. El modelo descentralizado, en el caso de Argentina, no parecería constituir un obstáculo a su funcionalidad. Si bien se podría deducir, que ello se debe al grado de organización del Registro de las Personas, a la forma de identificación del elector, y también a que todos los ciudadanos de 18 años concurren a obtener el DNI. En conexión con ésto ha dicho González Roura que

si bien se carece de estadísticas precisas, estimaciones confiables permiten afirmar que es ínfimo el número de personas que no ingresan al sistema²⁰.

3. En el modelo mixto colombiano parecería que no sólo el grado de organización del Registro Civil²¹ constituiría un obstáculo a su funcionalidad, sino también la identificación del elector por la forma en que está regulada la Inscripción de Cédula.

20. González Roura, 1988, p. 263.

21. Para este tema ver De La Calle, 1982, p. 4-6.

BIBLIOGRAFIA

- Brea Franco, Julio (1988). En CAPEL, 1988, pp.4-5.
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral)/UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (1986). *Legislación Electoral Comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. Ediciones CAPEL, San José (Costa Rica).
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral) (1987). *Memoria. Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*, San José (Costa Rica).
- CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral) (1988) *El Registro Electoral en América Latina*. Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, San José (Costa Rica).
- CLOREG, (Comentario a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General) (1986). Madrid.
- Coscolluela Montaner, L. M. y Muñoz y Machado, S., cita textual de L.M. Cazorla Prieto (1986). En CLOREG (1986), pp. 826.
- De La Calle, Humberto (1982). Comentario Introductorio al Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia", Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- García Laguardia, Jorge. En CAPEL (1988), pp. 4.

- González Roura, Felipe (1988). "El Registro Electoral en la República Argentina", en CAPEL (1988), pp. 237-275.
- Hernández Becerra, Augusto (1986a). "El Régimen Electoral Colombiano", en CAPEL/UNAM (1986), pp. 38-49.
- Hernández Becerra, Augusto (1986b). *Elecciones, Representación y Participación en Colombia*, en Fundación Friedrich Ebert/Instituto de Cooperación Iberoamericana (1986), Vol. 2, pp. 121-139.
- Ledezma Pacheco, Rodolfo (1988). "El Registro Electoral de Costa Rica", en CAPEL (1988), pp. 31-36.
- Moncada Silva, Efraín (1986). "Democracia, Sufragio y Sistemas Electorales en Honduras", en CAPEL/UNAM (1986) pp. 234-236.
- Rojas Morales, Ernesto (1982). "Organización del Poder Electoral y el Registro Electoral". Ponencia en el Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia", 30.11.82., Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Salazar, Oscar (1982). "Organización Electoral". Ponencia en Coloquio "Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia". 30.11.82. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Samayoa, Mario (1986). "Legislación y Procesos Electorales en El Salvador", en CAPEL/UNAM (1986), pp. 129.
- Serena Velloso, Cecilio (1986). En CLOREG (1986), pp. 254.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1987) "Informe sobre el Sistema de Registro Civil, Cédula de Identidad y Registro Electoral en la República Dominicana". San José (Costa Rica).

Villegas Antillón, Rafael (1986a). *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica (Análisis Jurídico-Estructural y Técnico*, San José Costa Rica).

Villegas Antillón, Rafael (1986b). "Algunas consideraciones respecto a la Legislación Electoral de Costa Rica", en CAPEL/UNAM (1986). pp. 92-99.

INDICE

<i>Presentación</i>	7
---------------------------	---

Introducción

Dieter Nohlen	9
----------------------------	---

Organización Electoral en América Latina

Juan Jaramillo	15
I. Introducción	17
II. El contexto político y científico de los estudios sobre la organización electoral.....	19
A. Concepto de democracia.....	19
B. Sobre los peligros para la democracia.....	21
C. La organización electoral: ámbito e importancia.....	26
D. Las áreas de estudio.....	31
Bibliografía.....	62

El Registro Electoral. Los modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica

Marta León-Roesch	71
I. Introducción	73
II. Vinculación del Registro Electoral con el Registro Civil y del ciudadano. Los diferentes casos.....	75
A. Argentina.....	77
B. Costa Rica.....	80
C. Colombia.....	82
III. Algunas reflexiones comparativas.....	84
Bibliografía.....	87

SERIE

Cuadernos de CAPEL

No. 1

Kaplan Marcos

Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea

No. 2

Rosada Héctor

Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente

No. 3

Sánchez Luis Carlos

Democracia, representación y participación

No. 4

Sadek María Teresa

Borges Cheibub Jose Antonio

Educación y ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil

No. 5

Rosenberg Mark

¿Democracia en Centroamérica?

