

Justicia Electoral

Revista del TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 2000 No. 12

Sección doctrinal

Costos y beneficios del *ballottage* en México
Centro de Capacitación Judicial Electoral

La causal general de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral
David Cetina Menchi y José Alfredo García Solís

Argentina: las elecciones de diputados nacionales de octubre de 1997
Martín Lauga

Análisis de la reforma del organismo electoral, como parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político venezolano (1996-1998)
Jesús Antonio Castellanos Vásquez

Sección Estados

Siete procesos electorales locales en la República Mexicana
Marco Antonio Pérez De los Reyes

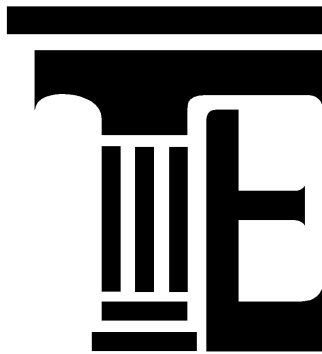
Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas

II. Bibliografía temática sobre la reforma electoral en México

Sección documental

Declaración de la Suprema Corte de justicia del Uruguay por la cual reconoció la competencia exclusiva de la Corte Electoral en materia propia de la justicia Electoral



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Justicia Electoral

Revista del
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Año 1999

No. 12



Revista
342.702

Justicia Electoral : revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación. --
Vol. I, n° 1, 1992. -- México : El Tribunal, 1992- •
v. ; 27 cm.

ISSN: 0188-7998

1. Derecho electoral. 2. Legislación electoral.
3. Publicaciones periódicas. I. Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación (México).

Justicia Electoral. Revista del TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, es una publicación periódica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Año 1999, No. 12.

Título registrado en la Dirección General del Derecho de Autor, mediante certificado de reserva de derechos al uso exclusivo No. 1258-93. Certificado de licitud de título No. 6764 y de contenido No. 7275, expedidos el 20 de enero de 1993 por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edif. "A", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480, tels. 728-23-00 y 728-24-00 exts. 2213 y 2210.

Edición: Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza

Impresión: Ediciones de Buena Tinta, S.A. de C.V., Insurgentes Sur. 1700, 6° piso, Col. Florida, Del. Álvaro Obregón, México, D.F., C.P. 01030, tels. 56-61-66-07 y 65-62-28-31.

Distribución: Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico y Secretaría Administrativa. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Carlota Armero No. 5000, Edifs. "C" y "B", Colonia Culhuacán C.T.M., Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480; tel. 728-23-00 exts. 2196 y 2320.

Las opiniones expresadas en los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de los autores. Su distribución es gratuita.

Impreso en México

ISSN: 0188-7998

Directorio

Sala Superior

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Magdo. Eloy Fuentes Cerda

Magda. Alfonsina Berta Navarro Hidalgo

Magdo. J. Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez

Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata

Dr. Flavio Galván Rivera

Secretario General de Acuerdos

Lic. Gerardo Suárez González

Subsecretario General de Acuerdos

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario Administrativo

Lic. Edmundo Elías Musi

Director del Centro de Capacitación

Judicial Electoral

Lic. Noé Corzo Corral

Coordinador de Asesores de la Presidencia

Dra. Ma. Macarita Elizondo Gasperín

Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial

Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez

Coordinador de Documentación y Apoyo Técnico

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz

Coordinador de Comunicación Social

Lic. Marcelo Bitar Letayf

Coordinador Administrativo

C.P. Roberto Govea Araiza

Coordinador Financiero

Comisión de Administración

Magdo. José Luis de la Peza

Presidente

Magdo. Leonel Castillo González

Dr. Mario Melgar Adalid

Dr. Alfonso Oñate Laborde

Magdo. Luis Gilberto Vargas Chávez

Comisionados

Lic. José Luis Díaz Vázquez

Secretario

1a. Circunscripción Sala Regional Guadalajara

Magdo. Arturo Barraza

Magdo. Gabriel Gallo Álvarez

Magdo. José Luis Rebollo Fernández

2a. Circunscripción Sala Regional Monterrey

Magdo. Carlos Emilio Arenas Bátiz

Magdo. Francisco Bello Corona

Magdo. Maximiliano Toral Pérez

3a. Circunscripción Sala Regional Xalapa

Magda. Martha Leonor Bautista de la Luz

Magdo. José Luis Carrillo Rodríguez

Magdo. David Cetina Menchi

4a. Circunscripción Sala Regional Distrito Federal

Magdo. Javier Aguayo Silva

Magdo. Fco. Javier Barreiro Perera

Magda. María Silvia Ortega Aguilar de Ortega

5a. Circunscripción Sala Regional Toluca

Magdo. Salvador Castro Zavaleta

Magdo. Ángel Rafael Díaz Ortiz

Magdo. Carlos Ortiz Martínez

Justicia Electoral

Consejo Editorial



Magdo. Mauro Miguel Reyes Zapata
Presidente

Magdo. José de Jesús Orozco Henríquez
Lic. Edmundo Elías Musi
Lic. José Luis Díaz Vázquez
Dr. Héctor Fix Zamudio
Dr. José Ramón Cossío
Dr. Jaime del Arenal
Lic. Jorge Tlatelpa Meléndez
Vocales

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz
Secretario Técnico

Lic. Argelia Zarahy Cuevas Mendoza
Jefe de la Unidad de Publicaciones

Índice

	Pág.
Presentación a cargo del MAGDO. LIC. JOSÉ LUIS DE LA PEZA, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	1

Sección doctrinal

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL	Costos y beneficios del ballottage en México	5
DAVID CETINA MENCHI Y JOSÉ ALFREDO GARCÍA SOLÍS	La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k) del párrafo 1 de artículo 75 de la Ley Gene- ral del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	39
MARTÍN LAUGA	Argentina: las elecciones de diputados nacionales de octubre de 1997	57
JESÚS ANTONIO CASTELLANOS VÁSQUEZ	Análisis de la reforma del organismo electo- ral, como parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político venezolano (1996-1998)	69

Sección Estados

MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES	Siete procesos electorales locales en la República Mexicana	95
-------------------------------------	--	----

Sección de bibliohemerografía

I. Reseñas bibliohemerográficas	Pág.
MAURICIO OCAMPO TREJO	
<i>La diplomacia y política norteamericana en América Latina</i> de Edmundo Gasper	119
RAYMUNDO PÉREZ GÁNDARA	
<i>El fin del estado-nación</i> de Kenichi Ohmae	123
ALEJANDRA LOERA OCHOA	
<i>Why american don't vote</i> de Frances fox Piven y Richard A. Cloward	129
II. La reforma electoral en México	133

Sección documental

Declaración de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay por la cual reconoció la competencia exclusiva de la Corte Electoral en materia propia de la Justicia Electoral	151
---	-----

Presentación

Justicia Electoral, como publicación semestral, ha mantenido su objetivo original de ser un medio de divulgación de temas diversos referentes al Derecho Electoral y Procesal Electoral, tanto en el caso de México como de otros países. De esta manera queda al alcance de investigadores, académicos, funcionarios electorales y público en general, la posibilidad de obtener no sólo información, sino también sugerencias para avanzar en el campo de la investigación, en estas nuevas disciplinas jurídicas.

El número decimosegundo, correspondiente al primer semestre de 1999, contiene importantes aportaciones de ameritados especialistas. Al respecto cabe señalar que se presenta un análisis de la reforma del organismo electoral, que forma parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político de Venezuela, por Jesús Antonio Castellanos Vásquez; este artículo seguramente resultará del mayor interés para los lectores, habida cuenta de los últimos sucesos acaecidos en ese país hermano, en vísperas de emitir una nueva Constitución.

También se hace un estudio sobre los costos y beneficios del ballottage (segunda vuelta electoral) en nuestro país, el cual fue realizado por la Coordinación de Derecho Electoral del Centro de Capacitación Judicial Electoral, aspecto que ha resultado tan comentado en los últimos tiempos por juristas y politólogos.

De igual manera se dedica un artículo a la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, establecida en el inciso k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a cargo de David Cetina Menchi y José Alfredo García Solís.

Y por tratarse de entidades en las que en el año en curso se desarrollan sus procesos electorales respectivos, Marco Antonio Pérez de los Reyes analiza histórica, política y jurídicamente los casos de Quintana Roo, Estado de México, Nayarit, Guerrero, Hidalgo, Baja California Sur y Coahuila de Zaragoza.

En materia de reseñas bibliográficas, se presentan las de Edmundo Gasper, La diplomacia y política norteamericana en América Latina; de Kenichi Ohmae, El fin del estado-nación, y de Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Why americans don't vote.

Finalmente se presenta, en la Sección Documental, la Declaración de la Suprema Corte de Justicia del Uruguay, por medio de la cual reconoció la competencia exclusiva de la Corte Electoral en materia propia de la justicia respectiva.

Como puede observarse, este número contiene estudios del mayor interés para quienes dedican su vida profesional al desempeño de tareas relacionadas con la actividad electoral. Por esa razón, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expresa su reconocimiento a sus autores, y convoca a todos aquellos que se encuentren interesados a remitir sus trabajos para enriquecer las futuras publicaciones.

MAGDO. JOSÉ LUIS DE LA PEZA
Presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

***Sección
doctrinal***

Costos y beneficios del ballottage en México

Centro de Capacitación Judicial Electoral*

SUMARIO: I. Introducción; II. Democracia: aspectos teóricos y prácticos; III. Aspectos teóricos sobre las elecciones, los sistemas electorales y el ballottage; IV. ¿Cómo funciona el ballottage en el derecho comparado?; V. ¿Ballottage en México?, costos y beneficios.

I. Introducción

En el presente trabajo se podrá observar cuáles han sido los antecedentes democráticos tanto a nivel universal, como dentro de nuestro país, con el propósito de observar si en México pudiera ser dable la instrumentación de una figura proveniente del siglo XIX y que resurge con bríos en la década de los cincuentas, la cual es la segunda vuelta electoral o *ballottage*, apuntando *grosso modo*, sus probables costos y beneficios.

El *ballottage* es una técnica utilizada en materia electoral que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo de elección popular de obtener la mayoría absoluta de los sufragios para estar en posibilidad de tomar posesión del cargo en disputa. En caso de que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta «primera vuelta» electoral, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

Esta figura aparece en Francia y luego es utilizada por otros países europeos; en América, la elección a dos vueltas ha sido instrumentada en Ecuador, Perú, El Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia y Argentina, con resultados diversos.

En México, su posible instrumentación debe ser cuidadosa y detenidamente analizada, por lo que este trabajo pretende apuntar algunas de las circunstancias que se estima podrían ser tomadas en consideración, para el eventual acogimiento de esta figura electoral.

II. Democracia: aspectos teóricos y prácticos

En este apartado, lo que se pretende es exclusivamente dar una breve panorámica sobre la

democracia, en lo concerniente a su etimología, origen y desarrollo, fundamentalmente en nuestro país, con el propósito de estar en posibilidad de expresar más adelante, si se estima que pueda ser viable la instrumentación de la segunda vuelta electoral, a nivel federal en nuestro país, anotando desde luego sus costos y beneficios de carácter político, jurídico y social.

Democracia es una palabra que viene del griego: *demos*, pueblo y *kratos*, poder, es decir, significa el gobierno del pueblo. En términos generales, la democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo.¹

En Atenas la igualdad entre todos los ciudadanos configura el principio fundamental de la democracia. Pericles la defendió en un plano político y son varios los sofistas que la defienden filosóficamente. Ya en esa época se abría paso la idea de que todas las distinciones entre los hombres ante la ley son obra únicamente de las instituciones y que la naturaleza exige para todos la igualdad de derechos. En la sociedad ateniense se deseaba acabar con la nobleza, otros combatieron la esclavitud; se luchó por la igualdad en la propiedad y se proyectaron los lineamientos de un Estado ideal constituido conforme con la razón. Además, el pensamiento de la igualdad política de las mujeres y de los hombres salió a la luz en esta época, lo cual evidencia la nitidez con la cual este pueblo entendió el sentido y alcance de la democracia, a pesar de lo que expresara Sócrates, quien señalaba que, como forma pura de gobierno, tanto la monarquía como la aristocracia eran superiores a aquélla; ya que quienes gobernaban en las primeras lo hacían en función de su virtud, en tanto que en la democracia, lo hacían solamente en razón del número, en la inteligencia de que para dicho

* Participaron en la elaboración de este trabajo los investigadores licenciados Yolli García Álvarez, Alejandro Juárez Cruz y Antonio E. Mercader Díaz de León, con el acuerdo del maestro José Humberto Zárate Pérez, Coordinador de Derecho Electoral.

¹ Vid. Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, México, Porrúa, 1994, pp. 591-592.

filósofo, el gobierno de la mayoría no era precisamente el mejor camino para alcanzar la justicia, elemento central de la *polis* virtuosa.

Después de largos siglos de monarquía de derecho divino, el pensamiento europeo rindió homenaje a las obras de los grandes filósofos griegos, las repúblicas italianas de la Edad Media como Venecia, Génova y Florencia redescubren el universo de los grandes pensadores helénicos, antes que la Inglaterra del siglo XVII y que la Francia del siglo XVIII.²

La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o manera de vida social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.

El término democracia tiene una significación variada y en su acepción más amplia, se le entiende como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del pueblo. En este orden de ideas, se puede decir que si bien la mayoría de los regímenes que en el presente se ostentan como democráticos, no son democracias plenas, tampoco se encuentran desprovistos de contenidos democráticos concretos, ni de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazo. Las consideraciones anteriores han dado lugar a que el término democracia sea utilizado para cubrir una amplia gama de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados y otros relativamente nuevos.³

Para Pablo Lucas Verdú, la democracia es:

«un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura económica.»⁴

En la actualidad, para que un régimen pueda considerarse como democrático, se requieren ciertas características: el principio de que la soberanía reside en el pueblo, el principio de la división de poderes,

los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos sociales o garantías sociales, el establecimiento de un régimen de partidos políticos, la estructuración de un sistema representativo, el respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías y el reconocimiento de los principios de juridicidad y de supremacía constitucional. Es posible que quizás llegase a faltar algún elemento como parte constitutiva del entorno mexicano, pero quizás no así como común denominador de la democracia a nivel mundial.

«Los sistemas políticos liberales —nos dice Maurice Duverger— funcionan en unas sociedades con rasgos claramente marcados: sociedades capitalistas fundadas en la libre empresa, el *laissez-faire*, *laissez passer*, y la propiedad privada de los medios de producción; sociedades industriales, fundadas en un desarrollo técnico muy avanzado; sociedades individualistas, fundadas en la ideología liberal. Por otra parte, los sistemas políticos liberales se desarrollaron primero, generalmente, en el interior de sistemas monárquicos y aristocráticos, de los que han conservado ciertos rasgos, reemplazándolos. Y, por último, han sufrido la influencia del desarrollo concomitante de otros sistemas y de otras ideologías.»⁵

La soberanía, tal y como se concibe en el sistema político mexicano, reside en el pueblo; sin embargo, esto debe ser entendido acotado a los ciudadanos, porque desde nuestro punto de vista, son éstos y no el pueblo en general, quienes conformarán, a través del voto, los poderes de la Unión.

La soberanía del Estado —dice el maestro Burgoa— es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza el pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política *sui generis*, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la Nación.⁶

Para explicar lo anterior, no debe olvidarse que la soberanía es única, inalienable e indivisible, por tanto, no es posible que existan dos soberanías, y por

² Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano*, cuarta edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, tomo D-H, 1991, p. 893.

³ Vid. Cordera Campos, Rolando; Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega, (coordinadores). *México: El Reclamo Democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, México, Siglo XXI, 1988, p. 73.

⁴ Verdú, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*, Madrid, España, Editorial Tecnos, vol. II, sin año ni número de edición, p. 233.

⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, quinta edición, totalmente refundida, dirigida por Jorge Solé Tura, Barcelona, España, Colección Demos, Ediciones Ariel, 1970, p. 70.

⁶ Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, novena edición, México, Porrúa, 1994, pp. 244-245.

ello se llega a la conclusión de que el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano.

Para Duguit, el Estado es, pues, la Nación soberana representada por mandatarios responsables. Se dice que el Estado es el titular de la soberanía y esto se puede decir para facilitar el lenguaje, pero no es absolutamente exacto. El titular de la soberanía es la Nación persona.⁷

El grado de avance de un sistema democrático muchas veces puede ser considerado tomando como base el grado de participación ciudadana, en diversos aspectos, tanto de la vida cotidiana como relativos al sufragio y, en consecuencia, en lo tocante a la reflexión que realiza la ciudadanía en el momento en que ejerce su derecho al voto.

En este orden de ideas, debe pensarse sobre los ciudadanos que no votaron por el candidato triunfador, y en la manera en que van a participar en la vida nacional, dado que se trata de un conglomerado de ciudadanos, que puede ser muy numeroso, quienes en todo caso votaron en favor de un candidato que no regirá los destinos de su país, de su entidad federativa o de su municipio. Al efecto, resulta evidente que será labor del candidato que obtenga la mayoría de los votos el saber integrar o sumar a su gobierno los esfuerzos de dicho contingente, en lo cual no profundizaremos por no formar parte del presente trabajo.

Para Georges Burdeau, la democracia es hoy en día una filosofía, una manera de vivir, una religión y casi accesoriamente una forma de gobierno. Una significación tan rica deriva de la idea que los hombres se han hecho de ella desde el momento en que ven en la democracia la esperanza de una vida mejor. Disociar el aspecto que hay en ella de realidad del aspecto de creencia, conduciría a hacer incomprensible no sólo el mecanismo que los anima, sino además sus instituciones positivas, puesto que éstas no tienen sentido sino en función de la mística que encarnan.⁸

Resulta válido apuntar que la democracia es la forma de organización política en la cual la voluntad general —a la que hace alusión Juan Jacobo Rousseau— es titular de la soberanía y lo ejerce en

beneficio del interés público, tal y como lo apreció Abraham Lincoln: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Ya en el siglo XVII, Locke y en el XVIII Rousseau, formularon su teoría democrática en conceptos tales como la soberanía del pueblo, división de poderes y el contrato social. De esta guisa, la estructura política tenía su piedra de toque bien en un proceso legislativo, o bien en un gobierno fruto de la voluntad de la mayoría de quienes poseían la calidad de ciudadanos, y en una división de poderes, para asegurar los derechos fundamentales del individuo y de la sociedad civil frente al poder del monarca, entendido en nuestros días como el gobierno.

Los procesos de independencia de los Estados Unidos de América y el de la Revolución Francesa, tomaron estas teorías como explicación de la realidad, y a su vez difundieron ideas y conceptos que surgieron como resultado de sus propias experiencias.

En este sentido, aparece una forma nueva de la democracia que va a permitirle aplicarse en los grandes Estados modernos: se trata de la democracia representativa o indirecta en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellas personas que los representarán fundamentalmente en los poderes ejecutivo y legislativo.⁹

Más allá de la teoría y de la *praxis* democrática de fines del siglo antepasado, subyacen dos aspectos medulares, a saber: la igualdad entre los hombres, independientemente de su raza o posición económica y que el gobierno es un mal necesario, tal y como lo señala Hobbes en el *Leviatán*, en el que indica que el Estado se impone con fuerza absoluta porque su poder es soberano. Hoy en día, el principio de la representación popular juega un papel medular en la concepción de la democracia liberal, dado que prácticamente sin éste, no podría ser entendida y aplicada.

En este orden de ideas, unas elecciones competitivas, donde los ciudadanos pueden elegir entre varios candidatos, configuran la piedra angular de las democracias liberales. Se derivan, efectivamente, de los principios de base de estos regímenes. Al respecto, Duverger dice:

«Si todos los hombres son iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás al que haya sido electo por ellos para hacerlo. Las elecciones deben renovarse con intervalos regulares bastante cortos, para que los gobernantes no se sientan demasiado independientes de los gobernados, y que la representación de los primeros por los segundos se

⁷ *Ibidem*, p. 245.

⁸ Vid. Patiño Camarena, Javier. *Características constitucionales para la determinación de un sistema democrático*, sobretiro de *Anuario Jurídico* IX-1982, Tribunal Federal Electoral, pp. 591-599.

⁹ Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. (supra nota 2), p. 893.

consERVE constantemente.»¹⁰

Por lo que respecta a nuestro país, resulta evidente que los movimientos de los Estados Unidos de América y Francia tuvieron profundas repercusiones en la vida política, social y jurídica nacional, dado que varias de las instituciones que en la actualidad se observan en el horizonte jurídico de nuestro país tuvieron su génesis en dichas gestas y, desde luego, en el pensamiento de los distinguidos iusfilósofos antes referidos y otros, como el barón de Montesquieu y Voltaire.

México surge como país independiente en un marco internacional en el que la democracia era más teórica que real, más en los ensayos y libros que en la vida política y social de las naciones; a pesar de ello, las ideas con contenido libertario, de fraternidad y de igualdad tuvieron resonancia en un reducido grupo de nacionales que se propusieron dar a México un molde democrático, por considerarlo el sistema que respondería con mayor apego a las aspiraciones sociales, políticas y ¿por qué no decirlo?, también jurídicas de la Nación.

En esta época, la corriente conservadora consideraba que el buen gobierno era un asunto que debía competir exclusivamente a minorías selectas y, por consiguiente, el acceso debía estar vedado a la plebe o a las mayorías que nada sabían del buen gobierno. No obstante, como es natural, existía por contra la corriente liberal, que señalaba que todos los ciudadanos capaces podrían manifestarse a través del voto, para escoger el gobierno que regiría los destinos de la Nación, y en su caso formar parte de él; es por ello que los conservadores observaban a la democracia liberal como una utopía incierta y riesgosa. La lucha que se desató por la defensa de estas dos concepciones desembocó en una intensa y despiadada guerra que finalmente fue ganada por el bando liberal, con lo que consecuentemente se marginó por varias décadas a la Iglesia de los asuntos políticos.

El año 1867 es el parteaguas en el contexto histórico nacional, en lo tocante a considerar al país como una verdadera República. En efecto, el proceso político mexicano bajo la directriz liberal siguió siendo elitista cristalizando en la despótica dictadura de Porfirio Díaz, la que evidentemente no pudo hacer frente a las grandes carencias del pueblo, el cual en su mayoría se encontraba en la extrema miseria, siendo

derrocada dicha dictadura en 1911.

El Congreso Constituyente de 1917, en el artículo 40 de la Carta Magna estableció que «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **democrática**, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental», dicho numeral se ha mantenido sin reformas.

Al respecto, Rodríguez Lozano señala que «Una vez que el artículo 39 estableció la soberanía como fundamento de toda la estructura jurídico-política, en éste se encuentran las primeras decisiones del pueblo sobre su propia existencia política. Son la expresión unívoca del ejercicio de las atribuciones que al pueblo le son propias... Democracia es otro de los conceptos básicos de la estructura gubernamental contemporánea; al igual que la soberanía es un término multívoco, polémico y de enorme contenido ideológico, de hecho todo régimen contemporáneo se autocalifica de democrático... En la acepción contemporánea y generalizada, la democracia occidental consiste en el régimen político donde el pueblo es gobernante y gobernado; donde la persona cuenta con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica; donde se consagra el principio de la división de poderes; el de la elección popular de todos los gobernantes, y donde el régimen de partidos políticos permite el pluralismo ideológico y la alternancia de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad.

«Nuestra Constitución consagra este modelo de democracia occidental. En efecto, en el artículo 3o. encontramos lo que el Constituyente entendió por democracia: “No solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. De esta definición se desprende que, además de la democracia política, nuestra Constitución concibe otro tipo de democracia: la democracia social. Bella aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y la felicidad comunes.»¹¹

No obstante las claras directrices que se encuentran plasmadas en nuestra Ley Fundamental,

¹⁰ Vid. Duverger, Maurice. *Op. cit.* (supra nota 5), p. 114.

¹¹ Rodríguez Lozano, Amador. comentarista, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 178-179.

México, en su afán de pretender lograr el verdadero desarrollo de la democracia, ha tenido que vivir incontables luchas intestinas, dado que además del conflicto armado, la revolución posteriormente heredó rivalidades entre diferentes caudillos como las existentes entre Calles y Obregón, o De la Huerta con Obregón y Calles, entre otras. Además recordemos que Tejeda estaba en Veracruz, y era muy difícil tocarlo, porque tenía fuerzas armadas y poder. En este tenor estaba Cedillo en San Luis Potosí, Melchor Ortega en Michoacán, Portes Gil en Tamaulipas, Mújica en Michoacán, Garrido en Tabasco, etc., los cuales representaban cotos de poder independientes del gobierno federal.

Por otra parte, resulta paradójico señalar que siendo la democracia una de las proclamas de la Revolución Mexicana,¹² no haya cristalizado en un adecuado desarrollo. Al efecto, cabe apuntar lo expresado por el maestro Serra Rojas, quien afirmó que:

«La teoría de la revolución, que implica la transformación del orden jurídico positivo de un país, ha realizado en el decurso de los siglos, modificaciones que sólo por medio de la violencia se hubieran arrancado a los dictadores o gobernantes absolutos... Las grandes revoluciones de la humanidad, aunque corresponden a un pueblo determinado, han beneficiado a todas las generaciones. A pesar de los desmanes cometidos, siempre forjaron ideales que nutrieron de esperanza a grandes épocas de la historia de la sociedad.»¹³

El caso de nuestro país, junto con Cuba y Nicaragua, son los únicos casos de regímenes políticos latinoamericanos que tienen origen en un movimiento revolucionario que enarboló o enarbola un programa político orientado al logro de una reivindicación social y destinado a derrocar a un dictador.¹⁴

En nuestro país, la opción que representaba la democracia como forma de legitimidad, de crecimiento y de desarrollo, se vio obstaculizada por la propia incapacidad y falta de voluntad política de los diversos grupos de poder que ocuparon posiciones estratégicas y de dominio en la vida nacional posrevolucionaria, dado que se distorsionaron y modificaron a beneficio de dichos grupos los ideales

democráticos, intercambiándose la legitimidad del voto, por dádivas y proteccionismo proporcionados por el gobierno federal a los contingentes o grupos, cuya movilización podría haber hecho peligrar la estabilidad política y social.

En este contexto, se permitió una mayor permeabilidad social, que se reflejó en que un considerable número de ciudadanos accediera a la educación y a la misma empresa privada, situación que hacía posible allegarse tanto cultura como recursos económicos, por lo que a los beneficiados no les importó tanto la alternancia en el poder de los partidos políticos, sino que pudieran tener acceso a mejores condiciones de vida o a mantenerlas.

No obstante lo referido con antelación, también debe destacarse que dicha situación, evidentemente, no fue de manera generalizada, sino que continuaron estancados extensos segmentos de la población, ya en mínimos niveles de vida o bien, como el caso de la mayoría del campesinado, sumidos en la extrema miseria, lo cual hace recordar lo apuntado por Maurice Duverger, quien dice que:

«Uno de los graves males que aquejan a Iberoamérica es, precisamente, la impermeabilidad social, la escasez de relación y comunicación entre capas sociales con nivel de vida muy distinto y distante, que se traduce también en disociación entre los que dirigen el sistema político y económico y la masa gobernada. La marginalidad política del pueblo se refleja en el desinterés que muestra por los procesos electorales y que se manifiesta en los altos porcentajes que el abstencionismo alcanza. Sólo los movimientos “populistas” consiguieron movilizar a los sectores masivos hacia una democracia de participación, aunque haya sido más aparente que auténtica...»¹⁵

Agrega este politólogo francés, que dadas las condiciones económicas de los países latinoamericanos, resulta iluso esperar el adecuado funcionamiento de instituciones democráticas y representativas, y que de ahí estriba el divorcio entre la realidad social y el lenguaje constitucional que puede registrarse en la historia, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos, concluyendo que faltaría saber —en cada caso concreto— en qué medida la democracia puede ser la herramienta política eficaz para operar la transformación de las estructuras por vías de reformas radicales o bien, si éstas no pueden conseguirse sino solamente por la revolución violenta y la lucha armada.¹⁶

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario —actual Partido Revolucionario

¹² Por lo menos en cuanto a algunas de las aspiraciones y demandas sociales como la celeberrima consigna enarbolada por Emiliano Zapata, en el Plan de Ayala: «Tierra y Libertad», lo cual subyace en todo régimen que pretenda ser democrático.

¹³ Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.* (supra nota 1), p. 754.

¹⁴ Vid. Barros Horcasitas, José Luis; Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo. *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 129.

¹⁵ Duverger, Maurice. *Op. cit.* (supra nota 5), pp. 580-581.

¹⁶ Cfr. *Ídem*, p. 581.

Institucional— habría de arribar una hegemonía en el poder, dado que desde su acceso a éste, dicho partido controló la vida nacional cediéndole a su vez todo el poder a la figura presidencial.

Al efecto, si bien es cierto que este instituto político introdujo orden en las designaciones internas del grupo en el poder, la aportación hecha a la democracia no ha sido del todo positiva, en virtud de que se consolida una tradición política, como uno de los pilares en las reglas no escritas que sustentan el sistema mexicano, consistente en que el presidente de la República saliente designa a su sucesor, la cual, además de dañar las aspiraciones democráticas, ciertamente desgastó a tal grado el modelo, que en ocasiones los propios implicados en estos procesos confesaron abiertamente la «equivocación» que habían tenido al designar a un candidato que no habría respondido a las expectativas personales o de grupo del Ejecutivo saliente.

Remontándonos a la primera campaña presidencial celebrada en 1929, se registran extraoficialmente diversos desacatos a los principios democráticos que deben imperar en cualquier país que se precie de tener una democracia, tal es el caso de que un candidato sin arraigo popular por su ideario político, que carecía de méritos, incluso partidarios, y completamente dependiente de Calles, como es el caso de Pascual Ortiz Rubio, se le haya designado como candidato de dicho partido para ocupar la primera magistratura, mismo que llegó a ser Presidente de la República, aunque por un corto lapso.

Posteriormente se da, dentro del contexto nacional, el fenómeno corporativista con el propósito de aglutinar, canalizar y reprimir incluso, las diversas demandas políticas, sociales y, desde luego económicas. De esta manera, en el año 1936, se crea la Confederación de Trabajadores de México (CTM); en 1938, la Confederación Nacional Campesina (CNC); en 1943, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); es decir, se crean las grandes centrales, que se representan como elementos simplificadores de la complejidad social, y que facilitan la negociación de los actores políticos con las dirigencias nacionales y es donde se negocian intereses. En este contexto, la propia ley electoral de 1946 está imbuida de una clara tendencia centralizadora, con el propósito de reafirmar un poder central fuerte frente a los poderes locales, que se da de muchas maneras, con el ataque y muerte de los caudillos, con su asignación a un partido político,

con la centralización y canalización de los diferentes intereses, y en lo electoral, de no haber prácticamente nada en la organización electoral, va a existir una estructuración enorme a partir de la Secretaría de Gobernación.

Dentro del sumario marco sociopolítico y económico que nos hemos propuesto referir, debe destacarse que el modelo de desarrollo seguido por México, o sea, el de la sustitución de importaciones, a partir de los años cuarenta, propició que se generara una industria sumamente protegida, así como que se concentrara la riqueza en unas cuantas manos, entre otros graves problemas estructurales, en tanto que la súbita —y para muchos precipitada— apertura comercial realizada por México, a partir del ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1985, y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, aún no han respondido, a la fecha, a las expectativas de un desarrollo sostenido, lo que ha propiciado un ambiente de incertidumbre entre los sectores productivos y el gobierno, en tanto que los segmentos más desfavorecidos han visto cómo se ha disminuido la creación de empleos y los salarios han perdido, de manera considerable, su poder de compra. Lo anterior, aunado a graves desajustes sociales que se representan tanto en la inseguridad pública, que se vive sobre todo en las principales ciudades de la República, como en los levantamientos armados en el sur del país.

En el contexto citado, surgió en México, en enero de 1995, la Reforma del Estado, en cuya agenda política, después de haber agotado la negociación para el proceso electoral de 1997, lo concerniente a la Reforma Electoral, se debaten sobre temas como la corrupción, equilibrio de poderes, federalismo, acotamiento del Ejecutivo, el fortalecimiento del Legislativo, la reforma al Poder Judicial de la Federación, la impartición de justicia, dentro de un contexto problemático como es el que se genera por la pobreza, el desempleo, la inflación y la concentración de la riqueza.

Para algunos autores nacionales, como es el caso de Barros Horcasitas y otros, el régimen mexicano contemporáneo, de la misma forma que no es una democracia plena, ni una dictadura totalitaria, ni un caso de autoritarismo de variante populista o burocrático autoritario, tampoco puede ser un régimen de partido de Estado. En México, el partido es proyección del gobierno, mientras que en el caso

ruso el Estado era una proyección del partido bolchevique. El sistema político mexicano se distingue de los de partido de Estado porque en él no existe una teoría del devenir histórico social convertida en doctrina de Estado, y porque en él no existe la dirección del partido sobre el gobierno, ni mucho menos la determinación de éste sobre el Estado — como sí sucede en los regímenes de partido de Estado.¹⁷ De lo anteriormente señalado, dichos autores infieren que en el país se observan signos que parecen favorecer una opción democratizadora, que podrá observarse siempre y cuando se altere la estructura del poder, se otorguen garantías a individuos y grupos, y se modifique el sistema electoral —lo cual ya aconteció. Sin embargo, se indica que la transición mexicana no se debe a una voluntad democratizadora innata y genuina en su élite gobernante.¹⁸

Desde nuestra perspectiva, antes de anotar lo acontecido en México en relación con la democracia, puede afirmarse que este sistema político y de gobierno es un modelo imperfecto por naturaleza, dado que de manera invariable siempre habrá diversos segmentos o contingentes de la población que estén inconformes con el representante que haya elegido la mayoría, a pesar de las representaciones que tienen las minorías. No obstante, se trata de un régimen de gobierno cuyos principios esenciales son la libertad y la igualdad entre los hombres, valores máximos de la dignidad humana.

Por lo que hace a nuestro país, tal y como de manera sucinta se ha mencionado, la democracia ha sido en muchas ocasiones tan sólo un concepto que se encuentra en la Ley Fundamental, pero que se ha enfrentado con una realidad social que señala una y otra vez que los ideales democráticos no se han actualizado en los hechos.

Por lo que se refiere a las minorías, éstas alcanzaron representatividad hasta 1963. En este contexto, avanzado y premonitorio resultó el pensamiento de Mariano Otero cuando al analizar el sistema político mexicano de la época —Acta de Reformas de 1847—, propuso un sistema de representación de las minorías, señalando al efecto que:

«La teoría de la representación de las minorías no es más que una consecuencia del sufragio universal: porque nada

importa que ninguno quede excluido de votar si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio.»¹⁹

Más de un siglo tuvo que pasar para que la representación de la minorías tuviera cabida en nuestro sistema electoral, que fue cuando se adoptó el sistema de «diputados de partido», en que se concedió a las minorías el derecho de estar representadas en la Cámara de Diputados, y con mayor detalle y precisión fue hasta 1977, cuando se adoptó el actual sistema mixto, de mayoría relativa con representación proporcional, mediante el cual tanto las mayorías como la minorías acceden a los órganos de representación nacional, primero a la Cámara de Diputados en 1979, y posteriormente a la Cámara de Senadores.²⁰

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 fue el primer paso sólido hacia la democratización, siguiéndose dicha tendencia, tanto en el Código Federal Electoral de 1987, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, con las reformas de 1993 y 1994, y desde luego, las trascendentales reformas constitucionales y legales de agosto y noviembre de 1996, dado que en menos de veinte años el panorama electoral en México es completamente diferente con la creación de instituciones que paso a paso han ido perfeccionándose, como es el caso del Tribunal Electoral, el cual se ha transformado de un órgano dotado con facultades muy limitadas, como es el caso de que sus resoluciones no tuvieran efectos vinculatorios —Tribunal de lo Contencioso Electoral— a un órgano público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que contaba con autonomía funcional en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, salvo en el caso de la elección presidencial, cuyos fallos sí tenían alcances vinculatorios —Tribunal Federal Electoral— hasta llegar al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual es órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, lo cual implica conocer en última instancia de la elección presidencial. Asimismo, como ya hemos analizado, este proceso de democratización se

¹⁷ Cfr. Barros Horcasitas, José Luis; Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo. *Op. cit.* (supra nota 14), p. 138.

¹⁸ Cfr. *Ídem*, p. 140.

¹⁹ Gutiérrez S., Sergio Elías y Roberto Rives S. *La Constitución mexicana al final del siglo XX*, segunda edición, México, Editorial Las Líneas del Mar, S.A. de C.V., 1994, pp. 77-78.

²⁰ *Ídem*, p. 78.

ha visto trascendentalmente fortalecido con la creación del Instituto Federal Electoral —en 1990—, quien tiene a su cargo la organización de las elecciones federales y es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, cuyos principios rectores son precisamente los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Por lo anterior, se considera que en la actualidad nuestro país vive un importante y vertiginoso dinamismo en lo referente a los aspectos electorales propiciado por la pluralidad de opciones que configuran las ofertas políticas que ofrecen los diferentes partidos políticos, aunado a que la sociedad hoy en día es significativamente más participativa y, desde luego, por el marco jurídico que propicia una mayor certidumbre tanto en los procesos electorales como en la calificación de los mismos, de lo que se concluye que si bien es cierto que la democracia en México, aún no llega a los niveles expresados idóneamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación electoral, puede afirmarse que en los últimos veinte años, se ha avanzado más en la democratización del país, que en el resto de la historia contemporánea de la Nación.

En este contexto, se considera que es válido para nuestro país, lo afirmado por Sartori respecto al contexto actual de la democracia:

«El viento de la historia ha cambiado de dirección, y sopla en una sola: hacia la democracia. En donde la política es autónoma y en donde llega el sople de la modernización, **un gobierno es legítimo sólo si es elegido por los gobernados y fundado en su consentimiento.** Para el espíritu de nuestro tiempo, la democracia ya no tiene enemigo: ya no está enfrentada por legitimidades alternativas...»²¹

III. Aspectos teóricos sobre las elecciones, los sistemas electorales y el *ballottage*

A. Elecciones

Para Arturo Núñez Jiménez²² las elecciones constituyen el medio por excelencia para designar a los gobernantes, concretando la relación entre quienes concurren a las urnas a seleccionar a los representantes —electores— y los que aspiran a serlo —candidatos. Como medio para vincular a gobernantes y gobernados, las elecciones representan tanto un método como un procedimiento formal, establecido en la legislación electoral y la posibilidad real de optar entre diferentes candidaturas, condición esencial de toda elección democrática auténtica.

a. Tipos de elecciones

Según el criterio de la oportunidad y de la libertad de elegir que el ciudadano efectivamente tiene, es posible distinguir entre elecciones competitivas, elecciones semicompetitivas y elecciones no-competitivas.

En las primeras el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales. Esa oportunidad y esa libertad, además están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos se ven limitados en algún grado, se habla de elecciones semicompetitivas, y cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos ante elecciones no-competitivas.

Estos tipos de elecciones corresponden a la tipología corriente de los sistemas políticos modernos:

elecciones competitivas — sistemas democráticos
elecciones semicompetitivas — sistemas autoritarios
elecciones no-competitivas — sistemas totalitarios

	Elecciones competitiva
Importancia en el proceso político	alta
Libertad de elegir y ser electo	alta
Libertad de las elecciones	garantizada
Posibilidad de cambiar el gobierno	sí
Legitimación del sistema político	sí
Tipo de sistema político	democrático

²¹ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, primera edición en español, México, Tribunal Federal Electoral/Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 270-271.

²² Cfr. Núñez Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 42.

b. Importancia de las elecciones

Para Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza,²³ la importancia que las elecciones tienen en determinada sociedad varía según los tipos de elecciones y, consecuentemente, de los sistemas políticos.

Así, en los sistemas democráticos las elecciones (competitivas) juegan roles fundamentales:

- En primer lugar las elecciones constituyen la base del concepto democracia. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder.
- En segundo lugar, las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes.
- Por último, las elecciones son el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías.

Mientras que en los sistemas autoritarios las elecciones tienen una importancia más relativa, en la mayoría de los casos representan un medio, entre otros, de regular el poder.

Finalmente, en los sistemas totalitarios las elecciones son instrumentos de la dominación política y social.

Los autores en comento esquematizan claramente lo que hemos visto en el siguiente cuadro:

c. Funciones de las elecciones

Según Arturo Núñez, por su finalidad y por la forma en que se desarrollan, las elecciones cumplen tres funciones fundamentales: 1) producir representación; 2) producir gobierno, y 3) ofrecer legitimación; mismas que en cada país se hallan condicionadas por la estructura de su sistema social, político y de partidos.²⁴

En relación con el primer punto, las elecciones sirven para designar a quienes formarán parte de los órganos de la representación nacional. En esta designación los partidos políticos tienen una importante participación.

Por cuanto hace al segundo punto, mediante las elecciones se produce gobierno en el sentido de que se designa a los ciudadanos que van a convertirse en las autoridades encargadas de aplicar los programas políticos que propusieron durante las campañas electorales.

Finalmente, las elecciones ofrecen legitimación toda vez que a través de ellas se expresa la voluntad soberana del pueblo. Sobre la base de la idea de que el mayor número de votos emitidos representa esa voluntad en términos de asentimiento, los gobernados acatan libremente a los gobernantes, que pueden así ejercer las atribuciones que tienen conferidas, conforme con las exigencias de la democracia y los requisitos de la seguridad jurídica.

Si bien es cierto que para este autor éstas son las funciones fundamentales de las elecciones, no por ello deja de señalarnos que existen otras muchas no menos importantes, a saber: 1) formar ciudadanos; 2) reclutar y promover al personal político; 3) expresar e integrar la pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional; 4) movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos; 5) coadyuvar a la educación cívica del pueblo; 6) comunicar entre sí a gobernantes y gobernados, de tal modo que éstos controlen y evalúen el desempeño de aquéllos; 7) disputar la orientación sobre el sentido y los alcances de las políticas públicas; 8) transferir el poder público en forma ordenada y pacífica, y 9) dirimir conflictos mediante cauces institucionales.

Para Dieter Nohlen y Fernández Baeza,²⁵ las

²³ Vid. Nohlen, Dieter y Mario Fernández Baeza. «Elecciones», en *Diccionario Electoral*, Serie Elecciones y Democracia, Costa Rica, IIDH, CAPEL, 1989, pp. 257-258.

²⁴ Vid. Núñez Jiménez, Arturo. *Op. cit.* (*supra* nota 22), p. 43.

²⁵ Nohlen, Dieter y Mario Fernández Baeza. *Op. cit.* (*supra* nota 23), pp. 259-260.

elecciones competitivas cumplen varias funciones simultáneamente:

- « Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o alianza de partidos;
- Expresión de confianza en personas y partidos;
- Reclutamiento de las élites políticas;
- Representación de opiniones e intereses del electorado;
- Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado;
- Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos, intereses político-partidistas;
- Concientización política de la población mediante la explicación de problemas y exposición de alternativas;
- Canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos;
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable;
- Estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas programáticas;
- Designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias; Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control, y
- Oportunidad de cambio de gobierno.»

En las elecciones semicompetitivas sus funciones pueden sintetizarse en las siguientes:

- « • El intento de legitimar las relaciones de poder existentes;
- La distensión política hacia adentro;
- El mejoramiento de la imagen hacia afuera;
- La manifestación (e integración parcial) de fuerzas opositoras, y
- El reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema.»

Mientras que en las elecciones no-competitivas se cumplen las siguientes funciones:

- « • La movilización de todas las fuerzas sociales;
- La explicación de los criterios de la política del régimen, y
- La consolidación de la unidad político-moral del pueblo.»

B. Sistemas electorales

a. Concepto

Eduardo Andrade Sánchez²⁶ nos dice que:

«Por sistema electoral entendemos al conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que la representan. El sistema electoral comprende diversos elementos a través de los cuales se regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar en él, como votante o candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados.»

Por su parte, Giovanni Schepis²⁷ distingue entre

un concepto amplio y otro estricto de sistema electoral:

«Entendemos por sistema electoral, en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos. En un sentido específico entendemos por sistema electoral el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños.»

Douglas W. Rae²⁸ señala que los sistemas electorales:

«Son aquéllos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.»

Jean Marie Cotteret y Claude Emeri²⁹ establecen que el estudio de los sistemas electorales plantea dos problemas:

«... en el plano técnico, se trata esencialmente de encontrar las fórmulas que hagan perfectas la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado y que los asimilen a los gobernantes. Sobre el plano político, los sistemas electorales hacen aparecer el papel fundamental de las divergencias sociales en la devolución y el ejercicio del poder, es decir, en el fondo, en su legitimidad.»

Estos autores señalan³⁰ que históricamente la legitimidad de los gobernantes no aparece por procedimientos electivos: el jefe tradicional se impone por la fuerza, la astucia o la magia. A partir de la Edad Media, la Iglesia toma a su cargo la legitimación de los soberanos por la ceremonia de la coronación, de esta forma la historia de la mayoría de las monarquías está caracterizada por el paso de la elección del rey a un sistema hereditario consagrado por la Iglesia. El paso de la soberanía de derecho divino a la soberanía nacional se efectuó por el cauce del régimen representativo: se trata de un sistema constitucional por el cual el pueblo se gobierna por sus elegidos; el régimen representativo implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida de la elección, de esta forma los representantes elegidos del pueblo son los gobernantes legítimos; así, a partir del siglo XVIII, ya no es la Iglesia, sino el pueblo elector el que inviste al soberano, la elección reemplaza a la coronación.

Desde entonces, para ellos, son dos los tipos de gobierno: los regímenes políticos del pasado, cuya legitimidad se basa en el derecho divino y que

²⁶ Andrade Sánchez, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*, México, Porrúa, Hnos., 1990, p. 168.

²⁷ Citado por Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales del Mundo*, trad. Ramón García Cotarelo, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 55.

²⁸ *Ídem*, p. 56.

²⁹ Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. *Los Sistemas Electorales*, trad. J. García-Bosch, Barcelona, España, Oikos-tau, 1973, p. 7.

³⁰ *Ídem*, pp. 8-14.

proceden de la autocracia, y los regímenes políticos modernos, fundados en los derechos del hombre y las libertades individuales, que proceden de la legitimidad democrática y de la elección. A decir de estos autores, la elección, actualmente, ya no tiene como única función la representación de los ciudadanos, las sociedades políticas contemporáneas dan a la elección otro sentido: deben facilitar la relación de poder entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica; se ha comprobado que los procedimientos electivos favorecen la integración social y política de individuos y de grupos que acceden justamente a la política: la elección es, vista desde esta perspectiva, como un medio de educación cívica.

Finalmente, señalan que las teorías se han polarizado esencialmente en la idea de la fidelidad de la representación: si el sistema electoral permite a los gobernantes ser una imagen fiel de los gobernados, se está seguro de la naturaleza profundamente democrática del régimen; en esta perspectiva se concibe fácilmente que los sistemas electorales han jugado un papel capital, toda vez que por su influencia mecánica, son susceptibles de modificar el funcionamiento de las instituciones políticas favoreciendo tal o cual categoría social, tal o cual matiz de opinión, o tal o cual forma de gobierno.

Para Dieter Nohlen:³¹

«... el concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual, los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños, o poder público. Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá —principio mayoritario o proporcional— y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar.»

Por otra parte, Nohlen³² sostiene que:

«Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto, el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.»

Siguiendo con Nohlen,³³ para él los aspectos

más importantes y controvertidos en el debate político y científico sobre los sistemas electorales y su relación con los sistemas de partidos son: la importancia de los sistemas electorales, sus efectos políticos y su valoración.

Este autor señala, en principio, que para algunos estudiosos de la materia el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado; lo que para él es exagerado pues se pasa por alto el hecho de que, por lo general, los factores determinantes del desarrollo político son múltiples y de origen muy variado, aclarando que tampoco es sostenible la posición opuesta, según la cual los sistemas electorales tienen poca importancia, llegando finalmente a la conclusión de que los sistemas electorales son importantes para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia de poder, ya que a través de ellos se orientan las actitudes y los resultados electorales.

En cuanto a sus efectos políticos, el autor en comentario subraya que los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro, por lo que el análisis de sus efectos debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de cada país.

Por lo que hace a su valoración, nos indica que los intereses de los partidos han sido, históricamente, la medida más importante para valorar un sistema electoral; por lo tanto, los criterios dependen evidentemente de las ventajas y desventajas que éste implica para las fuerzas sociales y agrupaciones políticas. Como ejemplo nos menciona que un partido pequeño resaltaré el criterio de la representación justa, mientras que un partido grande resaltaré la estabilidad del gobierno con base en mayorías partidistas. Finalmente, destaca que aparte de los intereses concretos de los partidos, también existen consideraciones de interés nacional, que van a permitir valoraciones diferentes, por la variación de las condiciones sociopolíticas que se dan en los diferentes países en períodos distintos.

Por su parte, en el *Diccionario de Política*³⁴ se señala que:

«la acción de los sistemas electorales debe ser examinada de manera dinámica, partiendo del supuesto de que no son sino una parte del más amplio sistema político, en el ámbito del cual interactúan con otras variables importantes, como

³¹ Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre Reforma Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 11.

³² Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 34.

³³ *Ídem*, pp. 35-38.

³⁴ «Sistemas Electorales», *Diccionario de Política*, bajo la dirección de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino; Siglo XXI Editores; p. 1482.

son por ejemplo las instituciones constitucionales, los partidos políticos y la cultura política en general.»