No. 6

Oliart Francisco

Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina

No. 7

Bidart Campos Germán

Legitimidad de los procesos electorales

No. 8

Fernández Mario

Sistemas electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena

No. 9

Buttén Varona Nelson

Brea Franco Julio

Campillo Pérez Julio

Silié Gatón José

Legislación electoral de la República Dominicana

No. 10

Molina José Enrique

Democracia representativa y participación política en Venezuela

No. 11

Hernández Valle Rubén

Costa Rica: elecciones de 1986. Análisis del resultado

No. 12

Valadés Diego

El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo mexicano

No. 13

Sánchez Agesta Luis

Democracia y procesos electorales

No. 14

Hernández Becerra Augusto

Las elecciones en Colombia (análisis jurídico-político)

No. 15

Bejeaux Jean-Claude

García Laguardia Jorge Mario

Gutiérrez Carlos José

Urcuyo Constantino

Elecciones y proceso de democratización en Haití

No. 16

García Belaunde Domingo

Una democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985)

No. 17

Escobar Armas Carlos

La ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985 (Sufragio y democracia)

No. 18

Villegas Antillón Rafael

El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica
(Análisis jurídico-estructural y técnico)

No. 19

Brea Franco Julio

Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986

No. 20

Franco Rolando

Los sistemas electorales y su impacto político

No. 21

Kaplan Marcos

Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América
Latina

No. 22

Barquín Alvarez Manuel

La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis

No. 23

Buergenthal Thomas

García Laguardia Jorge Mario

Piza Rocafort Rodolfo

La Constitución norteamericana y su influencia en Latinoamérica (200
años 1787-1987)

No. 24

García Laguardia Jorge Mario

Meléndez Chaverri Carlos

Volio Marina

La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años 1812-
1987)

No. 25

Da Silva José Afonso

Los efectos corporativos de la representación proporcional en el Brasil

No. 26

Alcántara Sáez Manuel

Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-1987

No. 27

Duverger Maurice

Sartori Giovanni

Los sistemas electorales

No. 28

García Laguardia Jorge Mario

La frustrada vocación federal de la región y el proyecto de Parlamento
Centroamericano

No. 29

Acosta Romeró Miguel

Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de
México

No. 30

Dieter Nohlen

Juan Jaramillo

Marta León - Roesch

Poder Electoral y Consolidación Democrática (Estudio sobre la
Organización Electoral en América Latina)

Serie Textos Jurídicos

Augusto Hernández Becerra... et al.

Legislación Electoral Comparada: Colombia, México, Panamá,
Venezuela y Centroamérica.

Adolfo Gelsi Bidart... et al.

Legislación Electoral Comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile,
Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay

Jorge Mario García Laguardia
Jorge Madrazo Cuellar
Rafael Villegas Antillón
Legislación Electoral Costarricense

Serie **Elecciones y Democracia**

Juan Rial

Uruguay: Elecciones 1984. Sistema Electoral y Resultados

Rosario Espinal

Autoritarismo y democracia en la política dominicana

Juan Fernando Badía

Del régimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política

Alejandro Witker

Bibliografía Latinoamericana de política y partidos políticos.

Dieter Nohlen

La reforma electoral en América Latina: Seis contribuciones al debate

Varios

Diccionario Electoral

IIDH-CAPEL, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

Programa de Capacitación político-electoral "Elecciones generales de Guatemala 1985. Informe final" Programa de Capacitación electoral "Elecciones municipales 1988" (Guatemala)

IIDH-CAPEL, CEDEP

Elecciones generales, Guatemala 1985. Programa de Capacitación Político-Electoral

95

Series Memorias

IIDH-CAPEL

El Protocolo de Tikal. Documentos constitutivos de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe

IIDH-CAPEL

Memoria Primera Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe

Varios

El Registro electoral en América Latina. Memoria de la Segunda Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe

Varios

Elecciones y democracia en América Latina y el Caribe. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones

De próxima aparición

Serie: Textos Jurídicos

La Corte Electoral del Uruguay

Serie: Elecciones y Democracia

Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana
Edición en inglés

Serie: Memorias

Poder electoral y regímenes políticos.
Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Consejo

Presidente
Vicepresidente
Vice presidente

Thomas Buergethal
Pedro Nikken
Oliver Jackman

Miembros

Lloyd G. Barnett
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antonio A. Cancado Trindade
Máximo Cisneros
Margaret E. Grahan
Carmen Delgado Votaw
Louis Henkin
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Marco Monroy Cabra
Jorge A. Montero
Máximo Pacheco
Carlos Roberto Reina
Luis Adolfo Siles Salinas
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Edmundo Vargas Carreño
Fernando Volio Jiménez

Miembros Ex-Officio

Policarpo Callejas Bonilla
Héctor Fix-Zamudio
Héctor Gros Espiell
Rafael Nieto Navia
Rodolfo E. Piza E.
Orlando Tovar

Directora Ejecutiva

Sonia Picado Sotela

Subdirectores

Roberto Cuéllar
Daniel Zovatto