Respecto a las relaciones entre sistemas electorales y sistemas partidistas, más adelante se señala, que «existe un vínculo preciso entre sistemas mayoritarios y bipartidismo, por una parte, y sistemas proporcionales y pluripartidismo, por la otra». Por cuanto hace al influjo de los sistemas electorales en la vida política se indica que «el sistema electoral es una variable intermedia capaz de influir en la naturaleza y las instituciones de gobierno, pero que es él mismo objeto de otras influencias». Finalmente se concluye que el potencial innovador de un sistema electoral puede ser notable, si es oportunamente encaminado, toda vez que puede corregir algunas serias disfunciones de un sistema político.

buscar procedimientos híbridos, injertando uno sobre el otro para acumular las ventajas de los dos sistemas, tratando de evitar así sus inconvenientes», de esta forma surgen los llamados sistemas electorales mixtos.

Candidato	a	b	
Votos	240	200	2

Candidato	a	b	
Votos	501	200	

b. Tipos de sistemas electorales

De acuerdo con Nohlen existe un sinnúmero de sistemas electorales; no obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos: sistema mayoritario y sistema proporcional.³⁵

Para este autor el objetivo del tipo mayoritario es la formación de mayorías y el de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños. La base de la definición de estos dos tipos fundamentales de sistemas electorales es el efecto que ellos tienen sobre la relación entre votos y escaños obtenidos, de esta forma tenemos que en los sistemas electorales de tipo mayoritario se tiende a favorecer a los partidos grandes y se produce una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños; en cambio, en los sistemas electorales de tipo proporcional se produce una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de votos y los escaños obtenidos por los diversos partidos.

Sin embargo, para Cotteret y Emeri,³⁶ «la imposibilidad de alcanzar el ideal por un modo de escrutinio mayoritario o proporcional ha inducido a

³⁵ Vid. Nohlen, Dieter. «Sistemas Electorales», en *Diccionario Electoral*, op. cit. (supra nota 23), pp. 638-639.

³⁶ Cfr. Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. Op. cit. (supra nota 29), pp. 98-99.

i. Sistema de mayoría simple
o de representación mayoritaria

En el sistema mayoritario (también llamado de *pluralidad*), resulta electo el candidato que obtiene la mayoría de los votos, ya sea de manera absoluta o relativa.

En el sistema de mayoría relativa solamente se exige un mayor número de votos que el del resto de los contendientes, sin considerar el número total de votos emitidos. Enrique Sánchez Bringas³⁷ nos señala el siguiente ejemplo para explicar este sistema: imaginemos una hipotética emisión de 1000 votos, distribuidos en la siguiente forma:

Observemos que el candidato 'a' triunfó al haber sido apoyado por una cantidad menor a la cuarta parte de los electores y el resto de los votos, que son la mayoría ciudadana, quedan sin efectos de representación política. Este sistema puede conducir a la siguiente paradoja de la democracia; la minoría —en el ejemplo 240 ciudadanos— gobiernan a la mayoría —760 ciudadanos— a través de sus representantes.

En la mayoría absoluta se exige como requisito para alcanzar el triunfo que el candidato obtenga más de la mitad de los votos emitidos; como ejemplo Sánchez Bringas³⁸ pone el siguiente:

³⁷ Vid. Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995, p. 342.

³⁸ *Ídem*.

Si bien garantiza que el candidato triunfante disponga del apoyo de la mayoría de los votantes, el sistema mantiene sin posibilidad de representación a un importante número de ciudadanos; en el ejemplo 499 electores que votaron por los candidatos 'b', 'c', 'd' y 'e'.

Francisco Berlín Valenzuela³⁹ nos indica cuáles son las ventajas y desventajas del sistema mayoritario.

Entre las ventajas encontramos las siguientes:

- «1) Este sistema posee la cualidad de la sencillez y claridad que lo hace más comprensible para los miembros del cuerpo electoral, permitiéndole saber cuales son las alternativas que le ofrecen los distintos candidatos. Al hacer más simple la lucha electoral, hace que la victoria sea más franca a su vez.
- 2) Produce una mayor identificación entre los candidatos y sus electores, pues los primeros tienen la oportunidad de exponer directamente a los segundos el conocimiento que tienen de los diversos problemas y la forma en que los piensan resolver. Esta ventaja se aprecia más claramente en una elección uninominal.
- 3) Al estar basado este sistema en un principio de eficacia, es interesante destacar que mediante su aplicación se producen gobiernos estables, resultando de una mayoría coherente y homogénea que unifica sus criterios para la toma de decisiones, con lo que se evitan obstáculos que puedan frenar la acción del gobierno.
- 4) Propicia la integración de las fuerzas electorales en partidos o coaliciones, al requerirse apoyos necesarios para conservar una mayoría estable.
- 5) Se señala también las restricciones que tienen los dirigentes de los partidos para la designación de los candidatos, fortaleciendo por lo tanto el papel de los electores para decidir quienes son los más viables para contender en los comicios.»

En cuanto a las desventajas de este sistema, el autor en comentario señala las siguientes:

- «1) Las minorías perdedoras se quedan sin representación, no obstante haber obtenido una cantidad considerable de votos, lo que acaba conduciendo al abstencionismo electoral.
- 2) Al existir un fuerte abstencionismo, acaba eligiendo una minoría de los electores, a los candidatos que supuestamente triunfan por mayoría.
- 3) Este sistema propicia la polarización política en torno a dos grandes partidos que se convierten en los interlocutores del debate político, tal como se observa en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica.
- 4) Es un sistema injusto al marginar a partidos importantes que por no alcanzar mayoría se quedan sin representación.
- 5) También se argumenta que el sistema de escrutinio mayoritario es inequitativo, al no propiciar una proporción correcta entre la votación obtenida por los partidos y la distribución de los escaños en los parlamentos o congresos.
- 6) Las minorías resultan confinadas a una localización geográfica que no refleja necesariamente la realidad, pues el hecho de que gane por mayoría en algunas circunscripciones

y obtenga las curules correspondientes no quiere decir que solo ahí exista la tendencia minoritaria.»

ii. Sistema de representación proporcional

Ante los riesgos que implican las dos fórmulas del sistema electoral de mayoría se consideró la posibilidad de rescatar el mayor número de los votos emitidos, a través del principio de la proporcionalidad.

De esta forma, en el sistema proporcional se busca que la representación política refleje la fuerza electoral de un partido político dentro de determinado sistema, es decir, que el número de votos que obtuvo en una elección, se vea reflejado en el número de escaños que obtenga en el órgano de representación.

Según Cotteret y Emeri⁴⁰ la definición de la representación proporcional procede del objetivo que persigue:

«atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica. Esta idea se encuentra expresada en Aristóteles, Saint-Just y Condorcet, en resumen, por todos los autores liberales para los cuales la Asamblea de los representantes debe ser un microcosmos, una perfecta reducción del conjunto de los representados, expresando todas las variedades, todos los matices físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado.»

Para Dieter Nohlen⁴¹ existen tres diferentes subtipos de representación proporcional, con base en dos variables: efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar, y efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños.

El primero de ellos es el de representación proporcional pura, que consiste en que la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden, por lo menos teóricamente se aproximan. No existen barreras legales directas (umbrales mínimos) o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes de estructurar sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

³⁹ Berlín Valenzuela, Francisco. «Los Sistemas Electorales», Conferencia sustentada en el Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral, organizado por la Universidad Veracruzana y la UNAM, el cual fue celebrado en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, los días 20, 21 y 22 de febrero de 1991, pp. 18-21.

⁴⁰ Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. *Op. cit.* (supra nota 29), pp. 75-76.

⁴¹ Cfr. Nohlen, Dieter. *Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre Reforma Electoral*, *Op. cit.* (supra nota 31), pp. 15-16.

El segundo de ellos corresponde a la representación proporcional impura, en el que por medio de barreras indirectas (por ejemplo, mediante la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

El tercer y último subtipo es el de la representación con barrera legal; en éste se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial, y por lo tanto afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

En relación con las ventajas e inconvenientes de la representación proporcional, Cotteret y Emeri⁴² señalan lo siguiente: en primer lugar se puede emitir un argumento de equidad: es muy cierto que cuando el número de escaños obtenidos por los diferentes partidos es proporcional a su fuerza electoral, su representación es justa; cada ideología puede ser expresada en el parlamento; la decisión política tomada por la mayoría de los elegidos representa fielmente la voluntad de la mayoría de los electores, y lo que es más, en la medida en que se admite que los partidos políticos son la expresión de las clases sociales, ya no es posible decir que el poder está monopolizado por una clase determinante. Incontestablemente la representación proporcional satisface mejor el pluralismo democrático que ningún otro modo de escrutinio. Finalmente la representación proporcional es un modo de escrutinio honesto: la ausencia de la segunda vuelta evita todas las negociaciones a las que dan lugar las renunciaciones y las retiradas; los elegidos no deben sus escaños a ningún compromiso ni a ninguna renuncia a los principios que han defendido frente a los electores.

En cuanto a las desventajas estos autores señalan que el argumento de la honestidad que se postula no aparece en el momento de la confección de las listas,

toda vez que estas son obra de los estados mayores de los partidos políticos, que disponen entonces la clave de la elección, pues pueden promover a sus favoritos llevándolos a la cabeza de la lista y condenar a sus asociados rivales colocándolos en posición desfavorable. Al mismo tiempo todos los lazos entre los electores y los elegidos se rompen. Pero la crítica esencial se dirige sobre la acción de la representación proporcional sobre la opinión: al favorecer la expresión de todas las opiniones, sublima la función de las oposiciones sin matices y el carácter de conflictual de las sociedades políticas. Las fuerzas políticas que rechazan las reglas del juego pueden ir agravando las discrepancias entre las fuerzas políticas «democráticas» al presionar sobre el proceso de decisión intentando paralizarlo.

Señalando por último que la fragmentación de la opinión pública, si es cosa natural, queda acentuada por la representación proporcional; si no lo es, la representación proporcional puede provocarla.

iii. Sistema mixto

Berlín Valenzuela⁴³ señala que la doctrina ha considerado al sistema mixto como el resultado de la combinación de la representación mayoritaria y de la proporcional; existiendo tres tendencias diferentes de acuerdo con el mayor o menor peso que ejerzan estos sistemas, a saber: sistemas mixtos con dominante mayoritario, con dominante proporcional y equilibrados.

Para este autor, las bondades de este sistema electoral se pueden encontrar en su permanencia y en la respuesta que ha sido capaz de dar a los imperativos de justicia y eficacia que demandan las modernas sociedades, a fin de satisfacer más cabalmente las necesidades del pluralismo democrático.

c. Elementos esenciales de los sistemas electorales

A decir de Nohlen,⁴⁴ los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales pueden ser combinados casi de cualquier modo; para él son cuatro los elementos configuradores

⁴² Cfr. Cotteret, Jean Marie y Claude Emeri. *Op. cit.* (supra nota 29), pp. 93-99.

⁴³ Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Op. cit.* (supra nota 39), pp. 36-37.

⁴⁴ Vid. Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, *op. cit.* (supra nota 32), p. 47.

constitutivos, o las áreas, en que se apoyan los distintos modelos de sistemas electorales, a saber: distribución de las circunscripciones, forma de la candidatura, procesos de votación y métodos de conversión de votos en escaños.

Las reglas de cada uno de ellos pueden ser combinadas de múltiples formas con las de los otros elementos, produciendo efectos muy diversos sobre el resultado electoral. Lo importante es que, de acuerdo con este autor, la combinación de los elementos permite reforzar, compensar o neutralizar sus efectos específicos. De esta forma los efectos políticos de los sistemas electorales dependen rara vez de un solo elemento, pues en la mayoría de los casos, es la combinación de varios elementos lo que produce ciertas consecuencias políticas de un sistema electoral.

C. *Ballottage*

Según Domingo García y José Palomino, el término *ballottage* es de origen francés, proviene del verbo *ballotter* (votar con *ballotets*, bolitas). En sentido amplio, consiste en que para llegar a los cargos públicos, desde la presidencia hasta las alcaldías, es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos.⁴⁵

De acuerdo con estos autores el *ballottage* es creación del siglo XIX y una institución típica del derecho constitucional francés, apareció por vez primera en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III, se vuelve a aplicar nuevamente en la III República, y resurge con bríos en la V República a través de la Constitución de 1958, con notoria influencia ideológica del general Charles de Gaulle.

Como conclusión, los autores de referencia señalan que el sistema de doble vuelta es inútil o útil, dependiendo de la circunstancia y de la forma como se aplique. El *ballottage*, como parte del sistema electoral, juega un rol importante dentro de la sociedad, con una tendencia hacia el multipartidismo. Como operación electoral, da como resultado el de elegir a los futuros gobernantes por los gobernados. Y además, se deja entrever claramente la presencia de una mayoría frente a una minoría, desconociendo la

representatividad de los partidos políticos menores.

Para Mario Fernández Baeza⁴⁶ el *ballottage* es:

«una expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías resultantes de un primer acto electoral.»

La primera de ellas es la mayoría absoluta con segunda vuelta y la segunda se denomina mayoría románica.

De acuerdo con este autor la segunda vuelta se establece tanto: a) para remediar imperfecciones de los métodos electorales en la asignación de escaños; b) para acercarse a los objetivos normativo-institucionales de los sistemas políticos; c) como para el logro de objetivos político-electorales.

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

En el segundo sentido se busca un respaldo electoral mayoritario del gobierno en aquellos sistemas multipartidistas en que las elecciones del ejecutivo arrojan sólo mayorías relativas.

En el tercer sentido, es un instrumento tendente a la obtención de determinados efectos políticos del sistema y del método electoral.

Para este autor, la segunda vuelta ha cobrado importancia en América Latina a raíz del debate que ha tenido lugar en las últimas décadas sobre la institución presidencial, especialmente en los procesos de democratización. Sosteniendo que una de las causas coadyuvantes de la crisis de los sistemas democráticos en la región ha sido la carencia de mayorías claras de respaldo a la gestión de los gobiernos. En la mayoría de los casos de países con multipartidismo y con alternancia frecuente en el gobierno, el presidente es elegido con la más alta mayoría relativa de votos y en algunos casos con la ratificación del parlamento, teniendo efectos directos en el grado de gobernabilidad debido a la fuerza que la oposición logra mantener en el parlamento durante el período presidencial.

Esta situación ha producido la búsqueda de fórmulas para el logro de una mayor estabilidad, llevando a algunos países a adoptar la segunda vuelta presidencial.

⁴⁵ Cfr. García Belaúnde, Domingo y Palomino Manchego, José. «Balotage» en *Diccionario Electoral*, op. cit. (supra nota 23), pp. 59-60.

⁴⁶ Fernández Baeza, Mario. «Balotage» en *Diccionario Electoral*, op. cit. (supra nota 23), pp. 63-64.

IV. ¿Cómo funciona el *ballottage* en el derecho comparado?

El presente capítulo tiene como objetivo conocer aquellas naciones que en la actualidad practican la institución del *ballottage* o segunda vuelta electoral. Es de hacer mención, que del presente análisis se desprenden dos casos típicos, como lo veremos en su oportunidad, pues podemos partir o diferenciar el *ballottage* desde una concepción europea y una americana.

Al efecto, no debemos perder de vista que en Francia se da su origen jurídico-político; sin embargo, su influencia y experiencia pronto traspasarán las fronteras galas para ser llevado a diversos países y últimamente a raíz de los profundos cambios políticos que se están registrando en Latinoamérica, muchas naciones de la región lo han adoptado, no sin antes adecuarlo a las necesidades, intereses y finalidades de cada Estado. Es así como realizaremos una valoración sistemática que se apega a factores históricos, políticos, sociales y culturales de diversas naciones del mundo, en especial de Europa y América; obviamente Francia se impone como punto de referencia para iniciar este apartado, país con sólida tradición democrática y por supuesto «exportador» de la figura del *ballottage*.

Por el lado americano analizaremos algunas de las naciones más representativas del continente, de esta forma citamos a Argentina, Chile, Colombia y Perú, todas ellas con antecedentes muy similares.

La riqueza histórica de los países mencionados con antelación ciertamente es digna de realizarse en un ensayo por separado; lamentablemente, por razones de tiempo y espacio habremos de apuntar solamente los rasgos generales que nos ayuden a entender el advenimiento de esta institución en sus correspondientes sistemas electorales.

A. Europa

a. Francia

A través de los siglos, en el continente europeo se han gestado infinidad de luchas y corrientes ideológicas que han labrado la vida de la humanidad, desde el campo de las artes y las ciencias. Europa se erige como la cuna de diversas manifestaciones del hombre. En este crisol de razas y Estados, sobresale

uno, muy peculiar por su forma de ser, por su organización política, ya que como dice George Vedel en un documento denominado «Balance de la Experiencia Constitucional Francesa» a mediados del siglo XIX: «se puede decir que a través del tiempo Francia se ha significado en materia política como un laboratorio constitucional».⁴⁷

En efecto, el país galo se ha distinguido de sus vecinos europeos en la medida de sus diferentes formas de gobierno que experimentó en su larga vida como nación y por ser una de las democracias más adelantadas de su época.

Para la finalidad del presente capítulo, asentamos esta investigación en la historia constitucional francesa después de la segunda guerra mundial. Para ser exactos en 1946, fecha en la cual se expide una nueva constitución cuyo objeto fue implantar el orden y sentar las bases para reiniciar el crecimiento de la nación después de una desgastante contienda militar. Este documento jurídico fundó la IV República, que se distinguió por construir un sistema político parlamentario, lo que trajo consigo una constante incertidumbre e inestabilidad en el gobierno, pues era un parlamentarismo fragmentado, con infinidad de ofertas políticas, pero sin ninguna dirección.

En 1958 los franceses expidieron una nueva constitución política de gran trascendencia, con esta Carta se inauguró la V República, bajo la influencia política de Charles de Gaulle. Sin embargo, ¿cuáles fueron las razones intrínsecas por las cuales el sistema político francés tomó la decisión de cambiar el sistema electoral que establecía la IV República?, ¿por qué se origina la llamada «segunda vuelta» en la elección presidencial?

Para poder comprender los cambios políticos ocurridos en la Francia de la IV República, es necesario abordar la situación político-social por la cual atravesaba, pues sólo entendiendo el pasado se podrán visualizar las causas de este cambio en sus instituciones y en su devenir.

La Francia de la posguerra era una Francia en problemas, tanto a nivel interno como externo. En el año 1958, estaba enfrascada en la guerra independentista de Argelia en el África, cuyas consecuencias en lo económico y político repercutían directamente en el país europeo, pero sobre todo, la IV República Francesa se venía lentamente abajo, el

⁴⁷ Patiño Camarena, Javier, *Panorámica del Sistema Electoral Francés*, México, Tribunal Federal Electoral, 1992, p. 1.

sistema parlamentario daba muestras de ineficacia a pesar de tener un gran poder e infinidad de facultades. Ante esta situación el pueblo miró nuevamente hacia Charles de Gaulle, quien dirigió la resistencia nacional ante la ocupación militar germana durante la segunda guerra mundial y cuya victoria lo situó como jefe de un gobierno provisional, que diera origen a un sistema de representación proporcional formando un pluripartidismo que sería, a la postre, el lastre de la IV República.⁴⁸

En esta etapa, posterior a la guerra, De Gaulle renunciaría a su puesto gubernamental en 1946. Sin embargo, años después será este mismo personaje quien en uno de sus discursos, señaló:

«La degradación del Estado propicia irremediablemente la desunión del pueblo, disturbios en el ejército, la desmembración nacional y la pérdida de independencia. Durante doce años Francia, acosada por muy graves problemas en su régimen de partidos, ha seguido una ruta peligrosa. Hace 18 años el país, en su hora más aciaga, me confió el liderazgo único para remediar su salud. Hoy, enfrentado ante nuevas pruebas, quiero que sepa que estoy preparado para asumir los poderes de la República.»⁴⁹

El 10. de junio de 1958, De Gaulle asume el puesto de primer ministro iniciándose con ello una etapa de reformas a la Constitución, cambios con el único objetivo de fortalecer al ejecutivo restando atribuciones al parlamento. Entre otros cambios estuvieron:

«La Constitución de la V República otorga al presidente atribuciones de gobiernos sustanciales, tales como la capacidad de nombrar y remover al primer ministro, de disolver la Asamblea Nacional, de implantar el Estado de emergencia y de convocar a la celebración de referendos. Asimismo, restringe notablemente las facultades del parlamento, institución omnipotente durante las III y IV República, fortalece la posición del gobierno ante la Asamblea Nacional, de tal suerte que el gabinete dejaría de ser, en adelante, rehén del parlamento.»⁵⁰

Es así como De Gaulle buscará fortalecer la figura del ejecutivo en un proyecto de Constitución, que posteriormente vendría a ser la de 1958. Veamos:

«El proyecto de reforma de la Constitución francesa —que en estos días empieza a estudiarse bajo la dirección del general De Gaulle— se orienta hacia una meta fundamental: el fortalecimiento del ejecutivo. Para conseguir esto y evitar que en adelante se repitan en Francia las caídas infundadas de los gabinetes, el nuevo proyecto aspira a instaurar un presidente de la República que “reine y gobierne”, aunque esta última función de

gobierno efectivo la comparta con un presidente del Consejo de ministros, designados por él.»⁵¹

La Constitución de 1958 tenía como principal objetivo la instauración de una presidencia fuerte, un ente que ordenara la vida institucional de Francia, así como lograr una guía política en la fragmentada lucha partidista y, por ende, también en la del parlamento. Como dice Jiménez de Parga en su excelente obra denominada *La V República Francesa*:

«Este gran árbitro de 1814 era el Rey, poder neutro por encima de las luchas políticas de los ciudadanos; este gran árbitro, en 1958, será el Presidente de la República francesa, con un ejecutivo bicéfalo —una cabeza la más importante, él; la otra, el primer ministro— que distingue a esta magistratura de su equivalente de la tercera República.»⁵²

Esta nueva Constitución entró en vigencia en octubre de 1958, convocando a nuevas elecciones parlamentarias y presidenciales. Como un punto a destacar en nuestra investigación, la elección de presidente era de naturaleza indirecta, llegando Charles de Gaulle de esta manera a la presidencia de Francia en 1959; sin embargo, estos logros no serían suficientes. En los años siguientes, De Gaulle concluiría con las modificaciones constitucionales al realizar la siguiente reforma: que el pueblo eligiera al presidente en forma directa a dos vueltas; propuesta que se sometió a referéndum, llevándose a cabo dicha modificación en 1962, estableciéndose nuevas bases para la elección presidencial:

«El presidente de la República Francesa es electo por el voto directo de los ciudadanos franceses cada siete años, si ningún candidato es capaz de obtener por lo menos el 50% de la votación, se celebra una segunda vuelta, quince días después de la primera ronda, en la que participan los aspirantes que hayan quedado en primero y en segundo lugar.»⁵³

Por otra parte, en cuanto a la Asamblea Nacional, tenemos el siguiente sistema:

«Los delegados a la Asamblea Nacional son electos mediante el sistema de pluralidad de votos en circunscripciones uninominales a dos vueltas. Francia está dividida en 577 distritos, cada uno de los cuales envía a un solo representante a la cámara baja. El candidato que logra la mayoría absoluta (por lo menos el 50% de los votos) en la primera vuelta logra acceder automáticamente al parlamento, pero si ningún aspirante consigue dicha mayoría absoluta, se procede a la realización de una segunda vuelta en la que participan sólo aquellos candidatos que hayan sido capaces de ganar por lo menos el 12.5% de los votos en la primera oportunidad. El triunfador en la segunda vuelta es quien representará al distrito respectivo.»⁵⁴

⁴⁸ Vid. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *La Quinta República Francesa, Una puerta abierta a la dictadura constitucional*, Madrid, España, Editorial Tecnos, S.A., 1958, p. 74.

⁴⁹ Aguirre, Pedro. *Elecciones y Política en Francia, de Charles de Gaulle a Jacques Chirac*, México, Nuevo Horizonte Editores, S.A. de C.V. y Trazos, Centro de Investigaciones, A.C., 1996, p. 45.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 47.

⁵¹ Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel. *Op. cit.* (supra nota 48), p. 39.

⁵² *Ibidem*, p. 69.

⁵³ Aguirre, Pedro. *Op. cit.* (supra nota 49), p. 37.

⁵⁴ *Ibidem*.

Con este cambio fundamental en el sistema electoral francés, de un parlamentarismo completo a un semiparlamentarismo o a un semipresidencialismo, se da paso a lo que muchos doctrinarios han llamado un régimen híbrido:

«El régimen francés dista mucho de ser un sistema presidencialista al estilo americano. Aunque el presidente es elegido por sufragio universal y posee un importante poder e influencia, la jefatura del gobierno sigue estando en manos de un primer ministro y de su gabinete, todos ellos responsables ante el parlamento. De hecho, para muchos constitucionalistas el sistema francés no es más que una variante del parlamentarismo, negándose a reconocer en una forma original de gobierno y designándolo como un régimen parlamentario “híbrido” o con “correctivo presidencial”. No obstante, el destacado politólogo Maurice Duverger ha sostenido que se trata de un sistema distinto tanto al presidencialismo como al parlamentarismo, y lo ha bautizado como “semipresidencialismo”, vigente hasta finales de los años ochenta (con diversos matices), apenas en un puñado de naciones europeas, pero cuya presencia se ha extendido considerablemente en el transcurso de los últimos años, al haber sido adoptado por buen número de las ex repúblicas socialistas del Este de Europa tras la caída del comunismo.»⁵⁵

Como consecuencia, observamos que la República Francesa en su composición política observa importantes rasgos propios que la definen, como por ejemplo el gobierno:

«Francia es una república democrática y unitaria que combina características del régimen parlamentario con algunas de las particularidades del sistema presidencial.»⁵⁶

Como se puede apreciar, la Constitución de la V República poco a poco destruyó el sistema parlamentario recalcitrante existente en Francia, mediante la figura de la doble vuelta electoral aplicable en las elecciones del poder ejecutivo y el legislativo. De esta forma llegan a coexistir dos estilos: el presidencial y el parlamentario.

El método del *ballottage* o segunda vuelta electoral tuvo que esperar tres años para demostrar sus alcances, pues en 1965 se practica por primera vez en la elección presidencial, siendo candidatos el general Charles de Gaulle y François Mitterrand, resultando triunfador —en ambas vueltas— De Gaulle.

En 1969, todavía detentando el poder De Gaulle, renuncia a la presidencia. En este mismo año se lleva a cabo la siguiente elección presidencial, ganando la mayoría absoluta, en la segunda vuelta, Georges Pompidou.

En 1974, se da el relevo presidencial, realizándose las elecciones. Los candidatos con mayor vota-

ción durante la primera vuelta, fueron: François Mitterrand y Valéry Giscard d'Estaing. En la segunda vuelta, cambia la situación, pues gana la presidencia Giscard d'Estaing.

En 1981, en el subsecuente período presidencial, llegó a la presidencia François Mitterrand derrotando a Giscard d'Estaing. Las posteriores elecciones fueron en 1988, Mitterrand buscó la reelección ante un contrincante cuya estrella política brillaría con gran intensidad en el futuro político francés, nos referimos a Jacques Chirac. El resultado fue que en las dos vueltas el presidente triunfaría ante el primer ministro.

La última elección presidencial llevada a cabo en Francia se realizó en 1995, a dos vueltas, siendo el triunfador el actual presidente de la República Francesa, Jacques Chirac; el candidato perdedor fue Lionel Jospin.

B. América

A finales del presente siglo, se empiezan a gestar infinidad de cambios políticos en diferentes lugares del mundo, transformaciones que han dejado honda huella en la humanidad; sin embargo, será necesario que pase cierto tiempo para que la historia otorgue su veredicto final.

Hoy en día, muchos países cuestionan sus instituciones, en el sentido de si éstas serán capaces de enfrentar las nuevas demandas sociales, políticas y económicas, en un entorno más competitivo, donde los bloques y alianzas entre Estados se impone como una moda y como regla a seguir. En las últimas décadas, varias naciones latinoamericanas cuyo pasado reciente estuvo caracterizado por un sistema de gobierno, la mayoría de las veces de corte marcial, hoy en día enfrentan la incertidumbre del cambio, la incertidumbre de la transición, están en busca de una identidad. Como acertadamente lo manifiesta el investigador chileno Gabriel Gaspar Tapia en su obra *La Transición de América Latina* quien con extraordinaria claridad comenta:

«En los inicios de la presente década el tema de la democracia ha tomado un amplio consenso en la política latinoamericana. Pero no sólo se trata de un movimiento en el nivel del discurso o de la ideología, con las excepciones que nunca faltan. La gran mayoría de los actuales gobiernos de la región han surgido de procesos electorales, de mayor o menor transparencia, pero en conjunto contrastan notoriamente con la situación que prevalecía algunos años atrás, cuando los regímenes militares eran la normalidad y los gobiernos civiles, la excepción.»⁵⁷

⁵⁵ *Ídem*, pp. XIV-XV.

⁵⁶ *Ídem*, p. XIV.

⁵⁷ Gaspar Tapia, Gabriel. *La Transición en América Latina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 1991, p. 25.

Es así como los Estados americanos apuran su momento histórico, adelantan los relojes de los cambios estructurales a nivel interno. Esta es la interrogante en la que hoy se enfrentan muchas naciones de la zona en esta etapa de transiciones políticas y económicas.

a. Argentina

La historia de Argentina empieza a escribirse el 25 de mayo de 1810, fecha que clausura su etapa de dependencia con la corona española, para iniciar su vida propia, no exenta de incertidumbres políticas, económicas y sociales, tal y como aconteció con muchas naciones de la región.

Cabe destacar que Argentina ha tenido pocas constituciones, tal vez la más importante es la que se conoce como la «Constitución 1853-1860», cuyo origen refleja parte de la historia de este joven país, documento que es resultado de la unión de las trece provincias en una federación, con la única ausencia de la entidad de Buenos Aires, que en el año 1860 se integró al resto. Adicionándose, además, reformas al texto constitucional original, es así como de esta circunstancia temporal obtiene su nombre dicho documento.

En realidad, es una constitución con pocas reformas, sólo se han suscitado cambios en los años 1866, 1898 y 1957. La historia reciente de la Nación ha sido accidentada, reflejo de ello son los gobiernos militares que ha experimentado, por ejemplo en 1976. Además de transitar en conflictos bélicos con potencias extranjeras, por motivos territoriales, como es el caso de la guerra de las islas Malvinas.

Ello trajo como resultado que la población nuevamente volteara su vista hacia los partidos políticos argentinos:

«La apertura se produjo bajo un clima de fuerte cuestionamiento de la sociedad hacia la dirigencia, incluyendo a la dirigencia sindical, empresarial y política. La ausencia de legitimidad de la clase dirigente en la sociedad era pronunciada, la desconfianza de alguna manera constituía la respuesta de la opinión pública frente al cúmulo de frustraciones y expectativas insatisfechas. Sin embargo, los partidos políticos recuperaron paulatinamente, credibilidad y adhesión.»⁵⁸

El 10 de diciembre de 1983 en Argentina vuelven los aires democráticos, los civiles retoman el poder en la figura de Raúl Alfonsín, quien debido a

los problemas económicos que tuvo durante su régimen no culminó su período. El país tuvo que transitar entre una aguda crisis política y económica, tomando como modelo a seguir los sistemas políticos de España y Francia. Posteriormente, en 1989, llega al relevo presidencial, el peronista Carlos Menem.

Es de señalar que la experiencia argentina en torno a la figura del *ballottage* o segunda vuelta, surge en 1973, en las elecciones de presidente y vicepresidente, siendo los triunfadores la fórmula que obtuviera más de la mitad de los votos; si ninguna alcanzaba este rango, se realizaría una segunda vuelta con la única condición que en la primera oportunidad tuviera una votación del 15 por ciento. Cabe agregar que la figura del *ballottage* también fue utilizada para los senadores.

Dicho sistema electoral se utilizó también en las provincias; sin embargo, tuvo poca duración este método en esos años en Argentina, dejándose sin efecto, toda vez que se detectaron irregularidades en su aplicación, lo que trajo pronto su desprestigio.

Por otra parte, en 1994, con motivo de cambios estructurales en este país, se dan importantes reformas constitucionales, en específico en el artículo 94, estableciéndose la elección de tipo directa y de nueva cuenta reaparece la segunda vuelta, en las figuras del presidente y el vicepresidente.

Debe resaltarse que el articulado que contiene el mecanismo en comento también presenta una serie de parámetros matemáticos, a través de los cuales se puede omitir la segunda vuelta, veamos:

- «1o. La fórmula más votada resulta electa en la primera vuelta si ha recibido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos (artículo 97).
- 2o. Ello también ocurre “cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el 40% por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales, respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos” (artículo 98).»⁵⁹

⁵⁹ Sabsay, Daniel Alberto, «Elecciones luego de la Reforma Argentina», *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, Vol. IV, No. 6, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, p. 134.

Por otra parte, la Constitución Argentina sancionada por la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe el 22 de agosto de 1994, señala en su capítulo segundo De la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, lo siguiente:

Artículo 94. El presidente y vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

Artículo 95. La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

Artículo 96. La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre

⁵⁸ Catterberg, Edgardo Raúl. *El Sistema de Partidos Políticos y la transición hacia la democracia en Argentina*, México, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V. y Universidad de las Naciones Unidas, 1989, p. 61.

Esto quiere decir que la Constitución Argentina sancionada por la Convención Nacional Constituyente de Santa Fe el 22 de agosto de 1994, en cierto grado establece requisitos más flexibles pues únicamente exigen el 40% de los votos, con una diferencia de 10 puntos con respecto al segundo lugar, se puede decir que ésta es la «cuota de legitimidad» que exige esta institución.

b. Chile

Para poder entender la historia chilena es necesario referirnos a su pasado reciente, en especial a partir del año 1970, con la asunción al poder de Salvador Allende abanderado de Unidad Popular, cuya doctrina socialista entró en conflicto con el sistema político y la sociedad chilena.

Sin embargo, es necesario, en términos generales, conocer cómo funcionaba el sistema político chileno. Para ello vamos a considerar unos párrafos de la obra de Norbert Lechner denominada *Chile: El Sistema de Partidos*, investigador que en forma resumida rescata la situación partidista imperante en este país del cono sur antes del golpe de estado:

«Cabe destacar el presidencialismo. En Chile como en otros países latinoamericanos se optó por el régimen presidencial como un antídoto contra las fuerzas centrífugas de la sociedad. La figura del presidente encarna mejor que la representación parlamentaria la unidad, casi metafísica, de la Nación. Pero, a diferencia de otros países, en Chile el régimen presidencial coexiste con un multipartidismo de diferencias muy definidas. Ello es fuente de continuos conflictos institucionales. Por un lado el presidente no cuenta con el apoyo de un partido de gobierno que dependa del éxito de la gestión presidencial. Generalmente (con la excepción de Frei), el presidente accedió al cargo con el respaldo de una coalición de partidos.»⁶⁰

Esto quiere decir que el sistema político chileno se encontraba fragmentado desde un punto de vista partidista, lo cual trae aparejado un sometimiento del presidente en turno con respecto a los partidos que en determinado momento lo apoyaron en la elección. Esta coalición de partidos funcionaba de la siguiente forma:

«Esta persigue dos objetivos sucesivos: primero llevar su candidato al cargo presidencial, después de obtener beneficios presionando sobre el presidente (incluyendo la amenaza de retirar su apoyo parlamentario).»⁶¹

las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

⁶⁰ Lechner, Norbert, «Chile: El Sistema de Partidos», en *Los Sistemas Políticos en América Latina*, coordinadores: Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, México, Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V. y Universidad de las Naciones Unidas, 1989, p. 96.

⁶¹ *Ibidem*.

En este período de la vida chilena encontramos un antecedente muy valioso para nuestra investigación, la fragmentación partidista; cuando las fuerzas de un país carecen de una unidad en lo fundamental, se da paso a una anarquía que afecta las instituciones de un país.

Por otra parte, Mario Fernández Baeza ofrece una perspectiva de los acontecimientos suscitados durante 1973, logrando un análisis bastante objetivo e interesante al respecto:

«En el ámbito institucional, una de las causas determinantes en el desplome democrático de 1973, fue la variante del sistema presidencial establecida en 1925 y practicada desde 1932.

Bases de argumentación:

a) Un sistema presidencial con multipartidismo persistente impide la formación de mayorías efectivas y de gobierno. Esta falta de mayoría no sólo se refería al parlamento, sino al apoyo popular. En el sistema chileno, si ningún candidato a presidente obtenía la mayoría absoluta de los votos, el Congreso debía decidir por simple mayoría entre las dos primeras mayorías relativas. Ese acuerdo, sin embargo, no obligaba un apoyo parlamentario a la gestión del presidente elegido.

b) El sistema presidencial consagraba una relación de poder asimétrica entre el ejecutivo y el legislativo, la que, convertida en un *impasse* interpoderes, no tenía instancia institucional efectiva para ser resuelta.»⁶²

En esta argumentación, el referido autor indica:

«En 1987 persiste en Chile un multipartidismo similar al de hace 20 años, una acentuada tendencia al liderazgo-caudillismo en los partidos, así como el mantenimiento de una centralización y concentración política y administrativa conduce a sostener que el sistema presidencial no asegura la estabilidad institucional democrática de Chile.»⁶³

Como se recordará, en el año 1973 aconteció un golpe de Estado en contra de la administración presidida por el presidente Salvador Allende. A partir de este momento, quien estará al mando de la jefatura de gobierno será el general Augusto Pinochet. Es de hacer notar que en el año 1980, se expide una Constitución que en cierta forma inicia el camino de la transición política en la vida chilena, pues reguló la figura del plebiscito para ratificar o no a un presidente. Este es un logro que la oposición arrancó al gobierno militar.

Es así como en 1988 se lleva a cabo un plebiscito en el cual el pueblo enfrentó la disyuntiva de una prolongación del gobierno militar, o bien, optar por un cambio en el régimen y convocar a elecciones. Los chilenos optaron por lo segundo. Es de destacar que previo a la elección se constituyó un

⁶² Baeza Fernández, Mario, «Sistema parlamentario en Chile. Entre la razón y la tradición», en *Reforma Política y Consolidación Democrática, Europa y América Latina*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1988, p. 304.

⁶³ *Ídem*, p. 305.

amplio frente conformado por cerca de 17 partidos de oposición.

Sin embargo, es de apuntar que en la etapa de la transición política los chilenos tuvieron que enfrentar entre otros factores, cómo organizar el nuevo aparato político de la nación, sin caer en los errores del pasado; ésta fue una importante experiencia para todos aquellos que de alguna forma estaban involucrados con la evolución de esta nación del cono sur. Algunos planteaban la necesidad de instaurar un régimen como el francés, donde tuviera el presidente la suficiente fuerza y poder que otorgan la mayoría de votos frente a los demás poderes, tal vez ello era en virtud de que todavía había recuerdos de lo acontecido en 1973.

Por otra parte, Chile desconfiaba de los sistemas parlamentarios, dado que ya los había ensayado sin ningún éxito.

El 14 de diciembre de 1989 se realizaron las históricas elecciones presidenciales, resultando electo Patricio Aylwin cuya candidatura aglutinaba a varios partidos chilenos.

Posteriormente, en 1993 se llevaron a cabo elecciones presidenciales y parlamentarias. Cabe mencionar que en esta elección ya se contaba con el sistema de la doble vuelta en lo que respecta a la elección presidencial; sin embargo, no hubo necesidad de recurrir a la segunda vuelta, pues el candidato ganador Eduardo Frei obtuvo en la primera votación una mayoría que rebasó la exigida por la ley, con un porcentaje del 54,77 por ciento, de conformidad con los artículos 26 y 27 de su Constitución Política.⁶⁴

En la actualidad, el sistema legislativo chileno está conformado por un poder legislativo, bicameral, es decir, la Cámara de Diputados integrada por 120 diputados y la Cámara de Senadores compuesta por 38 miembros. Es de referir que los diputados duran

en su encargo 4 años y los senadores 8 años e incluso se establece un principio muy interesante en cuanto al senado, pues los expresidentes serán senadores vitalicios, además de otros funcionarios de primer nivel del gobierno.

Como dato estadístico, tenemos que el 11 de diciembre de 1997 se llevaron a cabo elecciones para renovar al legislativo.

c. Colombia

En 1810 se proclama la independencia de Colombia, cuya vida política se ha distinguido por el bipartidismo entre conservadores y liberales desde la segunda mitad del siglo XIX, lo que trajo consigo una serie de luchas internas por el control del país, además de un fuerte presidencialismo, sumado a un centralismo dominante. Esta tendencia en las últimas elecciones ha disminuido ante el surgimiento de diversos movimientos y grupos sociales.

Otro factor que ha influido en el ambiente político colombiano es el clima de inseguridad social que se ha generalizado en este país latinoamericano, surgiendo a la sazón grupos armados, entre los que destacan el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el M19, grupo que posteriormente entraría a las contiendas electorales. En la actualidad un nuevo grupo se ha sumado a los anteriores, nos referimos al denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El 27 de mayo de 1990 se celebraron las elecciones presidenciales en Colombia, resultando electo César Gaviria, representante del Partido Liberal; una de sus primeras políticas fue buscar una solución pacífica a la difícil situación social. Es de hacer notar que cada cuatro años se elige al presidente de la nación, quien es a su vez jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa.

Por otra parte, en el ámbito constitucional de Colombia, en 1991 se expide una nueva Constitución Política, que observa un contenido novedoso y que viene a inyectar frescura a la vida de esta nación en todos los órdenes, siendo de particular relieve la renovación de sus instituciones electorales.

Documento jurídico que vino a derogar a la añeja Carta Fundamental del año 1886, para muchos de corte elitista y desfasada de la realidad y complejidad de los actuales asuntos colombianos. La nueva Constitución termina con la hegemonía de los partidos dominantes en Colombia: el Conservador y

⁶⁴ «Artículo 26. El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará, en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.

Si la elección de Presidente se presentasen más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará, en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubiesen obtenido las más altas mayorías relativas.

Para efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Artículo 27. El proceso de calificación de la elección presidencial deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días siguientes a la primera elección o de los veinticinco días siguientes a la segunda.»

el Liberal, pues de su texto se desprende el fomento y estímulo a la creación de nuevos partidos y formas de organización social, así como la libertad de afiliarse y retirarse de ellos, llevando a cabo una transición hacia el semiparlamentarismo. En el momento presente este país latinoamericano parte de dos columnas nuevas, dos fundamentos que se desprenden de la nueva normatividad constitucional: pluralidad y federalismo.

Entre las principales innovaciones que observa esta Constitución, se encuentra la relativa a la segunda vuelta electoral que se celebra en la elección presidencial, la cual establece:

«Artículo 188. El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos.

Artículo 190. El Presidente de la República **será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa**, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. **Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde**, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.»⁶⁵

Como dato relevante podemos apreciar que este sistema de *ballottage* colombiano es previsor porque regula algunas situaciones que se pueden presentar durante la elección.

Es de destacar nuevamente que Colombia celebró recientemente elecciones presidenciales. El 31 de mayo se realizó la primera vuelta y el 21 de junio la segunda, de 1998. Los candidatos que participaron en la segunda votación fueron Andrés Pastrana, del Partido Conservador y Horacio Serpa, del Partido Liberal, institución política que ha gobernado Colombia en los últimos años.

Los resultados en la segunda vuelta dieron el triunfo al conservador Andrés Pastrana sobre su adversario político.

d. Perú

Sus antecedentes lo describen como un Estado con inclinación social. En el año 1920, su Constitución Política establece garantías para la protección de los trabajadores. Es un país donde el segmento social es prioritario, situación que no cambió a pesar de que en 1962 y 1968 acontecieron cambios políticos, pues llegan al poder los militares, cuya función fue fortalecer al aparato estatal, conforme al cual giró la vida peruana en todos los aspectos, tal es el caso de los sectores productivo, educativo, agrario, petrolero, etcétera.

En 1962 podemos apreciar una reminiscencia de la figura del *ballottage*, aunque muy diluida:

«La segunda administración de Prado transcurrió sin incidentes; convocó a elecciones en 1962, las que no llegaron a resultado alguno pues ninguno de los tres candidatos —Haya, Belaúnde y Odría— alcanzó el tercio exigido como mínimo por la Constitución de 1933.»⁶⁶

Es decir, este ordenamiento disponía que todo candidato que fuese electo presidente, debería tener como mínimo un 33 por ciento de los votos como cuota de legitimidad. En caso de que ningún contendiente llegara a esta cifra, sería el Congreso el que elegiría.

Es así como arribamos al año 1977, cuando se lleva a cabo una Asamblea Constituyente, en medio de fuertes turbulencias políticas, ante una junta militar maltrecha y fracasada.

En 1980, la jefatura de gobierno ya no está dirigida por la milicia; los civiles regresaron al poder en la persona de Fernando Belaúnde Terry, cuya prioridad política fue el adelgazamiento del Estado. Es de resaltar que durante este período ya está presente el APRA (Partido Aprista Peruano), una de las fuerzas políticas que serán determinantes en el futuro de esta nación, cuyos orígenes se remontan a 1931, partido con una sólida presencia en el Perú.

Es en 1985, cuando el APRA toma el poder, cuya tónica al ejercerlo fue una combinación de liberalismo y populismo que pronto dejó sentir sus efectos en la débil economía peruana, así como trastornos políticos que se evidenciaron en la paz social del Estado.

En los años siguientes, dentro de las elecciones peruanas convergieron dos figuras: Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa, ambos contendientes a la

⁶⁵ Constitución Política de Colombia, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1994, pp. 47 y 49.

⁶⁶ García Belaúnde, Domingo. *Una Democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985)*, 16 Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, 1986, p. 16.

presidencia del país y opuestos en su ideario político; Fujimori enarboló tesis de carácter social matizadas de populismo, Vargas Llosa, representaba el lado liberal. El resultado es que Alberto Fujimori alcanzó el triunfo, y con ello la presidencia.

Una vez instalado como presidente, el gobierno de Fujimori atravesó por diversas circunstancias muy peculiares en la vida constitucional peruana, y como resultado de estos acontecimientos, es la convocatoria a un Congreso Constituyente en el año 1993, cuyo objetivo fue expedir una nueva Constitución.

Por otra parte, en forma concomitante, vamos a analizar el actual sistema electoral que consagra la Constitución Política del Perú. Es a partir de 1995 cuando entra en funciones el Congreso Nacional, órgano único que representa al poder legislativo en esa nación, integrado por 120 personas electas por distrito electoral único, como lo señala Fernando Tuesta, en su obra denominada «El sistema electoral peruano: sus efectos en el sistema político», que plantea:

«Se ha señalado que, a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. De esta manera, el Perú transitaba, con el distrito electoral único, a un sistema de representación pura.»⁶⁷

Además, debemos tomar en cuenta que las elecciones parlamentarias en Perú se realizan paralelamente con las de tipo presidencial.

Ahora bien, ¿cómo funciona la elección presidencial? Siendo ésta de manera directa, es decir, no existen intermediarios entre los ciudadanos y los candidatos, situación que permite una fuerte legitimidad al triunfador. Es de hacer notar que los requisitos para ser candidato presidencial son ambivalentes, pues podría ser postulado a través de partidos políticos o de manera independiente. En este orden de ideas se originó la llamada «doble candidatura», esto es, que el ciudadano que era postulado al máximo cargo también jugaba para el parlamento. Como lo señala Tuesta en su obra mencionada, tal vez la esencia del precepto era que los líderes y figuras representativas de los partidos no quedaran fuera de un puesto popular.⁶⁸

De un análisis de la historia constitucional y de las elecciones presidenciales del Perú, se desprende que en muchas ocasiones el Congreso era el

encargado de decidir la presidencia, en el supuesto de que ningún partido alcanzara la mayoría de votos válidos; esto era en las constituciones de los años 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1927 (no lo establece en forma expresa), 1933 y 1972.

Con la Constitución de 1979, el panorama electoral cambia, toda vez que se encuentra presente la figura del **ballottage** o **segunda vuelta electoral**, es de destacar que esta Constitución será determinante en este aspecto en Latinoamérica, donde algunos investigadores ya cuestionan este instrumento en cuanto a su aplicación; sin embargo, el argumento más importante para aprobarlo fue que:

«Se necesitaba formar una presidencia fuerte, lista para hacer frente a cualquier veleidad que pudiese atentar contra la normalidad institucional. Es decir, que no sólo fuese un presidente con más poderes (atendiendo a las facultades que en mayor número se le daban en la nueva Carta) sino, sobre todo, que representase a todos los peruanos y no sólo a una minoría. Se empezó pues a desnaturalizar el modelo, pues si bien en principio funciona y es apto en su totalidad, aplicarlo a medias puede resultar contraproducente.»⁶⁹

La figura electoral en comento fue llevada a la práctica, con algunos incidentes en 1985, al renovarse el poder ejecutivo, siendo triunfador y presidente Alan García, quien salió victorioso en la elección primaria, toda vez que el candidato que le siguió, renunció a una segunda votación.

Posteriormente, en 1990 se vuelve a realizar la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, siendo los dos candidatos más votados Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. En la primera vuelta resultó triunfador Vargas Llosa, pero en la segunda vuelta y definitiva, el ganador fue Alberto Fujimori. La figura de la segunda vuelta nuevamente es ratificada en la Constitución Política de 1993, siendo llevada a la práctica en 1995, donde nuevamente Fujimori es el vencedor de la contienda presidencial, con la salvedad que en la primera vuelta Fujimori obtiene la mayoría de votos, por lo cual no es necesaria una segunda vuelta.

C. Otros países

El *ballottage* es un sistema que toma auge en 1958 en Francia; sin embargo, su verdadero origen precisamente es en el país galo, en el período del Segundo Imperio de Napoleón III.

⁶⁷ Tuesta, Fernando. «El Sistema Electoral Peruano: Sus efectos en el Sistema Político», en *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*, Lima-Perú, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (FES) y Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), 1994, p. 137.

⁶⁸ *Ídem*, p. 148.

⁶⁹ García Belaúnde, Domingo. *Una Democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985)*, op. cit. (*supra* nota 66), p. 36.

Por otra parte, advertimos que es un sistema electoral que ya había probado suerte en otros países europeos, como es el caso de Holanda 1906-1918, España 1870-1931, Alemania 1906-1919, Austria 1906-1919, Noruega 1906-1921, Bélgica 1900, Italia 1882-1891, Suiza hasta 1919 y nuevamente España en los años 1871 y 1931-1936. Hoy en día, las naciones que conservan el *ballottage* son Austria, Portugal y Francia.⁷⁰ Sistemas políticos que comparten una misma característica trascendental: son sistemas semipresidencialistas. Otro país europeo que se puede agregar a esta lista es Polonia, pues existen antecedentes en los cuales se puede advertir que en sus comicios también se emplean las dos vueltas electorales. Ejemplo de ello es la elección a dos vueltas, donde salió victorioso uno de los líderes más carismáticos que ha tenido este país y conocido a nivel internacional, nos referimos a Lech Walesa, anteriormente dirigente del sindicato denominado «Solidaridad».

Es un sistema con antigüedad en el continente europeo, que ha sido practicado por diversas naciones, atendiendo a ciertas necesidades históricas, políticas y sociales de cada país que lo ha puesto en ejercicio.

V. ¿*Ballottage* en México?, costos y beneficios

Antes de iniciar el presente capítulo, es de subrayar una cuestión muy importante para delimitar y circunscribir la presente investigación, la cual estudiará y analizará los beneficios o costos del *ballottage* o segunda vuelta en México, pero desde una aplicación al poder ejecutivo, excluyendo a los poderes legislativo y judicial.

Esta delimitación no es por azar o casualidad, sino que es consecuencia de nuestro sistema jurídico-electoral desde un punto de vista histórico. Por ejemplo, en el Poder Judicial no existe la tradición de elegir a sus funcionarios a través del sufragio popular. Por otra parte, en el Poder Legislativo, consideramos una ausencia de condiciones históricas y políticas, como antecedentes para una segunda vuelta en la elección de cada uno de sus integrantes, por las siguientes razones:

- a) En primer lugar debemos referirnos a la Cámara de Senadores, donde la costumbre era que un solo partido tuviera mayoría. Situación que en los últimos años se ha modificado, en virtud de que ha tenido lugar un senado pluripartidista a través de diversas figuras de naturaleza legal como es la primera minoría o la representación proporcional.
- b) Igual situación acontecía en la Cámara de Diputados, donde un solo partido político obtenía la mayoría de curules, pero a partir del año 1977, con la llamada reforma política, se crean los diputados de representación proporcional una opción y un espacio para que los partidos minoritarios pudiesen tener acceso a este tipo de foros.

Con estas modificaciones, la Cámara de Diputados se fue transformando y en la última década se observa una integración de diversas fuerzas políticas, algunas fugaces y minoritarias, pero otras han permanecido en el escaparate político nacional, siendo partidos cuya participación se hace necesaria en el quehacer legislativo de nuestro país.

En el México de hoy, la lucha por la legitimidad de un puesto político no se presenta en el Poder Legislativo, dado que existen diferencias importantes entre los diversos partidos políticos que componen el universo de opciones que tenemos los mexicanos. En este contexto podemos encontrar a partidos históricos y plenamente estructurados o bien partidos coyunturales o temporales, lo cual se reflejará en su oferta política ante los ciudadanos mexicanos. Además, tradicionalmente los partidos políticos mexicanos han reservado sus mejores argumentos y candidatos para la contienda presidencial.

No obstante, estos factores cambian, se transforman con respecto a la elección presidencial, siendo en la actualidad tres partidos políticos los que se disputan esta posición, dado que son organizaciones con presencia social y con un electorado importante. Por tal motivo, hoy surgen este tipo de inquietudes que significan una etapa en la evolución electoral mexicana, ahora en un plano nuevo y diferente, es decir, en la lucha por la legitimidad de aquellos puestos, en donde más de dos aspiran a ocuparlo y pueden obtenerlo, como puede ser la presidencia de la República en nuestro país.

A. Perspectivas

⁷⁰ Tuesta, Fernando. *Op. cit.* (*supra* nota 67), pp. 149-150.

Con base en el análisis del capítulo precedente, podemos afirmar que existe una concepción dual del *ballottage* o segunda vuelta electoral, es decir, la existencia de un *ballottage* tradicional representado en el modelo francés de la V República y un *ballottage* americano que en lo medular coincide con el galo, pero con características y rasgos propios, dado que a pesar de tener un denominativo semejante, son distintos: en Francia, funciona para elegir a los integrantes tanto del poder ejecutivo como del legislativo. En el otro polo tenemos que la segunda vuelta electoral en Latinoamérica es exclusiva del poder ejecutivo, con las correspondientes diferencias en cada país.

Bajo esta perspectiva, tenemos que los países americanos que contemplan la figura electoral sujeta a estudio, únicamente en lo que respecta al ejecutivo, más no al legislativo, son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, Haití, Guatemala, Paraguay y Perú.

De esta manera, confrontamos dos formas diametralmente diferentes en su forma de percibir los factores reales que se manifiestan en un Estado (Francia y países de América).

El *ballottage* es una institución que nació para reglamentar y sujetar específicamente en Francia un constante fraccionamiento del poder, ante un pluripartidismo que coartaba la unidad en la acción gubernamental. El *ballottage* es el mecanismo que suma las fuerzas políticas para ser mayoría con el objetivo de gobernar. Nace como un remedio ante la irresponsabilidad del parlamento, el constante y mutuo bloqueo de las fuerzas políticas de esa nación, es un contrapeso contra esa tendencia. Sin embargo, en Latinoamérica, las condiciones reales son diferentes, los antecedentes de esta parte del mundo tienen sus rasgos propios, un nuevo mundo es el americano, con una compleja historia impregnada de colonialismo y luchas por la independencia, en la incesante búsqueda de su propia identidad. Pueblos que al nacer como Estados, en su gran mayoría, miran hacia el norte del continente, como fue el caso de nuestro país:

«Es indudable que los fundadores de las repúblicas iberoamericanas tuvieron el ejemplo norteamericano muy presente (Piza, 1987); pero igualmente indudable es que, junto con otras vertientes doctrinarias europeas, los procesos de formación del Estado en las ex-colonias hispanas fueron muy diferentes al norteamericano. Mientras en el Norte se eliminó en lo posible el lastre político-organizativo colonial fundando una “nueva nación”, en el

Sur prevalecieron los rasgos principales de la estructura colonial, justamente por interés político y militar de los primeros gobiernos.»⁷¹

En esta búsqueda por una identidad, las naciones americanas toman como ejemplo a los Estados Unidos, concretamente su sistema de gobierno de tipo presidencialista, no obstante los resultados serán diferentes, pues las circunstancias también son diferentes:

«Rápidamente emerge la figura política del caudillo latinoamericano con uniforme y las insignias de mando político.»⁷²

En efecto, es en América donde el *ballottage* o segunda vuelta electoral pierde parte de su naturaleza fundamental, toda vez que es una institución extralógica con respecto a los sistemas políticos de los países de la región, en donde convergen varios problemas producto de la historia de cada país. Sin embargo, las naciones latinoamericanas que lo practican no observan esa fragmentación pluripartidista o es muy tenue. En muchas de estas naciones su pasado reciente fue de regímenes militares, razón por lo cual no hay una identificación con respecto a las condiciones francesas de los años 50 y 60. Se evidencian diferencias muy marcadas, tal es el caso de la carencia de un parlamento poderoso; por otra parte, en la mayoría de los países americanos la transición fue hacia un régimen presidencialista, siguiendo el modelo estadounidense.

No obstante, podemos presumir otra alternativa de por qué fue adoptado o asimilado el *ballottage* en América, el objetivo principal de su instauración no es sólo ganar legitimidad, a fin de que la figura presidencial sea un producto plenamente popular, que tenga el poder y la fuerza que otorga la masa y los votos. Siendo esta, tal vez, la posición más aceptada y generalizada en estos territorios y motivo por el cual se ha institucionalizado. El *ballottage* en América se aplica principalmente a la figura del Ejecutivo, aunque debemos tener cuidado en este tipo de apreciaciones, toda vez que por la naturaleza de la segunda vuelta, tal pareciera que está hecha para fortalecer al presidente, ello no se puede negar, es tangible que así sucede, pero es sólo una consecuencia, un efecto, creemos que el más vistoso, pero es sólo el disfraz, la cubierta. En realidad, para que funcione el *ballottage*, desde un punto de vista purista tomando el modelo francés, se necesita una fragmentación partidaria, lo

⁷¹ Fernández, Mario y Dieter Nohlen. *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, América Latina, Venezuela, Nueva Sociedad, 1991, p. 37.

⁷² *Ídem*, p. 42.

que quiere decir la cohabitación de varios partidos con las mismas posibilidades de triunfo, con una presencia que impacte en el electorado. Por lo anterior, se considera que esta institución fue mal entendida en América, porque se trata de instrumentar por causas equívocas, por los efectos que produce; mas no toma en cuenta su verdadera causa, es decir, no es fiel a su naturaleza. La finalidad latinoamericana es crear electoralmente una presidencia fuerte, pero estas características más bien corresponden a la forma de ser, formación y cultura de la región, situación descrita por Dieter Nohlen de la siguiente manera:

«El autoritarismo latinoamericano, en sus raíces, no aparece como un postulado anticonstitucional, sino “paraconstitucional”. Emerge como un complemento accidental, por lo tanto transitorio, pero indispensable en los primeros años de las nuevas repúblicas, para el logro de otros objetivos esenciales para la integración nacional, la soberanía territorial o la estructuración económica.»⁷³

Es por ello que antes que nada para poder analizar las instituciones de un país debemos conocer su historia y su presente en los rubros político, social y económico.

Ahora bien, para poder fundamentar las razones por las cuales se adopta el *ballottage* en América Latina debe observarse que muchos países latinoamericanos han pasado la difícil etapa de la transición de un gobierno militar a uno de carácter civil, han empezado a construir sus sistemas políticos y, por consiguiente, electorales, de la nada, pero sobre todo tratando de evitar los errores del pasado. Ante esta situación, han decidido, en primer lugar, y debido a las circunstancias (tal vez la más apremiante es demostrar ante el pueblo que el cambio ofrece seguridad y certidumbre), que es «rentable», para lo cual, se deben unir las fuerzas políticas, sumar, en esta etapa es lo importante, no disgregar, cuyo resultado sea un gobierno fuerte representado en un Presidente de la Nación, un líder que aglutine a la mayoría, que tenga la convocatoria y la fuerza para evitar que fracase el intento por el modelo democrático, se estima que en estos países que luchan para que perviva la democracia, el mecanismo electoral que asegura una mayoría electoral para un jefe de Estado es precisamente el *ballottage*.

B. El caso mexicano

Para poder expresar una opinión acerca de la posibilidad de la aplicación del *ballottage* en México a nivel federal, fue necesario realizar un breve recorrido en algunos países que lo practican.

«Sin embargo, si bien todos los países de América Latina tienen en común el haber sufrido una severa crisis económica durante la década de los ochenta, es posible distinguir en el mismo período el desarrollo de procesos subregionales que obligan a más de una precisión. En pocas palabras, en América Central la década de los ochenta fue una época de crisis política que en buena parte se explica por la crisis económica que a su vez retroalimentó, mientras que en el sur del continente, se vivió el período final de las dictaduras que se habían instalado en los años setenta. Es decir, mientras el eje de la política sudamericana (y del cono sur en particular) fue el de la transición del régimen militar al democrático, en Centroamérica el eje fue la militarización de la política.»⁷⁴

De este sucinto análisis se desprende que para que un Estado adopte la figura del *ballottage* primeramente es aconsejable observar la amplitud de tesis existentes. Desde el campo jurídico hasta el político, para poder presentar una aproximación de por qué algunas naciones adoptaron la figura del *ballottage*, al efecto existen dos grandes segmentos:

En el primero de ellos, encontramos al *ballottage* tradicional que surgió en Francia a raíz de la Constitución que instauró la V República. En este fenómeno político se encuentra una causa y un efecto. La causa es la fragmentación partidista y una desafortunada dirección del Estado por falta de consenso parlamentario. El efecto se cristalizó en un mecanismo que viniera a frenar y acortar una desordenada proliferación de ideologías con el afán de imprimir orden al aparato político de Francia y que hubiera una dirección estable y poderosa; ello se lograría con una votación directa a través de una mayoría absoluta (la mitad más uno) que estuviera a favor de un candidato propuesto para la presidencia.

En cuanto al segundo, encontramos que el *ballottage* en América tiene características propias, pues difiere del modelo francés por lo siguiente:

No existe una fragmentación política de consideración en los países que lo practican, por ejemplo, Colombia se distingue porque su historia política es bipartidista. Podemos señalar que en esta región no se dan causas semejantes en comparación con Francia, pero sí se aplica el efecto que es el *ballottage*, consideramos que es una relación inacabada, pero ¿por qué sólo les interesó el efecto a pesar de que su realidad era diversa? El *ballottage* es un

⁷³ Fernández, Mario y Dieter Nohlen. *Op. cit.* (supra nota 71), p. 39.

⁷⁴ Gaspar Tapia, Gabriel. *Op. cit.* (supra nota 57), p. 26.

instrumento electoral que otorga una fuerte legitimidad y poder al triunfador, calidades tan apreciadas en las naciones de la zona como una forma de vida.

En efecto, muchas de estas naciones americanas vienen de una transición política de gobiernos militares a civiles, por lo cual necesitan de unidad y de un poder lo suficientemente sólido para dirigir y encauzar el cambio presidencial.

Ahora bien, con el propósito de estar en posibilidad de aportar un juicio de valor sobre el *ballottage* o segunda vuelta electoral que pudiera instrumentarse en México, apuntaremos antes que nada las condiciones que deben ser las necesarias para su aplicación, debiendo atender a las condiciones políticas, sociales y económicas de cada nación, para evaluar si tiene cabida la figura del *ballottage* dentro de sus sistemas electorales. Toda institución de derecho debe responder a ciertos factores reales dentro de su contexto, en virtud que el derecho es la ciencia donde se reflejan las necesidades de la sociedad; la norma es aquella que en determinado momento viene a reglamentar un hecho o una práctica de la vida cotidiana. Con fundamento en lo anterior, toda institución debe contar con una legitimidad y una razón de ser. Ello quiere decir que primero deben darse las condiciones indispensables para que una norma jurídica venga a regular tal conducta, dado que toda institución política debe responder a ciertos factores fácticos que la condicionan.

A diferencia de algunos países latinoamericanos, México, durante las últimas siete décadas, no ha enfrentado una alteración política que ponga en peligro la continuidad del Estado emanado de la revolución o bien el cambiar el régimen en forma violenta que trastoque la paz social y el orden jurídico; más bien existe una denominada transición paulatina y en condiciones aún controlables para todos los actores políticos. Lo anterior en la inteligencia de que hasta ahora los movimientos armados del sur del país han sido más bien de carácter local.

La fragmentación política es la otra línea que se desprende del presente ensayo y que merece un mayor análisis. Por décadas México fue gobernado por un solo partido político, sin embargo esta tendencia fue disminuyendo a partir de 1977, en la llamada «reforma política» y en 1988 se hizo evidente una competencia por la presidencia, cuando otros partidos empezaron a ocupar espacios políticos. Instituciones algunas de ellas serias pero las más

resultaron ser fugaces o coyunturales. Tomando en cuenta las tendencias de las últimas elecciones federales (ver Anexo), se ha reforzado la existencia de un tripartidismo en nuestro país. Coexisten tres fuerzas políticas con electorado y presencia política importante.

Por lo que se puede afirmar que la legitimidad es factor crucial para la segunda vuelta electoral en México, pero ¿qué significa legitimidad ya sea para decidir, para mandar, o bien para gobernar? La legitimidad tiene bases subjetivas pues radica en una creencia humana que se materializa en una disciplina y un acatamiento:

«Legitimidad I. Definición General. En el lenguaje ordinario el término l. tiene dos significados: uno genérico y uno específico. En el significado genérico, l. es casi sinónimo de justicia o de razonabilidad (se habla de l. de una decisión, de una actitud, etc.). El significado específico aparece a menudo en el lenguaje político. En este contexto, el referente más frecuente del concepto es el estado. Naturalmente aquí nos ocupamos del significado específico. En una primera aproximación se puede definir la l. como el atributo del estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la l. es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.»⁷⁵

Sin embargo, creemos que en este aspecto la legitimidad hacia un gobernante o a una institución está mal entendida, no debe confundirse con mayoría, dado que la legitimidad implica estar conforme con las leyes y responder a los valores, creencias y aspiraciones de las mayorías. No importa si un funcionario es electo por la mínima fracción de votos que se necesitan para tener acceso al cargo, donde radica y tiene su esencia es conocer si en la elección correspondiente se cumplieron las formalidades que la ley exige para llevarse a cabo. Asimismo, legitimidad es un acatamiento de los partidos políticos no vencedores a respetar al vencedor en buena lid y acatar sus decisiones, no a ser estorbos en la acción de gobierno. La legitimidad en la actualidad radica en el sistema electoral de un país, siendo la base de su sistema político.

La legitimidad no la encontramos en números fríos ni en mayorías electorales como se pretende

⁷⁵ Levi, Lucio. «Legitimidad», en *Diccionario de Política*, op. cit. (supra nota 34), p. 862.

equivocadamente, situación que se manifiesta en un ensayo de la siguiente manera:

«... se ha llegado a plantear que, para el particular caso mexicano, el sistema de mayoría simple o relativa tiene la desventaja de que ha llegado el caso de una elección presidencial muy cerrada, los resultados de la misma podrían ser cuestionados por la incompleta credibilidad, se dice de los procesos electorales. A este respecto se ha presentado la segunda vuelta como un sistema que garantiza la incuestionable manifestación del voto popular hacia un solo candidato electo por mayoría absoluta. Sin embargo, el argumento no puede ser más endeble y de hecho intenta cortar el árbol por las ramas: la segunda vuelta no ofrece tal garantía, porque ahí también el ganador puede llevarse el 50.1% de los votos y el perdedor el 49.9% restante. Bajo ese escenario se estaría produciendo, otra vez, el cuestionamiento que se pretende evitar.»⁷⁶

Por otra parte para algunos, en México sus sistemas electoral y político no están diseñados para la existencia de una segunda vuelta electoral al Poder Ejecutivo, **pues existiría una descompensación en la gobernabilidad.** Situación que aconteció en algunos países latinoamericanos que implementaron esta figura y en algunos casos fueron casos graves para la supervivencia del Estado como lo que se anota a continuación:

«En Ecuador (1984), León Febres Cordero, del Partido Social Cristiano (PSC), fue electo en la segunda vuelta con el 51.54% de los votos, pero su partido sólo contaba con el 12.68% de los asientos del Congreso, lo cual ocasionó una serie de graves parálisis de gobierno; en Guatemala (1990), el presidente Serrano, del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), fue electo con el 68.08% de los votos pero su partido únicamente obtuvo el 15.52% de los escaños del Congreso, y la gestión de Serrano terminó con un frustrado autogolpe por parte del Ejecutivo, en un intento por cerrar un Congreso que obstaculizaba las iniciativas de su gobierno; finalmente Fujimori (1990) fue electo presidente del Perú con el 62.50% de los votos, pero la agrupación que lo postuló (Cambio 90) apenas obtuvo el 17.78% de los asientos del Congreso.»⁷⁷

Por lo anterior, la segunda vuelta electoral en repetidas ocasiones no refleja las tendencias del electorado. El Poder Legislativo en México tiende a una pluralidad partidista, donde el partido oficial ya no tiene la mayoría requerida para poder impulsar iniciativas legales, hoy se está privilegiando la política de consensos. Situación similar acontece con los otros dos partidos políticos PAN y PRD, que tienen una presencia importante en la Cámara de Diputados, pero que no garantizan una mayoría en la misma, es decir, a raíz de los resultados en las elecciones

federales de 1997, las tres grandes fuerzas políticas viven una cohabitación y de una «asistencia recíproca» para movilizar el aparato estatal.

El *ballottage* como lo establece en palabras muy sencillas Domingo García Belaúnde, quien comenta:

«En consecuencia, lo que queda en claro es que el sistema de la doble vuelta no es malo ni bueno en sí mismo sino tan sólo útil o inútil, dependiendo de la circunstancia y de la forma en que se aplique. Pero como es fácil advertir, los sistemas electorales, si bien fruto de un medio determinado, tienen en su estructura una lógica propia, por lo que su desnaturalización puede traer problemas.»⁷⁸

Esta situación es conocida en repetidas ocasiones en el modelo político francés, la coexistencia de fuerzas oponentes en el gobierno. El último caso es en la administración de Jacques Chirac, como presidente, siendo de derecha y el primer ministro Lionel Jospin, de ideología socialista; los franceses han salvado este tipo de inconvenientes en base a una cultura política de respeto hacia el adversario político y a las reglas del juego establecidas. Esta situación ya se produjo en el Perú, específicamente en el gobierno de Belaúnde en 1963, cuando la oposición se unió en el Congreso, sobreviniendo el gobierno militar, y cuyo resultado fue adverso:

«La experiencia de este gobierno, nacido en medio de tanta fragilidad, fue azarosa; las bases institucionales erosionaron, y por fin advino el golpe de estado que instauró el gobierno militar más largo de nuestra historia (1968-1980). Evidentemente, que lo más sensato en esas circunstancias hubiera sido, de parte de los partidos perdedores, hacer lo que los ingleses llaman una leal oposición; o por el contrario, que el gobierno buscara alianzas y concesiones a las mayorías parlamentarias, como sucede en los países europeos, pero ninguna de las dos alternativas sucedió entre nosotros.»⁷⁹

En otro orden de ideas se estima que *ballottage* y cultura política son factores inseparables, que transparentan el grado de madurez política de un pueblo, situación que se hace evidente y alcanza su cúspide, cuando el gobierno tiene que ser compartido por dos fuerzas políticas de diferente ideología, escenario que en Europa y América se ha presentado y resuelto en forma muy diferente.

Pero no sucede esa simbiosis o cohabitación política entre los contendientes partidistas en Latinoamérica. La respuesta es cultura política. La madurez cívica, producto de un respeto a las leyes establecidas, donde las partes llegan a puntos de acuerdo en lo fundamental, sin que ello signifique sumisión o renuncia a los propios postulados ideológicos.

⁷⁶ Carrillo, Ulises. «La ronda perversa, los efectos de la segunda vuelta electoral», en Revista Este País, tendencias y opiniones, México, número 88, 1998, p. 27.

⁷⁷ Ídem, pp. 26-27.

⁷⁸ García Belaúnde, Domingo. Una Democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985), Op. cit. (supra nota 66), p. 33.

⁷⁹ Ídem, p. 37.

Cultura, término que es ambiguo en Latinoamérica y en México, más aún cuando se refiere al factor político, concepto que es plasmado con claridad en el siguiente párrafo:

«Los ideólogos de la revolución de 1810, guiados por un espíritu europeizante, cifraron sus esperanzas en las constituciones, convencidos de que estas cartas políticas podrían constituir el fundamento de la organización y desarrollo de cada Nación una vez conquistada su independencia de España. La experiencia histórica demostró, sin embargo, que ellas eran sólo pedazos de papel que, por lo general carecían de fuerza real. Se parecían a esas antiguas ordenanzas coloniales provenientes de la metrópoli que se burlaban pintorescamente de la fórmula sacramental conocida de “se acatan, pero no se cumplen”. La teorías políticas contenidas en aquellos textos constitucionales eran esquemas ideológicos importados desde el viejo mundo que no se conciliaban con la realidad de una nación que recién rompía las cadenas de la dependencia colonial.»⁸⁰

Debe mencionarse que existe una corriente de opinión, que considera que la figura del *ballottage* es positiva dado que representa una «válvula de escape», que coadyuva a salvaguardar la paz social y estabilidad política en un determinado país, cuando se dieran los supuestos que ameritaran una segunda vuelta electoral, como es el caso que se plantea a continuación:

En el suceso de una hipotética votación en la que se obtuvieran los siguientes resultados:

Encontramos que sumada la votación de los partidos que no alcanzaron el triunfo en las elecciones, resulta en el 70 por ciento de los

votos, contra el 30 por ciento del partido que obtuvo el primer lugar, lo cual tiene como resultado evidente que más de las dos terceras partes de los votantes tendrán como gobernante a una persona que no eligieron, lo que a su vez repercute en que en aquellos países que tienen un régimen presidencialista, será probablemente un personaje que no goce del apoyo mayoritario y, en consecuencia, enfrente obstáculos de gobernabilidad —independientemente de la problemática que pueda surgir con el Poder Legislativo—, por el simple hecho de que no votaron por él.

En este sentido, en caso de que existiera una segunda vuelta electoral, y los votantes tuvieran solamente dos opciones, correspondientes a los partidos políticos que hubieran obtenido el primero o segundo lugar en la votación, se eliminaría la fragmentación de los votos anotada en el ejemplo, y a pesar de que, si bien es cierto, tal vez los electores no votarían por el candidato por el que sufragaron en la «primera vuelta» —en la inteligencia de que aquél ya no tuviera derecho a participar en la contienda, por no haber logrado el primero o el segundo lugar—, y que quizás no votará el mismo porcentaje de ciudadanos que lo hiciera en la primera ocasión, también lo es que, finalmente sería la mayoría absoluta de los votantes la que eligiera a la persona que los gobernara, y consecuentemente, repercutiría en una mayor representatividad respecto a los intereses de los electores.

Partido	a	b	c	d	e
Votación	30%	27%	18%	16%	9%

⁸⁰ Elgueta B., Belamino y Alejandro Chelen, R. «Breve Historia de Medio Siglo en Chile», en *América Latina: Historia de Medio Siglo*, tomo I América del Sur, 8a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., 1991, p. 252.

En este orden de ideas, puede afirmarse que si bien el *ballottage* no es la panacea en materia electoral, dado que en modo alguno configura una fórmula mágica, por medio de la cual se pueda estar en presencia de una «democracia *cuasi* perfecta», esta figura de origen francés puede representar para un determinado sistema político el medio a través del cual recupere la estabilidad que, por determinadas circunstancias electorales, se encuentre en peligro.

Finalmente, cabe mencionar que resulta imprescindible para cualquier Estado el hecho de valorar detenidamente la posibilidad de retomar alguna figura de origen extranjero —o nacional— de cualquier naturaleza, más aun cuando se trata de innovar aspectos relacionados con el sistema político

que le da sustento a su organización como nación, al considerar, asimismo, tanto los beneficios como los costos que se pudieran generar, observando de manera indefectible tanto la idiosincrasia como la realidad económica, social y política de las naciones.

En el caso de México, resulta evidente que, independientemente de los aspectos jurídicos y económicos que la inclusión de una figura de esta envergadura traería consigo, debe estarse atento a la cultura política y a las costumbres electorales, aunque es preciso mencionar que en estas materias se han sucedido cambios verdaderamente vertiginosos, dado que se han creado nuevas instituciones que han representado un parteaguas en la concepción jurídica y filosófica del proceso político-electoral en su conjunto.

Anexo

Para facilitar la lectura de los cuadros estadísticos,⁸¹ se precisan las abreviaturas de los cuadros que encabezan las columnas.

EMP	Empadronados
TV	Total de votos
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PPS	Partido Popular Socialista ⁸²
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PNM	Partido Nacional Mexicano
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PCM	Partido Comunista Mexicano
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PMS	Partido Mexicano Socialista
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PSD	Partido Social Demócrata
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
N-R	Candidatos no registrados
AN	Votos nulos ⁸³

Elecciones Presidenciales, 1970

	EMP	TV	PAN	PRI	PPS	PARM	NR	AN
TOTAL	21 653 817	14 063 143	1 944 636	11 708 038	118 305	75 810	22 815	193 539
%	100.00	64.95	13.83	83.25	0.84	0.54	0.16	1.38

Elecciones Presidenciales, 1976

	EMP	TV	PAN	PRI	PPS	PARM	NR	AN
TOTAL	25 912 986	17 606 872	0	15 466 188	649 139	347 611	212 064	931 870
%	100.00	67.95	0.00	87.84	3.69	1.97	1.20	5.29

Elecciones Presidenciales, 1982

⁸¹ Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de Gobierno y Sistemas electorales en México. Estadística Electoral*, tomo III, Centro de Investigación Científica «Ing. Jorge L. Tamayo», A.C., México, 1997, pp. 207-226.

⁸² En las elecciones de 1988, en el caso de los cuadros «alianzas del FDN», se sumaron a esta columna los votos de los partidos integrantes del Frente Democrático Nacional: PPS, PARM, PMS y PFCRN.

⁸³ En 1988 se incluyeron en esta columna los votos emitidos a favor de los candidatos y no de los partidos que los postularon, éste fue el caso de algunos de los votos emitidos a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, pero no exclusivamente.

	EMP	TV	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PSUM	PST	PRT	PSD	NR	AN
TOTAL	31 526 386	23 589 086	3 700 045	16 141 454	360 565	242 187	433 886	821 993	342 005	416 448	48 413	28 474	1 053 616
%	100.00	74.82	15.69	68.43	1.53	1.03	1.84	3.48	1.45	1.77	0.21	0.12	4.47

Elecciones Presidenciales, 1988

	EMP	TV	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN	PRT	NR
TOTAL	38 074 926	19 145 012	3 267 159	9 641 329	2 016 160	1 199 544	199 484	683 888	2 011 541	80 052	45 855
%	100.00	50.28	17.07	50.36	10.53	6.27	1.04	3.57	10.51	0.42	0.24

Elecciones Presidenciales (alianzas), 1988

	EMP	TV	PAN	PRI	FDN	PDM	PRT	NR
TOTAL	38 074 926	19 145 012	3 267 159	9 641 329	5 911 133	199 484	80 052	45 855
%	100.00	50.28	17.07	50.36	30.88	1.04	0.42	0.24

Elecciones Presidenciales, 1994⁸⁴

	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PT	PVEM	No registro	Votación válida	Votos Nulos	Votación total
TOTAL	9 224 697	17 338 299	168 610	5 904 151	301 450	195 086	99 229	975 416	330 546	18 553	34 556 037	1 001 058	35 557 095
%	26.69	50.17	0.49	17.09	0.87	0.56	0.29	2.82	0.96	0.05	100		

⁸⁴ Instituto Federal Electoral. «Resultados definitivos según los cómputos distritales de la Elección de Presidente», en *1994 tu elección, Memoria del Proceso Electoral Federal*, México, 1995, p. 375.

La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k) del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

David Cetina Menchi
José Alfredo García Solís*

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes de la causal genérica de nulidad de votación. III. Aspectos doctrinarios; 3.1. De la nulidad electoral en general; 3.2. De la nulidad de votación recibida en casilla. Enfoque teórico-práctico de la causal genérica. IV. Análisis de los supuestos normativos de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla.

I. Introducción

La resolución de los recursos de inconformidad durante el proceso electoral de 1991, puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una revisión de la regulación jurídica en materia de nulidades, sobre todo, respecto del sistema tasado o limitativo de causales de nulidad de votación recibida en casilla, ya que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 336 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en esa época, dicho sistema imposibilitaba jurídicamente que se decretara la nulidad cuando las irregularidades aducidas no encuadraban en alguna de las causales de nulidad establecidas expresamente.¹

En tal virtud, todas aquellas irregularidades que se hicieron valer en los recursos de inconformidad, por graves que parecieran y que no configuraban alguna de las causales de nulidad de votación, ni siquiera ameritaban el estudio de fondo en cuanto a la acreditación de las mismas, ya que ello resultaba completamente ocioso, considerando las características taxativas del sistema de nulidades electorales.

Al respecto, durante el proceso electoral federal de 1991 se sustentaron, entre otras, las tesis siguientes:

«TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO PUEDE DECLARAR LA NULIDAD SI NO SE TIPIFICA ALGUNA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN LA LEY. El Tribunal Federal Electoral no puede declarar la nulidad si no se tipifica en el caso concreto, alguna de las causales específicamente previstas en los artículos 287, 288 y 289, en relación al artículo 290 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin que la declaratoria de nulidad pueda encontrar su fundamento en la simple analogía o en la mayoría de razón, teniendo presente que en materia electoral está vigente el principio rector de las nulidades, en el sentido de que no hay nulidad sin ley, que está recogido en el artículo 336 del citado ordenamiento.²

CASILLAS. NO ES CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN EL CIERRE ANTICIPADO DE LAS. El hecho de que algunas casillas hayan cerrado antes de la hora que fija el artículo 224 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no está comprendido en ninguno de los supuestos de nulidad expresa y limitativamente establecidos por la ley.³

SECRETO DEL VOTO. NO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD LA FALTA DE RESPETO AL. Independientemente de que resulte o no cierta la afirmación del recurrente, en el sentido de que no se respetó el secreto del voto, ello no está previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como causal de nulidad de la votación recibida en casillas.⁴

Empero, con motivo de la reforma electoral de septiembre de 1993, salvo algunas adiciones y modificaciones, se conservó el sistema tasado y limitativo de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, con los inconvenientes antes

* El licenciado David Cetina Menchi es Magistrado Presidente de la Unidad Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal con Sede en la ciudad de Xalapa de Enríquez, Veracruz. Asimismo, el licenciado José Alfredo García Solís es Secretario Instructor de la misma Sala Regional.

¹ Cfr. Barreiro Perera, Francisco Javier. «Causal Genérica de Nulidad», 13a. Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Federal Electoral, México, 1994, pp. 6 a 8.

² Tribunal Federal Electoral. *Memoria 1991*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1992, p. 252.

³ *Ibidem*, p. 213.

⁴ *Ibidem*, p. 213.

reseñados, pero atemperados con la importante y trascendente adición de la denominada «causal genérica de nulidad de elección de diputados o senadores», ya que siempre y cuando se actualizaran los extremos de la misma, el Tribunal Federal Electoral podía declarar la nulidad de cualquiera de estas elecciones, sin que necesariamente las violaciones respectivas tuvieran que configurar alguna o algunas de las causales de nulidad de votación recibida en casilla.

Actualmente, como un avance significativo en materia de nulidades, en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no sólo se conserva de manera similar, en el artículo 78, la referida causal genérica de nulidad de elección de diputados o senadores que se encontraba prevista en el artículo 290 párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sino que también, como una innovación, se establece una «causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla», en los términos del artículo 75 párrafo 1 k) del propio ordenamiento.

Así, al respecto, en la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, se precisa lo siguiente:

«Por cuanto hace a las causales de nulidad de votación recibida en casilla, se incorpora un caso genérico de anulación que se hace consistir en la existencia de irregularidades graves plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.- Por lo que respecta a las causales de nulidad de la elección de diputados y senadores, la ley retoma las que establecía la legislación electoral federal... Asimismo, es de resaltar la conservación de la causal genérica de nulidad, para que las Salas del Tribunal con un margen mucho más amplio de apreciación, puedan declarar la nulidad de la elección de diputados y senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral que sean determinantes para el resultado.»⁵

Por lo anterior, se puede afirmar que el sistema de nulidades que establece la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene carácter mixto, al comprender causales de nulidad específicas y genéricas, tanto de elección de diputados y senadores, como de votación.

II. Antecedentes de la causal genérica de nulidad de votación

La «causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla», no obstante que en la actualidad se instituye como una figura de reciente incorporación en la legislación electoral federal, originalmente data desde las «Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República» del 12 de julio de 1830.

Para contar con una idea más clara acerca de los antecedentes de dicha causal, es necesario recrear las condiciones bajo las cuales se llevaban a cabo las elecciones en esos días:

Al tenor de las reglas previstas en el artículo 16 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824,⁶ las elecciones eran de tipo indirecto.

La elección de diputados de Distrito y territorios de la Federación, así como de ayuntamientos, se realizaba en una elección secundaria, en la que participaban los «compromisarios» que previamente eran votados a través de elecciones primarias.

En el Distrito Federal, los vecinos de cada manzana o sección formaban una Junta Electoral Primaria; mientras que, en los territorios de la República, se formaba una Junta Electoral Primaria por cada dos manzanas. La finalidad de cada Junta Electoral Primaria, consistía en nombrar a un «elector o compromisario», que posteriormente participaría en la elección de diputados de Distrito y de territorios de la Federación, así como en la elección de ayuntamientos.

Para las actividades referentes al padrón electoral y la repartición de boletas, cada Ayuntamiento designaba a un «comisionado» que reuniera las peculiaridades siguientes: a) Que fuera ciudadano vecino de la manzana o sección; b) Con derecho a votar, y c) Que supiera leer y escribir.

Un mes antes del día en que debían llevarse a cabo las elecciones primarias, se empadronaba a los vecinos de cada manzana o sección que tuvieran derecho a votar y se les daba una boleta para tal efecto. Si el «comisionado» negaba la entrega de la boleta a algún elector, éste podía recurrir ante la propia Junta Electoral Primaria dicha circunstancia,

⁵ Iniciativa de Reformas a las Leyes Electorales girada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, 6 de noviembre de 1996, p. LVI.

⁶ Cfr. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

alegando lo que a su derecho correspondiera. Respecto de los vecinos a quienes por cualquier razón no se les hubiera dado la boleta al tiempo del repartimiento, podían ocurrir a pedirla hasta las doce del día anterior al de la elección; y, una vez cerciorado de que fueran vecinos de la manzana o sección y que tuvieran derecho a votar, el «comisionado» les proporcionaba la boleta electoral, asentando su nombre en el padrón electoral.

El día de la elección, las juntas se celebraban en un paraje público de las respectivas manzanas o secciones e iniciaban sus funciones a las nueve de la mañana.

Primeramente, las juntas elegían a pluralidad absoluta de votos, un presidente y cuatro secretarios, de entre los individuos presentes que tuvieran derecho a votar y supieran leer y escribir. En este procedimiento participaban el o los comisionados, según se tratara del Distrito Federal o de los territorios, respectivamente, quienes permanecían en la junta todo el tiempo que ésta durara.

Acto seguido, se procedía a la recepción del voto de los residentes que tuvieran ese derecho, según las reglas que a continuación se transcriben:

«24. Se procederá entonces á la votación, acercándose de uno en uno los ciudadanos, y entregando su boleta á uno de los secretarios. Este leerá en voz alta el nombre del ciudadano, el de la calle y el número, letra ú otra seña de la casa en que vive. La boleta será reconocida por los seis individuos de la mesa, y confrontada con el padrón. Si no ocurriere duda ó reclamo que presente cualquier ciudadano sobre la legitimidad de la boleta, y el derecho de votar del individuo que la presenta, se recibirá el voto de éste, y se pondrá una nota que lo indique.

25. Las dudas ó reclamos sobre estos puntos y el de que se dé ó no á los individuos á quienes el comisionado haya excluido, porque en su concepto no tengan derecho de votar, como también otras dudas ó reclamos que ocurran relativos á las mismas elecciones, se resolverán por la junta, sujetándose á lo prevenido en la constitución y en esta ley, pues lo que en contrario se hiciere, será nulo á juicio de la junta electoral secundaria. El comisionado ó comisionados, y los demás ciudadanos de la junta, no tendrán voto en las dudas ó reclamos que les toquen.»⁷

De la lectura de los preceptos invocados, se puede apreciar que se regulaban actos vinculados a situaciones distintas: a) El artículo 24 refería una serie de conductas previas al momento en que el elector emitiera su voto, y b) Los actos consignados en el artículo 25 eran de ejecución posterior a la recepción del voto.

Así, del artículo 24, se advierte que en un primer momento: a) La elección de los compromisarios era llevada a cabo mediante un procedimiento que revestía ciertas formalidades, y b) Previo a que el ciudadano ejerciera su derecho al voto, podía ser objeto de «dudas o reclamos» por parte de cualquier vecino que estuviera presente en la Junta Electoral Primaria, sobre la legitimidad de su boleta electoral o sobre su derecho a votar.

Por otro lado, en un segundo momento, del artículo 25 resulta lo siguiente: a) Las «dudas o reclamos», posteriores a la recepción del voto, podían versar sobre: I. El procedimiento previsto en el artículo 24 para la recepción de la votación; II. El permitir o no votar a los individuos a los cuales el comisionado les hubiere excluido de ese derecho, y III. La propia elección de compromisario, y b) La Junta Electoral Secundaria podía declarar nulo lo actuado por la Junta Electoral Primaria, si al momento de resolver las «dudas o reclamos», lo hacía sin observar lo previsto en la Constitución y la ley.

En lo concerniente a las «dudas o reclamaciones» que como medio de impugnación se establecían en los referidos artículos, debe estimarse que al no estar sujetas a limitación o restricción alguna, su ambigüedad brindaba la oportunidad para hacer valer una serie ilimitada de posibilidades y circunstancias dirigidas a combatir actos propios a la elección de «compromisarios»; lo que conlleva a estimarlas como medidas con características esencialmente genéricas.

Estas medidas impugnativas podían afectar: a) La persona del elector, de conformidad con lo previsto en el artículo 24, y b) Los votos que en lo particular hubieran sido recibidos en la casilla, la votación recibida en la casilla para la elección del compromisario y, como consecuencia de ello, la propia elección, atendiendo lo dispuesto en el numeral 25.

Ligado a lo anterior, no debe pasarse por alto que la Junta Local Primaria, en primera instancia, resolvía las «dudas o reclamaciones» haciendo prevalecer la Constitución y la normatividad electoral vigentes en ese tiempo; por lo tanto, si su apreciación resultaba contraria al marco legal aplicable, en una segunda instancia, la Junta Electoral Secundaria podía declarar nulo todo lo actuado por aquélla.

A mayor abundamiento, por disposición expresa del artículo 61 de la legislación en consulta, las reglas anteriormente listadas, igualmente resultaban

⁷ Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 12 de julio de 1830.

aplicables en la elección de ayuntamientos; por lo que cabe concluir que el procedimiento para la elección de «compromisarios» estaba provisto de un mecanismo genérico, por virtud del cual, entre otros casos, era viable impugnar la votación recibida en las juntas electorales primarias para esta elección.

Con independencia de lo antes expuesto, debe recalcar que la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, igualmente fue recogida en otras legislaciones del siglo pasado, como se desprende de la consulta siguiente:

La «Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que Compongan las Juntas Departamentales» en sus artículos 25 y 26, respectivamente, estableció que:

«Las dudas ó reclamos sobre las boletas que se hayan dado o negado, ó cualesquiera otras relativas á las mismas elecciones, se resolverán por la junta, sujetándose á lo prevenido en la Constitución y en esta ley. El comisionado ó comisionados y los demás vocales de la junta, no tendrán voto en las dudas o reclamos que les toquen... Solo el presidente y los cuatro secretarios, tendrán voz activa para toda resolución...»⁸

De esta transcripción destaca lo siguiente: a) Las «dudas o reclamos», atendiendo al orden de las palabras en el contexto, podían hacerse efectivas con posterioridad a la recepción de la votación; b) Las «dudas o reclamos» podían realizarse por cualquier motivo, ya que no se establecía alguna limitante; por lo tanto, la impugnación que en el caso se hacía valer revestía un carácter genérico; c) Se podía controvertir el voto recibido en la junta, así como la votación y consecuentemente la elección del «compromisario», y d) Las «dudas o reclamos» eran resueltos por los miembros titulares de las juntas primarias o municipales, en única instancia.

En el año 1841, el artículo 20 de la «Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente», retomó las reglas que en un primer momento dispuso la Constitución de Cádiz, así como la adición que se implantó en las «Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso», y dispuso:

«Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto, y su decisión se ejecutará sin recurso por solo esta vez, entendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido por ésta u otra ley.»⁹

De este precepto se puede advertir que las «dudas» podían presentarse antes de que el elector emitiera su voto, por lo que una vez que el voto hubiera sido depositado, no podía ser objeto de impugnación.

Más tarde, las «Bases Orgánicas de la República Mexicana», en el artículo 173, entre otras cosas, señaló: «... Para facilitar las elecciones primarias y secundarias en la primera vez, se observará lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en lo que no se oponga á estas bases.»¹⁰ Como ya se indicó con antelación, el ordenamiento al cual se hacía remisión, permitía el ejercicio de una impugnación genérica una vez concluida la recepción de la votación, la cual era resuelta, en única instancia, por las juntas primarias o municipales.

Las últimas referencias sobre causales genéricas en las legislaciones del siglo pasado, se estipularon en la «Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de Diciembre de 1845», al igual que en la «Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823»; las que en sus artículos 124 y 22, respectivamente, dispusieron que las «dudas» únicamente podían versar sobre la persona del elector, antes de que hiciera efectivo su ejercicio al voto, como se aprecia a continuación:

«124. Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta resolverá en el acto, y su decision se ejecutará sin recurso por solo esta vez, entendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido en esta ley.»¹¹

«22. Si se suscitaren dudas sobre si en alguno de los presentes concurren las calidades requeridas para votar, la junta decidirá en el acto, y su decision se ejecutará sin recurso por solo esta vez; defendiéndose que la duda no puede versarse sobre lo prevenido en ésta ú otra ley.»¹²

Con posterioridad a la vigencia de las legislaciones antes enunciadas, las causales genéricas de nulidad del voto, votación y elección, dejaron de estar reguladas en los ordenamientos electorales mexicanos por más de un siglo.

Como ha podido observarse, las citadas reglas de impugnación genérica afectaban únicamente la votación emitida para la elección de los «compromisarios», mas no así la concerniente a los cargos de

⁸ Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836.

⁹ Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, 10 de diciembre de 1841.

¹⁰ Bases Orgánicas de la República Mexicana, 14 de junio de 1843.

¹¹ Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, 27 de enero de 1846.

¹² Convocatoria que Reforma la del 17 de Junio de 1823, 6 de agosto de 1846.

representación ante los órganos de elección popular; no obstante, de manera técnica marcan el antecedente histórico y jurídico de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, aun cuando el objetivo de afectación final era distinto al actual.

En otro aspecto, el actual asesor del Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, licenciado Rodolfo Terrazas Salgado, señala: «... el establecimiento legal de causales específicas de anulación data desde la Ley Orgánica Electoral de 1857...»¹³ Es así, que a partir de la vigencia de este ordenamiento, se dispusieron una serie de causales de nulidad que afectaban solamente las elecciones de Diputados, Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia, así como de los Magistrados que integraban esta última; sobresaliendo, además, el derecho que se le reconoció a todo individuo mexicano para reclamarlas, pero sólo con apoyo en los supuestos reglamentados.¹⁴

Desde luego, las legislaciones electorales posteriores a la Ley de 1857, descartaron la posibilidad de hacer valer la nulidad de la votación recibida en casilla por causas genéricas; sin embargo, se considera pertinente comentar, por lo menos brevemente, las fases más importantes del proceso jurídico-evolutivo que en la actualidad permite su reglamentación, en la legislación electoral federal.

Así pues, la «Ley Electoral» del 19 de diciembre de 1911 realiza una aportación de gran trascendencia para el sistema de nulidad de votación recibida en casilla, ya que además de haber normado en el artículo 112 causales de nulidad de elección; a su vez, en el numeral 113, dispuso que: «La nulidad de que habla el artículo anterior no afecta á toda la elección, sino simplemente los votos que estuvieren viciados».¹⁵ Con ello, la votación recibida en casilla pasó a ser también un elemento susceptible de nulidad, siempre y cuando quedara debidamente acreditado alguno de los supuestos de nulidad asentados en forma expresa.

Por su parte, la «Ley Electoral Federal», en el artículo 120, tasó como reglas específicas para decretar la nulidad de la votación recibida en casilla, las siguientes:

- «I. Cuando se haya instalado la casilla electoral en distinto lugar al señalado y en condiciones diferentes a las establecidas por esta ley;

- II. Cuando haya mediado cohecho, soborno o presión de alguna autoridad para obtener la votación en favor de determinado candidato;
- III. Cuando se haya ejercido violencia sobre los electores en las casillas electorales por alguna autoridad o particular con el mismo objeto que se indica en la fracción anterior, y
- IV. Por haber mediado error o dolo en la computación de los votos.»¹⁶

Tales hipótesis de nulidad, estructuralmente, quedaron comprendidas dentro del Capítulo XI, relativo a «La Nulidad de las Elecciones».

Con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las causales de nulidad de votación, formalmente fueron desligadas de las causales de nulidad de elección; tan así es, que en el Capítulo Primero, Título Quinto, del citado ordenamiento, se enunciaba en términos generales a «Las nulidades», quedando contenidas en los artículos 222 y 223, respectivamente, las reglas específicas para cada una de estas figuras.¹⁷

José Fernando Franco González Salas, quien fuera Presidente del Tribunal Federal Electoral, refiere que esta ley:

«... marcó una etapa muy importante en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal, consagrando por vez primera en nuestra historia jurídico-electoral, un régimen específico de nulidades y de recursos concebido en el contexto de diversas instancias y secuencias dentro del proceso electoral, de tal manera que, según la exposición de motivos de la propia iniciativa, “su expresión coherente y lógica permitiría integrar por vez primera un verdadero sistema contencioso electoral”».¹⁸

Debe hacerse la observación, que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, si bien es cierto, refería en un apartado especial a las causales de nulidad de votación recibida en casilla; también es verdad que resultó reiterativo a los ordenamientos que le precedían desde 1857, en atención a que preservó un régimen tasado para las causales de nulidad de votación.

El sistema taxativo de nulidades de votación se mantuvo igualmente, tanto en el artículo 336 del Código Federal Electoral,¹⁹ así como en el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁰

¹⁶ Ley para la Elección de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y Presidente de la República, Secretaría de Gobernación, México, 1946.

¹⁷ Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977.

¹⁸ Franco González Salas, José Fernando. «Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996», *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, No. 8, México, 1996, p. 18.

¹⁹ Cfr. Código Federal Electoral, México, Comisión Federal Electoral, 1987.

²⁰ Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Tribunal Federal Electoral, 1994.

¹³ Terrazas Salgado, Rodolfo. *Reflexiones sobre el Recurso de Inconformidad y las Nulidades en Materia Electoral Federal*, Tribunal Federal Electoral, México, Centro de Documentación, p. 12.

¹⁴ Cfr. Ley Orgánica Electoral, 12 de febrero de 1857.

¹⁵ Ley Electoral, 19 de diciembre de 1911.

Este último, mediante la reforma del mes de septiembre de 1993, incorporó en el artículo 290 párrafo 2 la llamada «causal genérica de nulidad de la elección de diputados o senadores», con lo cual se establecieron de nueva cuenta en México los principios de las causales genéricas de nulidad de los resultados electorales.

Bajo estas condiciones, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 22 de noviembre de 1996, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, misma que acogió, en el artículo 75, las causales de nulidad de votación establecidas en el artículo 287 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y adicionó una nueva en el inciso k), la cual constituye la base principal del presente trabajo de investigación.

Como cita referencial, debe apuntarse que en la actualidad algunos ordenamientos electorales en el país han incluido la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, como lo son: el Código Electoral del Estado de Campeche en el artículo 288 k), la Ley Electoral del Estado de Chihuahua en el artículo 170 párrafo 1 l), el Código Estatal Electoral de Durango en el artículo 348 k), la Ley Electoral del Estado de Jalisco en el artículo 355 fracción x, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León en el artículo 283 fracción XIII, y la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí en el artículo 180 fracción XII, entre otros.

III. Aspectos doctrinarios

3.1 De la nulidad electoral en general

Dentro del orden axiológico, el Derecho Electoral Mexicano se encuentra apoyado en los principios siguientes:

El actual Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, J. Jesús Orozco Henríquez, señala que dentro de los más relevantes principios y valores tutelados por el régimen democrático-electoral mexicano, se encuentran: a) El principio de libre e igual participación; b) El sufragio universal, libre, secreto y directo; c) El pluralismo político; d) Las condiciones equitativas para la competencia electoral;

e) El sistema electoral representativo; f) La seguridad jurídica, y g) La paz social.²¹

Por otro lado, Javier Patiño Camarena señala como bases fundamentales de la democracia: a) El principio de soberanía del pueblo; b) El principio de separación de poderes; c) La estructuración de un sistema representativo; d) El establecimiento de un régimen de partidos políticos; e) El reconocimiento y respeto de los derechos tanto de la mayoría como de las minorías; f) El reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales; g) El reconocimiento y respeto de los derechos sociales o garantías sociales, y h) El principio de supremacía constitucional.²²

Por su parte, el Presidente del Tribunal Electoral, Magistrado José Luis de la Peza, señala como «Principios Generales del Derecho Electoral»: a) Que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes, y que éstos se integran por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo; b) Que se reconocen como prerrogativas de todos los ciudadanos, sin distinción alguna, la de votar y ser votado; c) Que el sufragio universal en México, se lleva a cabo por el sistema de partidos políticos; d) Que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos; e) Que la realización de las elecciones se lleva a cabo mediante un proceso; f) Que el proceso electoral está regido por los principios de definitividad, legalidad y periodicidad necesaria, y g) Que la validez de las elecciones se declara mediante un proceso de heterocalificación, cuya realización compete al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral.²³

Cada uno de los principios citados con antelación están acogidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual, en su artículo 41, primeros párrafos de las fracciones III y IV, respectivamente; señala que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, conforman los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, y que el establecimiento del sistema de medios de impugnación tiende a garantizar

²¹ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús. «Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral Federal mexicano», *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 9, México, 1997, pp. 97 a 107.

²² Véase Patiño Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, pp. 13 a la 17.

²³ Véase De la Peza, José Luis. *Principios Generales del Derecho Electoral*, trabajo en fotocopia, pp. 2 a la 6.

la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en la materia.

En este orden de ideas, los mecanismos de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral constituyen el medio eficaz para preservar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales; debiendo hacerse mención, que en términos generales, sus efectos podrán ser la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnado, según sea el caso.

Así las cosas, cabría analizar qué objetivo persigue el sistema de nulidades en el Derecho Electoral.

Para tener una noción al respecto, se debe apuntar que la nulidad es una «sanción inherente a todo acto jurídico celebrado sin observar las reglas establecidas por la ley, para asegurar la defensa del interés general, o para expresar la protección de un interés privado».²⁴

Asimismo, Hugo Alsina, citado por el maestro Cipriano Gómez Lara, considera que la nulidad:

«... es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello ... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador...»²⁵

Con apoyo en las citadas opiniones podría estimarse que, en general, la nulidad en el ramo electoral es la sanción que recae sobre determinados actos jurídicos y que produce su ineficacia, en los casos en que se justifica plenamente el encuadramiento de la irregularidad dentro de las hipótesis que al efecto señala la ley; siendo sus repercusiones más notables las que se reflejan en la afectación del voto, la votación recibida en una o varias casillas o una elección.

Consecuentemente, se puede considerar que el objetivo primordial de la nulidad electoral consiste en la salvaguarda de los bienes jurídicos consagrados tanto en la Constitución Política Federal como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Luego entonces, para el cumplimiento de este objetivo, la nulidad en materia electoral se apoya en los principios siguientes:²⁶

Declaración judicial. Las nulidades sólo pueden ser decretadas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, con excepción, desde luego, de aquella que decretan los integrantes de la mesa directiva de casilla, respecto de las boletas depositadas en la urna, en las que no se marcó un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, el de una coalición o el de los emblemas de los partidos coligados (artículos 50, 53, 56 párrafo 1 b), c) y e), 62 párrafo 1 a) fracción I, y 64).

Instancia de parte legitimada. Las nulidades previstas en la ley únicamente podrán ser invocadas por los sujetos expresamente legitimados para ello, en los casos específicos señalados (artículos 50, 52 párrafo 1 a), b) y c), y 54).

Relatividad de los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el Juicio de Inconformidad (artículo 71 párrafo 2).

Restricción para hacer valer como causa de nulidad actos provocados por el impugnante. Al tenor de la máxima *Proprium factum nemo impugnare potest* (no es lícito impugnar el hecho propio), los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado (artículo 74).

Prosecución judicial atendiendo a la definitividad que rige las etapas del proceso electoral. La solicitud formal de nulidad en materia electoral se realiza por mediación del Juicio de Inconformidad y el Recurso de Reconsideración, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, del cual conocen las distintas Salas del Tribunal Electoral (artículos 49, 50 párrafo 1 a), b) fracción I, c) fracción I, d) fracción I y e) fracción I, y 62 párrafo 1 a) fracción I).

²⁴ Lutzesco, Georges. *Teoría y Práctica de las Nulidades*, 7a. ed., (trad. Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda), México, Editorial Porrúa, S.A., 1993, p. 361.

²⁵ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 8a. ed., México, Editorial Harla, 1990, p. 332.

²⁶ NOTA. Los artículos que se citan a continuación pertenecen a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Conservación de los actos válidamente celebrados Este principio recogido en el aforismo latino *utile per inutile non vitiatur* (lo útil no se vicia por lo inútil), tiene especial relevancia en el Derecho Electoral Federal mexicano, ya que la existencia de irregularidades o imperfecciones menores, que no sean determinantes para el resultado de la votación o elección, resultan insuficientes para traer consigo la sanción anulatoria correspondiente. Se ha estimado que si cualquier infracción de la normatividad jurídico-electoral diera lugar a la nulidad de la votación o elección, consecuentemente haría nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares y propiciaría la comisión de todo tipo de faltas a la ley, dirigidas a impedir la participación efectiva del pueblo en la vida democrática, la integración de la representación nacional y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.²⁷

En esta secuencia de ideas, el plano de afectación de la nulidad electoral será el siguiente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 227 párrafos 1 c) y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los integrantes de la mesa directiva de casilla sólo podrán anular administrativamente y en lo individual, los votos que habiendo sido depositados en la urna no se hayan emitido conforme con las reglas previstas en la ley para su validez.

Por otro lado, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las Salas del Tribunal Electoral tendrán la facultad para:

I. Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, y en su caso: a) Realizar la modificación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) Realizar la modificación de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores (de mayoría relativa y representación proporcional), según corresponda, y c) Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados (de mayoría relativa) o senadores (de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría);

y otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos, y

II. Declarar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa, así como de la senaduría de primera minoría, y revocar la determinación sobre la declaración de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría. Debe precisarse que en atención a las reglas previstas en la legislación electoral, no serán susceptibles de nulidad las elecciones de diputados y senadores de representación proporcional.

Expuesto lo anterior, y para un mejor esclarecimiento del tema, ahora conviene proceder al análisis de la «Teoría Clásica de las Nulidades»; empero, debe advertirse que se ha sostenido que dicha teoría no resulta aplicable en su totalidad en Derecho Electoral, dadas las particularidades del mismo.

La «Teoría Clásica de las Nulidades» sostiene que existen tres grados de ineficacia de los actos jurídicos: a) Inexistencia; b) Nulidad absoluta, y c) Nulidad relativa o anulabilidad:

- a) El acto inexistente es aquél que no ha podido formarse en razón de la ausencia de un elemento esencial para su existencia. La inexistencia considerada como tal, impide que el acto jurídico trascienda a la vida del derecho, de ahí que no sea capaz de generar efecto legal alguno; no se convalida por confirmación ni prescripción, y puede hacerse valer por todo interesado.
- b) El acto afectado de nulidad absoluta, a diferencia del acto inexistente, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico; sin embargo, uno de sus elementos se ha realizado de manera imperfecta; genera efectos provisionales que subsisten hasta en tanto no exista una resolución judicial que los destruya retroactivamente, debido a que se ha realizado sin observar las disposiciones imperativas o prohibitivas establecidas en la ley; puede alegarse por cualquiera, con excepción del que ejecutó el acto, y es inconfirmable e imprescriptible.
- c) El acto tachado de nulidad relativa, a semejanza del acto nulo de pleno derecho, reúne las condiciones esenciales del acto jurídico; produce consecuencias jurídicas provisionales, en tanto que el juez no pronuncie la nulidad relativa; pero, a diferencia de la nulidad absoluta, la relativa sí es susceptible de confirmación y prescripción, y sólo puede ser demandada por aquellas personas en favor de las cuales la establece la ley.²⁸

En relación con los citados conceptos debe destacarse lo siguiente: a) Se debe entender como «confirmación» del acto jurídico: «... la actividad expresa o tácita, formal o no formal, del agente que

²⁷ Cfr. «RECURSO DE INCONFORMIDAD. PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS, SU APLICACIÓN EN EL». Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, tomo II, México, 1994, pp. 716 y 717.

²⁸ Cfr. Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, 8a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1988, pp. 367 a 370.

puede pedir anulación relativa de aquél, mediante la cual actividad (*sic*) confiere a ese acto la validez de que carecía»;²⁹ b) El «interés» será «... la pretensión que se encuentra reconocida por las normas del derecho...»;³⁰ y c) La «prescripción» es «... la adquisición de un derecho real, o la extinción de un derecho o acción de cualquier clase, por el transcurso del tiempo, en las condiciones previstas por la ley».³¹

La mencionada clasificación tripartita ha sido criticada, en primer lugar, porque el Código de Napoleón no contemplaba la sanción para irregularidades de gravedad excepcional, como por ejemplo el matrimonio, cuya celebración pertenecía de una manera casi exclusiva al derecho canónico. Asimismo, los redactores de este código, a pesar del buen propósito de crear un sistema homogéneo, evitando un lenguaje que se prestara a confusión, heredaron la atmósfera oscura y turbia que en cierta forma se encontraba en la tradición.

Además, los juristas contemporáneos también han realizado pronunciamientos respecto de la mencionada clasificación tripartita. En relación con ello, Rafael Rojina Villegas expone:

«La nulidad es radicalmente distinta a la inexistencia. En ésta, faltan elementos esenciales; en la nulidad, sólo faltan elementos de validez. La escuela clásica, indebidamente, formuló una teoría tripartita: inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, como tres categorías irreductibles. La clasificación debe ser bipartita; hay que oponer la nulidad a la inexistencia, como separación radical, irreductible; entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa, sólo hay diferencia en el grado de ineficacia.»³²

Vinculado con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que, entre la nulidad absoluta y la inexistencia, existen diferencias conceptuales y simplemente teóricas, ya que sus sanciones son semejantes, como puede observarse de la siguiente transcripción:

«Si por actos inexistentes debe entenderse, aquellos que adolecen de un elemento esencial, ya sea el consentimiento o el objeto, y que no reúnen los elementos de hecho que suponen su naturaleza o su finalidad, y en ausencia de los cuales, lógicamente es imposible concebir su existencia; y por cuanto se refiere a los actos jurídicos viciados de

nulidad absoluta, puede sostenerse que son aquellos en que el acto se ha realizado de manera imperfecta, aunque sus elementos esenciales se presenten completos, ya que al haber sido celebrados sin observar las reglas imperativas establecidas en la ley, carecen de perfección conforme a las normas previstas para garantizar el interés general o el orden público, y así, asegurar la protección de un interés privado; es indudable que... el acto jurídico que adolezca de objeto o de consentimiento, o haya ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición, no es susceptible de valer ni desaparecer por confirmación, cuyos vicios pueden invocarse por todo interesado, a efecto de prevalecerse de los mismos. En tal virtud, al ser iguales las sanciones para tales actos, por consistir en que no pueden engendrar alguna consecuencia jurídica, pues aunque produzcan provisionalmente ciertos efectos, éstos se retrotraerán al momento en que se declarase judicialmente la nulidad absoluta o la inexistencia, con lo que se destruye el acto de que se trate, tales circunstancias implican que, en la realidad, las diferencias entre nulidad absoluta e inexistencia, son puramente conceptuales y teóricas, de acuerdo con la doctrina...»³³

Considerando lo manifestado en líneas precedentes, cabe concluir que, en efecto, la «Teoría Clásica de las Nulidades» no es aplicable en su integridad a la materia electoral, en función de lo siguiente:

Primero. El Magistrado José Luis de la Peza, Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, menciona que resulta prácticamente imposible seguir sosteniendo la teoría de la inexistencia del acto jurídico, debido a que lo que no existe no puede ser materia de estudio ni objeto de regulación jurídica y que los actos que el Código Civil califica de inexistentes, son actos humanos que se efectuaron en la realidad con la pretensión de ser actos jurídicos eficaces y tienen por lo menos una apariencia, que en todo caso puede producir efectos si no hay una resolución judicial que lo impida.³⁴

Por tal razón en el Derecho Electoral, atento a las características que reviste, no podría hablarse de la inexistencia del acto jurídico, ya que éste, una vez realizado, producirá todas sus consecuencias jurídicas, en la medida en que lo garantiza el «Principio de conservación de los actos válidamente celebrados», aun cuando existan irregularidades en su integración; con la salvedad, desde luego, que sea impugnado oportunamente y la Sala que corresponda del Tribunal Electoral lo declare nulo.

²⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Argentina, tomo III, Editorial Driskill, 1992, p. 816.

³⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10a. ed., México, tomo I-O, Editorial Porrúa, S.A., 1997, p. 1776.

³¹ Colegio de Profesores de Derecho Procesal. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. *Derecho Procesal*, México, tomo 4, Editorial Harla, 1997, p. 154.

³² Rojina Villegas, Rafael. *Derecho Civil Mexicano*, 6a. ed., México, tomo quinto, volumen I, Editorial Porrúa, S.A., 1992, pp. 134 y 135.

³³ Cfr. «NULIDAD ABSOLUTA E INEXISTENCIA. SUS DIFERENCIAS SON CONCEPTUALES Y SIMPLEMENTE TEÓRICAS, Y SUS SANCIONES SON SEMEJANTES», Séptima Época, Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 205-216, Cuarta Parte, p. 116.

³⁴ Cfr. De la Peza, José Luis. «Las nulidades en el Derecho Electoral Mexicano», 2a. Reunión Nacional de Magistrados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 1 y 2.

Segundo. En Derecho Común, la ineficacia de un acto jurídico afectado de nulidad absoluta podrá ser alegada por cualquier persona y en cualquier tiempo, ya que la doctrina señala que es inconfirmable e imprescriptible; es decir, la nulidad absoluta subsistirá a pesar del transcurso del tiempo.

En el caso de la nulidad electoral, el principio de definitividad de las distintas etapas del proceso electoral pugna con dicha regla de la nulidad absoluta;³⁵ toda vez que la falta de impugnación en tiempo y forma, del acto o resolución electoral, traerá como consecuencia que éstos se consideren válidos y produzcan todas sus consecuencias jurídicas, revistiendo así una característica propia de la nulidad relativa.

Lo anterior se robustece al tenor de la regla prevista en el artículo 72 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; que literalmente dice: «Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables».

Cabe agregar, que la posibilidad existente en el Derecho Común, referente a que la nulidad absoluta puede ser invocada por todo interesado, no se presenta en el sistema de nulidades en materia electoral, en el que únicamente podrán solicitarla aquéllos que se encuentren legitimados por la ley de la materia; siendo aplicable a las nulidades en el Derecho Electoral, una peculiaridad más de la nulidad relativa, consistente en que sólo puede ser demandada por aquellas personas en cuyo favor la establece la ley.

Tercero. La doctrina señala que el grado de ineficacia de la nulidad relativa se presenta en atención a que el bien jurídico tutelado siempre será de orden privado, puesto que tiende a proteger intereses particulares. La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la nulidad es absoluta «cuando nace de la violación de una regla de orden público»,³⁶ y que en todos los demás casos se estará en presencia de la nulidad relativa.

De ahí que si se considera que en el Derecho Electoral, tanto las normas como los intereses que resguarda son de orden público como acontece con la nulidad absoluta, y la nulidad relativa tutela intereses de la esfera de los particulares; se puede concluir, que

teórica y doctrinariamente, en cuanto a los intereses protegidos, la nulidad electoral no podría compararse con la nulidad relativa, aun cuando en ambos casos los actos jurídicos presumiblemente ineficaces produzcan consecuencias legales de manera provisional, hasta en tanto no se declara su nulidad mediante sentencia.

Cuarto. Por último, debe hacerse mención que durante el desarrollo de los procesos electorales federales, se presentan, entre otras, las particularidades siguientes: a) La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral; b) Los diversos actos jurídicos electorales se conforman con la participación de la autoridad encargada de organizar las elecciones, los partidos políticos y los ciudadanos; c) Los actos jurídicos que se realizan durante las diversas etapas del proceso electoral, tienen como fin lícito la renovación periódica de los integrantes de los poderes de elección popular, de acuerdo con las reglas y procedimientos previstos por las leyes de la materia; d) La finalidad que persiguen los actos jurídicos electorales, es de interés general y de orden público, y e) Las formalidades de los actos jurídicos electorales constituyen una medida de garantía para el correcto desempeño de las funciones del órgano encargado de organizar las elecciones, así como para las actividades que realizan los partidos políticos y los ciudadanos, encaminadas a lograr la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Así entonces, al concurrir en la construcción de los actos electorales características similares a las del acto administrativo, es evidente que su ineficacia no puede tasarse bajo las mismas reglas y condiciones que la doctrina fija para el acto jurídico en general, ya que como se expuso con antelación, en la nulidad electoral no coinciden plenamente todos los caracteres que en el derecho común se asignan a la nulidad absoluta y a la nulidad relativa; siendo esta la razón por la cual resultarían aplicables a la nulidad electoral las consideraciones que expone Gabino Fraga al analizar la nulidad del acto administrativo.³⁷

Para concluir esta parte general, debe considerarse de igual modo incompatible para el Derecho Electoral la separación doctrinaria de dos clases de

³⁵ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

³⁶ Cfr. «NULIDADES ABSOLUTAS Y NULIDADES RELATIVAS», Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLV, p. 5194.

³⁷ Véase Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, 36a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1997, pp. 295 a la 298.

nulidad, puesto que no podría distinguirse la nulidad absoluta y la nulidad relativa por el grado de ineficacia, total o parcial, según corresponda, de los actos jurídicos; sino que en todo caso, las nulidades electorales podrían distinguirse de acuerdo con el grado de afectación que produzcan en el voto, la votación recibida en casilla o en la elección de diputados y senadores de mayoría relativa y la asignación de la senaduría de primera minoría, en los términos establecidos en la ley adjetiva de la materia; puesto que como lo refiere Javier Patiño Camarena:

«... los resultados de las resoluciones del tribunal comprenden tres grados que aumentan en intensidad en función de la gravedad de las irregularidades que invoquen y acrediten los partidos políticos, pudiendo ser dichos resultados los siguientes: 1) modificar exclusivamente el cómputo, 2) modificar el cómputo y revocar y otorgar constancia de mayoría a la fórmula que resulte ganadora, y 3) declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría.»³⁸

3.2. De la nulidad de votación recibida en casilla. Enfoque teórico-práctico de la causal genérica

Como es bien sabido, la nulidad electoral podrá afectar, entre otros supuestos, a la votación recibida en casilla.

El Magistrado J. Jesús Orozco Henríquez conviene en precisar la existencia de tres grupos para clasificar, en lo particular, las diversas causas de nulidad de votación: **a)** Irregularidades en la constitución de la mesa, junta, jurado o casilla electoral, previstas en los incisos *a)*, *e)* y *k)* del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; **b)** Irregularidades en el desarrollo de la votación, reguladas en los incisos *b)*, *c)*, *d)*, *g)*, *h)*, *i)*, *j)* y *k)* de la mencionada ley, y **c)** Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas, reguladas en los incisos *f)* y *k)* del ordenamiento en consulta.³⁹

Por otro lado, también se ha clasificado, en lo general, la nulidad de la votación recibida en casilla, atendiendo principalmente a lo siguiente: *a)* Las

condiciones exigidas por la ley para su configuración, y *b)* Lo específico de la irregularidad contemplada en la norma.

Dentro del primer grupo, el doctor Flavio Galván Rivera y Jesús Alfredo Dosamantes Terán, exponen que las causales de nulidad de votación se dividen en: *a)* causales simples o no condicionadas, que son las que tipifican simple y sencillamente una conducta ilícita, sin mayores requisitos, y *b)* causales complejas o condicionadas de nulidad, porque además de tipificar la conducta ilícita, el legislador exigió que ésta sea determinante para el resultado de la votación emitida en la casilla impugnada, lo cual significa que no es suficiente la demostración plena de la ejecución del acto o hecho ilícito, sino que también se debe acreditar fehacientemente el segundo requisito, que sea determinante para el resultado de la votación recibida, precisando en el caso concreto, cómo se llegó a esa convicción; de tal manera que si no se cumple esta condición, no habrá lugar a declarar la nulidad de la votación.^{40 41}

En lo concerniente a la clasificación atendiendo a lo específico de la irregularidad, el Magistrado José Luis de la Peza refiere que existen: *a)* causales expresas y específicas de nulidad de votación, en las que se deben dar dos o más elementos, o en las que se requiere la constatación de elementos subjetivos por el juzgador, y *b)* las causales genéricas, dentro de las cuales se encuentran incluidas las previstas en los artículos 75 párrafo 1 *k)* y 78 de la ley adjetiva de la materia.⁴²

En complemento a lo anterior, las causales de nulidad de votación serán: *a)* limitativas o taxativas, cuando refieran de manera específica la conducta o el acto que motiva la nulidad, ya sean éstas simples o no condicionadas y complejas o condicionadas, y *b)* genéricas, cuando en forma indistinta, abarquen todas aquellas conductas u omisiones que traigan como consecuencia la infracción de las normas y procedimientos previstos para el desarrollo normal de la jornada electoral.

En esta panorámica, la causal de nulidad de votación prevista en el inciso *k)* párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General de Medios de Impugnación,

³⁸ Patiño Camarena, Javier. *Op. cit. (supra, nota 22)*, pp. 533 y 534.

³⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús. «Las Causas de Nulidad Electoral en América Latina», conferencia impartida en el III Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado en Cancún, Quintana Roo, México, 22 al 25 de marzo de 1998.

⁴⁰ Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Editorial McGraw-Hill, 1997, p. 322.

⁴¹ Cfr. Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. *Nulidades y Delitos Electorales*, México, Procuraduría General de la República, 1994, p. 32.

⁴² Cfr. De la Peza, José Luis. *Op. cit. (supra, nota 34)*, pp. 10, 11, 20, 21 y 22.

puede catalogarse como compleja o condicionada y, al mismo tiempo, como genérica.

En otro ángulo, la diversidad de supuestos que podrían dar lugar a la tipificación de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, es motivo de las reflexiones siguientes:

Hasta antes de la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y al tenor del contenido de la tesis relevante con rubro «TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO PUEDE DECLARAR LA NULIDAD SI NO SE TIPIFICA ALGUNA DE LAS CAUSAS PREVISTAS EN LA LEY»,⁴³ las Salas del Tribunal Federal Electoral se encontraban impedidas para formular la declaratoria de nulidad de la votación recibida en casilla, apoyadas en la simple analogía o en la mayoría de razón, ya que se privilegiaba el principio rector de que «no hay nulidad sin ley», recogido en el artículo 336 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pero, ¿hasta qué grado resulta sostenible en la actualidad este principio de las nulidades, si por una parte ya no se encuentra previsto dentro del sistema de nulidades en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y por otra, se estableció una causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla?

Al respecto, cabe destacar que Georges Lutzesco, entre otras cosas, menciona que tratar de fijar límites inmutables a las nulidades o de determinar el carácter exacto de los elementos de la noción de orden público, sería arrebatarle toda posibilidad de adaptación a las necesidades sociales, sería hacer del derecho una ciencia abstracta y desprovista de todo sentido de las realidades, sería desconocer su carácter social; y tanto más cuanto que es imposible que la nulidad derive siempre del texto de la ley.⁴⁴

En este contexto, si la tendencia que se sustenta en la actualidad, va dirigida a examinar la nulidad de los actos jurídicos con una apreciación objetiva más extensa; luego entonces, se podría sostener que el principio en mención no resulta aplicable en la actualidad, al haber sido suprimido en la propia ley adjetiva electoral.

Desde luego, de este argumento se podrían generar dos posturas: a) La primera, que estimaría que dicho principio es del todo vigente, en atención a que la causal genérica de nulidad de votación recibida

en casilla se encuentra expresamente tipificada en el texto legal, y b) Los que pondrían en duda la aplicatividad irrestricta de este principio, puesto que el estudio de una hipótesis genérica de nulidad de votación, en algunos casos, implicaría la utilización de un método apoyado en la analogía para encuadrar dentro del tipo legal, la irregularidad que se alegue.

No obstante, la incorporación de la causal genérica de nulidad de la votación en el sistema de nulidades electorales, faculta al Tribunal Electoral para examinar cualquier infracción a la normatividad de la materia.

Por otra parte, es indiscutible que el Tribunal Electoral tiene amplia potestad para el análisis de cualquier irregularidad mediante la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla. Sin embargo, ¿podría realizarse el estudio de esta causal de nulidad de votación, aun cuando el impugnante no la hubiere hecho valer expresamente, como lo dispone el artículo 52 párrafo 1 c) de la ley adjetiva de la materia?

Salvo mejor opinión, debe estimarse que sí, ya que atendiendo al principio de exhaustividad que rige las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral, solamente bastaría que el partido político impugnante expresara las consideraciones de hecho en las que basa su inconformidad, acompañando los elementos probatorios que las justifiquen, para que en uso de las facultades previstas en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en la Materia, la Sala competente del Tribunal Electoral realice la suplencia de los agravios, siempre y cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. En este caso, resultarían aplicables el Criterio de Jurisprudencia sostenido por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, bajo el rubro: «10. SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR LA JURISDICCIÓN ELECTORAL»;⁴⁵ así como la Tesis Relevante sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral, intitulada: «EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN».⁴⁶

⁴³ Véase (*supra*, nota 2).

⁴⁴ Georges Lutzesco. *Op. cit.* (*supra*, nota 24), p. 363.

⁴⁵ Tribunal Federal Electoral. *Op. cit.* (*supra*, nota 27), pp. 677 y 678.

⁴⁶ *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento No. 1, México, 1997, p. 42.

En otro aspecto, debe recalcar que tampoco se requeriría la cita del precepto que fundamenta la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, ya que en todo caso, operaría el principio general de la equidad procesal, recogido en el proverbio: *Da mihi factum, dabo tibi ius* (dame el hecho y te daré el derecho), para que la Sala del Tribunal que corresponda analice la irregularidad de que se trate, a la luz del precepto que regula dicha causal.

IV. Análisis de los supuestos normativos de la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla

La denominada causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, se encuentra prevista en el artículo 75 párrafo 1 k) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes: «Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma».

De la lectura de dicha causal se desprende que, para que se configure, se deben actualizar necesariamente los siguientes supuestos normativos:

- a) Que existan irregularidades graves plenamente acreditadas;
- b) Que no sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo;
- c) Que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación, y
- d) Que sean determinantes para el resultado de la votación.

En relación con los citados supuestos normativos cabe formular las consideraciones siguientes:

A. En cuanto al primer supuesto, surge la interrogante en el sentido de si el término «irregularidades», para los efectos de la causal genérica de nulidad de votación, podría tener una connotación equiparable con la palabra «violaciones», como ocurre en el caso de la causal genérica de nulidad de elección.

Lo anterior se apoya fundamentalmente en el contenido del artículo 78 de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que de su lectura se puede apreciar claramente que utiliza como sinónimos los vocablos «violaciones» e «irregularidades», toda vez que a las «violaciones» también las califica como «irregularidades», al señalar lo siguiente:

«Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promovedores o sus candidatos.»

Un razonamiento lógico para esclarecer el verdadero sentido de este precepto se apoyaría en que también puede considerarse a las «irregularidades» como la causa y a las «violaciones» como el efecto, tal y como se emplean dichos vocablos en la jurisprudencia número 7, emitida por la Sala Central en el proceso electoral de 1991, que en lo conducente dice:

«CAUSALES DE NULIDAD. IRREGULARIDADES QUE NO CONSTITUYEN. Si bien es cierto que algunas irregularidades constituyen violaciones a preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, éstas por sí mismas no pueden afectar la votación recibida en casilla...»⁴⁷

En este orden de ideas, de acuerdo con el criterio de interpretación sistemática, por «irregularidades» se puede entender de manera general todo acto contrario a ley y, de manera específica, dentro del contexto de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, a toda conducta activa o pasiva que contravenga los principios rectores de la función electoral, las características del sufragio o las disposiciones que rigen aspectos esenciales del desarrollo de la jornada electoral.

Desde luego, no toda irregularidad o violación puede configurar el supuesto normativo de referencia, sino que además, debe tratarse de irregularidades que por sí solas no encuadren en alguna de las causales de nulidad previstas en los incisos del a) al j) del artículo 75 de la ley adjetiva.

La causal genérica de nulidad de votación, al no hacer referencia hacia alguna irregularidad en particular, como sucede con las causales de nulidad de votación que le anteceden, da un margen muy vasto para estimar que su eficacia va más allá de una simple interpretación vinculada con las causales de

⁴⁷ Tribunal Federal Electoral. *Op. cit.* (supra, nota 27), p. 684.

nulidad de votación limitativas, ya que sostener lo contrario, coartaría toda posibilidad jurídica para el examen de infracciones a la ley que no estuvieran individualmente consideradas.

Por tal razón, dentro del contexto normativo de la causal genérica de nulidad de votación, deben comprenderse todas aquellas conductas y situaciones irregulares que pudiesen darse durante el desarrollo de la jornada electoral y que sean distintas a las expresamente tasadas; puesto que no tendría razón de ser la previsión de la causal genérica de nulidad de votación, si se toma en consideración que la jurisprudencia y la propia ley han colmado de reglas específicas y de una eficacia jurídica a cada una de las demás causales de nulidad.

La causal genérica de nulidad de votación, dada su naturaleza y estructura formal dentro de la Ley de Medios de Impugnación Electorales, resulta particularmente independiente de las otras; en todo caso, resulta más que evidente que se consagró un supuesto de nulidad distinto a los que se establecen en los incisos a) al j) del mencionado artículo 75, pues no se impone limitación a la facultad anulatoria de las Salas del Tribunal Electoral.

Asimismo, como condición indispensable, se requiere que las irregularidades o violaciones tengan la calidad de «graves».

Para determinar la gravedad de la irregularidad o violación, se considera que se deben tomar en cuenta, primordialmente, sus consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación, de tal suerte que si la irregularidad aducida no guarda ninguna relación con dicho resultado de algún modo, como podría ser el caso de que no se hubiese entregado copia legible de las actas de casilla al respectivo representante del partido político impugnante, evidentemente se estaría en presencia de una violación a la ley, pero que no revestiría la característica de gravedad para la causal genérica de nulidad de votación, ya que ello no podría afectar en forma alguna la validez de los sufragios emitidos, sino que en todo caso, se trataría de una irregularidad intrascendente para el resultado de la votación.

En cambio, se estaría en presencia de una irregularidad grave que afecta el resultado de la votación, cuando por ejemplo, el acta de escrutinio y cómputo de la elección impugnada carezca de las firmas de los funcionarios de casilla, o bien, que a simple vista las firmas sean notoriamente diferentes a las que consten en el acta de la jornada electoral.

Por otra parte, en lo que se refiere a que las irregularidades o violaciones se encuentren plenamente acreditadas, cabe formular los siguientes comentarios:

Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara establecen, entre otros, el siguiente concepto de «acreditar»: «... Dar seguridad de que alguna persona o cosa es lo que representa o aparece...».⁴⁸

Por lo tanto, para tener algún hecho o circunstancia «plenamente acreditado», no debe haber incertidumbre sobre su realización y al efecto, para que prevalezca la plena convicción de la existencia de la irregularidad que se haga valer, la misma debe estar apoyada con los elementos probatorios conducentes.

Por lo anterior, se puede arribar a la conclusión de que para tener plenamente acreditada una irregularidad grave, deben constar en autos los elementos probatorios que de manera fehaciente demuestren la existencia de dicha irregularidad.

B. En cuanto al segundo supuesto normativo, consistente en que las irregularidades tengan el carácter de «no reparables durante la jornada electoral o en el acta de escrutinio y cómputo», es necesario determinar, en primer lugar, qué se entiende por «no reparable».

Al efecto, «reparar», gramaticalmente, significa «enmendar, corregir o remediar».⁴⁹ Así, en principio, se podría entender para efectos de la causal en estudio, que una irregularidad es irreparable cuando no sea posible su enmienda, corrección o remedio durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo.

Ahora bien, de llegarse a considerar que una irregularidad «no reparable» significa que sea imposible subsanarla durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo, sería dable afirmar que dicha irregularidad deberá tener el carácter de un acto positivo o negativo, cuya enmienda, corrección o remedio no esté al alcance de los integrantes de las mesas directivas de casilla.

Pero al respecto, surge la interrogante de que si por irregularidades «no reparables» también se podría entender a aquellas que teniendo el carácter de reparables, no hubiesen sido enmendadas, corregidas o remediadas por los integrantes de la mesa directiva de casilla en su oportunidad y que, como

⁴⁸ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*, 21a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1995, p. 45.

⁴⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, 20a. ed., Madrid, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1991, p. 1172.

consecuencia de ello, se encuentre afectado el resultado de la votación.

En virtud de lo anterior y con el propósito de salvaguardar los principios de certeza y legalidad que rigen la función electoral, se estima que por irregularidades «no reparables durante el desarrollo de la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo» se debe entender a aquellas irregularidades que no fueron subsanadas en su oportunidad y que hayan trascendido al resultado de la votación, independientemente de que tengan o no el carácter de irreparables.

C. El tercer supuesto, relativo a que «en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación», se refiere a la condición de notoriedad que debe tener la duda acerca de la certeza de la votación emitida en determinada casilla, es decir, para que se actualice dicho supuesto, debe advertirse en forma manifiesta que la votación no se recibió atendiendo al principio constitucional de certeza que rige a la función electoral.

En efecto, se advierte que el bien jurídico tutelado en el supuesto normativo que se analiza es el principio de certeza de los actos y resoluciones electorales exigido en la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual está orientado hacia la seguridad que debe tener el elector de que su voluntad emitida a través del voto es respetada y garantizada.

La «certeza», según el *Diccionario Electoral Mexicano*, es el «conocimiento seguro de lo que es...»,⁵⁰ entonces, «poner en duda la certeza de la votación» se puede interpretar como la existencia de incertidumbre en la confiabilidad de los resultados que se consignan en el acta de escrutinio y cómputo.

Consecuentemente, se podrá considerar que en forma evidente se pone en duda la certeza de la votación, cuando del simple conocimiento de la forma en que se desarrolló la jornada electoral en determinada casilla, se adviertan irregularidades que generen incertidumbre sobre la transparencia del desarrollo de la votación recibida en casilla, y por consiguiente desconfianza respecto al resultado de la votación.

D. El cuarto y último supuesto de la causal de nulidad que nos ocupa, se refiere a que las irregularidades sean «determinantes para el resultado de la votación».

Para constatar si se actualiza o no dicho supuesto normativo, hasta la fecha se ha empleado, en la mayoría de los casos de las causales de nulidad de votación recibida en casilla que así lo requieren, un criterio cuantitativo o aritmético, pero también en algunos casos se ha empleado un criterio cualitativo.

El criterio cuantitativo o aritmético se basa en la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular de acuerdo con las particularidades de la correspondiente causal de nulidad de votación recibida en casilla, así como en el número de votos obtenidos por los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación conforme con los resultados consignados en la respectiva acta de escrutinio y cómputo, y se considera determinante para el resultado de la votación la cantidad de sufragios emitidos en forma irregular, siempre y cuando tal cantidad sea superior a la diferencia numérica de la votación obtenida por los partidos políticos que ocuparon el primero y segundo lugar de la votación en la casilla correspondiente.⁵¹

El criterio cualitativo se ha aplicado, principalmente, en el caso de que, aun cuando las irregularidades existentes no alteren el resultado de la votación en la respectiva casilla, pongan en duda el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige la función electoral y que, como consecuencia de ello, exista incertidumbre en el resultado de la votación.

Para una mejor comprensión del criterio cualitativo, se estima conveniente transcribir la tesis relevante sustentada por la Sala de Segunda Instancia en el proceso electoral de 1994, que es del tenor siguiente:

«ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO EXISTA UNA GRAN DISPARIDAD SIN JUSTIFICACIÓN EN LOS DATOS NUMÉRICOS ASENTADOS EN EL ACTA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO SE ALTERE EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN LA CASILLA, PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD POR LA CAUSAL DE. Cuando a juicio del juzgador exista una gran disparidad injustificada entre las cifras asentadas en el acta de escrutinio y cómputo de una casilla, relativas al número de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, al número de boletas recibidas, al número de boletas sobrantes y al de boletas extraídas de la urna, se está en presencia de un error sustancial que pone en duda el cumplimiento del principio constitucional de certeza que rige la función electoral, por lo que dicha grave irregularidad, aun cuando no altere el resultado de la votación en la casilla, actualiza la causal de nulidad prevista

⁵⁰ Aceves Bravo, Félix Andrés. *Diccionario Electoral Mexicano*, México, Colección Fin de Milenio, Serie Códigos y Leyes, 1994, p. 28.

⁵¹ Cfr. «ERROR O DOLO EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. CUANDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN», Tribunal Federal Electoral, *op. cit.* (*supra*, nota 27), p. 685.

en el artículo 287 párrafo 1, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.»⁵²

En consecuencia, para constatar si se actualiza o no el supuesto de mérito, se considera que resultan viables cualquiera de los criterios mencionados.

Sin embargo, dado que coinciden en lo esencial el citado criterio cualitativo y el tercer supuesto de la causal de nulidad que se analiza, consistente en que las irregularidades «en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación», sería suficiente que se actualizara este último, para considerar que también de manera concomitante ello es determinante para el resultado de la votación, ya que de lo contrario, resultaría redundante analizar dos veces el mismo supuesto.

Además, se estima conveniente hacer notar que, de llegarse a considerar que la actualización del referido tercer supuesto normativo por sí mismo es determinante para el resultado de la votación, prácticamente no tendría ninguna aplicación el criterio cuantitativo o aritmético respecto de la causal de nulidad que nos ocupa.

Otro método factible para analizar el requisito «determinante» en la causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, podría deslindarse del ejemplo siguiente:

Si en relación con una misma casilla, hubieran quedado acreditadas las conductas ilícitas a que

aluden las hipótesis de «nulidad de votación condicionadas» reguladas en los incisos f), g), i) y j) párrafo 1 artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación federales electorales, sin que las mismas hubieran cumplido con el requisito de haber sido «determinantes para el resultado de la votación» en su análisis individual; solamente en este caso, la suma de tales irregularidades o violaciones en un estudio conjunto podría dar lugar a que las mismas fueran «determinantes» para el resultado de la votación, ya que debe tomarse en consideración que estas irregularidades cumplirían con los tres supuestos normativos analizados con anterioridad.

Situación distinta prevalecería en el caso de las nulidades de votación «simples o no condicionadas», puesto que sería suficiente para hacer la declaración de nulidad, la acreditación de las hipótesis que sobre las mismas establezca la norma; y en caso contrario, no se les podría dar un tratamiento parecido al de las nulidades de votación «condicionadas», ya que estaría de sobra sujetarlas a un nuevo análisis, si de antemano la irregularidad alegada no quedó justificada.

⁵² *Ibidem*, p. 725.

Argentina: las elecciones de diputados nacionales de octubre de 1997

Martín Lauga*

SUMARIO: *Introducción; 1. El contexto de la campaña electoral de 1997; 2. Análisis de los resultados de las elecciones de 1997; 3. Perspectivas del desarrollo político.*

Desde la redemocratización en 1983, cuando se eligió a la totalidad de la Cámara baja, hasta las últimas elecciones del 26 de octubre de 1997, en Argentina se han celebrado siete elecciones parciales de este órgano representativo de manera consecutiva.¹ La periodicidad de elecciones competitivas y libres, la corrección de los procesos electorales y el reconocimiento general de los resultados, algo que también vale para las tres elecciones presidenciales (1983, 1989 y 1995) y para el gran número de elecciones subnacionales,² indican la gran aceptación que ha alcanzado esta institución en la sociedad argentina.

Los resultados de las elecciones de renovación parcial de diputados nacionales de octubre de 1997³ representaron una derrota histórica del Partido Justicialista (PJ), cuya magnitud se comprende mejor si

se considera que se trata de la primera de un gobierno peronista desde la creación de este movimiento por Juan D. Perón en los años cuarenta y la primera desde las elecciones de 1987. Al mismo tiempo, significaron también un éxito para la nueva coalición conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) tres meses antes de los comicios: pese a haberse constituido sólo parcialmente, la Alianza quedó casi a la par del PJ en términos de votos a nivel nacional e incluso lo superó en varias circunscripciones claves.

El presente artículo parte de que un análisis de los datos electorales es una condición previa e indispensable de cualquier intento de evaluar el desarrollo político de un país determinado. En este sentido, tras sintetizar brevemente el contexto en que se desarrolló la campaña electoral, se analizan los resultados de las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de 1997 desde una perspectiva histórico-comparativa. En un tercer punto, a partir de la nueva composición de la Cámara baja y de la nueva realidad política abierta por los resultados electorales, se reflexiona sobre algunas de sus posibles consecuencias sobre el desarrollo de la democracia en Argentina.

1. El contexto de la campaña electoral de 1997

Si en ocasión de la campaña electoral de 1995 el problema de la estabilidad económica, reinstalado en el centro del debate político como consecuencia de las repercusiones de la crisis financiera mexicana de fines de 1994 sobre la economía argentina, había sido determinante para lograr la reelección del presidente Menem y el amplio triunfo electoral del peronismo,⁴

* El autor es politólogo (Universidad de Buenos Aires), investigador y candidato a doctorado como becario del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

¹ En Argentina, los diputados tienen un mandato de cuatro años; la Cámara se renueva por mitades cada dos años. Se aplica el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño variable. La Capital Federal (Ciudad de Buenos Aires) y cada provincia (23 en total) conforman un total de 24 circunscripciones, cuyo tamaño efectivo (dado que se renueva parcialmente) es el siguiente: cinco de dos diputados, once de tres, dos de cuatro, dos de cinco, dos de nueve, una de 13 y una de 35 diputados. Las candidaturas se presentan en listas cerradas y bloqueadas. El votante dispone de un único voto. Los escaños se distribuyen mediante el sistema d'Hondt. No participan en la asignación de escaños las listas que no hayan alcanzado un mínimo de 3% de los inscritos a nivel de circunscripción. La otra Cámara del Congreso, el Senado, era elegido hasta la reforma constitucional de 1994 de manera indirecta por los parlamentos provinciales; su elección directa de acuerdo con las disposiciones de la Constitución reformada en 1994 tendrá lugar de forma completa recién a partir del año 2001, hasta cuando rige un régimen transitorio (véase Nohlen, en Nohlen *et al.* 1998; Sabsay/Oniandia 1994).

² Pese a la continuidad de un cuestionable mecanismo transitorio que otorga al Ministerio del Interior un control muy amplio sobre el proceso electoral, hubo sólo problemas aislados, como en el caso de las acusaciones de fraude en las elecciones de gobernador de la provincia de Santa Fe en septiembre de 1995, que terminaron empero con el reconocimiento de la derrota y del escrutinio definitivo por el inicial triunfador (cf. De Riz 1995: 16; para un análisis comparado de las distintas formas en que está organizado el control del proceso electoral en los países latinoamericanos, véase respectivamente: Jaramillo, en Nohlen *et al.* 1998, Orozco Henríquez en Nohlen *et al.* 1998).

³ La nueva Cámara de Diputados comenzó a funcionar el 10 de diciembre de 1997.

⁴ El presidente Menem y su ministro de Economía, Domingo Cavallo, reaccionaron rápidamente al «efecto tequila» y tomaron medidas que lograron mantener la estabilidad y evitaron que la crisis alcanzara la magnitud que tuvo en México, pero causaron de todos modos una dura recesión económica. En mayo de 1995, los fuertes efectos recesivos de estas medidas no se habían hecho sentir con toda su intensidad y aún no estaban disponibles las estadísticas que más tarde probarían que, por ej., la

dos años y medio más tarde una parte importante de la población observaba con preocupación que el mantenimiento de la estabilidad y el retorno del crecimiento económico desde mediados de 1996 (ca. 8% en el primer semestre de 1997) no se traducían lo suficientemente rápido en una mejora de los problemas sociales y en una reducción del alto índice de desempleo⁵ ni iban acompañados de reformas y cambios en otros ámbitos con ostensibles problemas como la justicia y la administración estatal. Desde hacía varios meses, las encuestas señalaban el nivel de popularidad más bajo del presidente Menem desde 1989. A esta impresión negativa contribuía sin duda el hecho de que desde su reelección en 1995 el presidente contaba con una mayoría absoluta de su partido en ambas Cámaras del Congreso, sin que esta cómoda situación se reflejara en la sanción de las leyes esperadas por la ciudadanía.⁶ El descontento se veía además especialmente reforzado por una serie de casos sumamente graves documentados por la prensa, que denunciaban la existencia de una justicia ineficiente y dependiente del Ejecutivo, así como de corrupción y particularismo en altas esferas del gobierno y la administración pública. Así, cundía la imagen de un gobierno más preocupado por

conservar el poder que por seguir avanzando con las reformas pendientes.

Con este trasfondo, era muy probable que los justicialistas perderían la mayoría absoluta de los diputados en las elecciones de octubre. En el centro de las preocupaciones estaban sobre todo el alcance y las consecuencias de un tal resultado sobre la disputa respecto de la sucesión presidencial en 1999. Especialmente dentro del mismo PJ, dado que en las elecciones de 1995 éste parecía haber conquistado la posición de partido «natural» de gobierno dentro de un sistema de partidos pluralista (véase De Riz 1995; Thibaut 1997). Para el principal candidato peronista a la presidencia en 1999, el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, quien contaba con un amplio aval en la gestión de su provincia y había puesto a su esposa, Hilda «Chiche» Duhalde, a la cabeza de la lista de diputados, la consagración de su partido como la primera fuerza política a nivel provincial se daba prácticamente por descontada. Su estrategia, al igual que la de otros gobernadores peronistas, consistía en diferenciarse del gobierno nacional, esperando así minimizar o incluso neutralizar la caída de apoyo electoral que se anunciaba a nivel nacional.⁷ En caso de éxito, esto le permitiría consolidar su candidatura presidencial e incrementar su poder frente al presidente Menem en los dos años de gobierno restantes hasta 1999.

Con la conformación de la coalición entre la UCR y el FREPASO a principios de agosto de 1997 y la creación de la Alianza, los cálculos político-electorales cambiaron sustancialmente. Al cerrarse el plazo para registrar las listas de candidatos ante la justicia electoral a fines de agosto, la Alianza se había constituido en 12 de las 24 circunscripciones electorales.⁸ Allí donde no se cerró la Alianza, los candidatos de la UCR y del FREPASO manifestaron su compromiso de trabajar dentro del bloque interpartidario en la nueva Cámara de Diputados.

desocupación había pasado de 12.2% en octubre de 1994 a 18.6% en mayo de 1995. Esto permitió al gobierno de Menem destacar su aptitud para garantizar la estabilidad y continuidad de los notables logros económicos alcanzados durante su primer mandato. Mientras los dos candidatos opositores y sus respectivas agrupaciones políticas, la UCR y el FREPASO, no lograron disipar su imagen de factores de riesgo en este campo, Menem podía exhibir impresionantes credenciales: la reforma monetaria, la apertura y desregulación de los mercados y la política de privatizaciones habían llevado a la eliminación de la hiperinflación y al logro de un dinámico crecimiento económico, acompañado de una estabilidad de los precios sin precedentes desde mediados de siglo. Respecto del contexto político y los resultados de las elecciones de 1995, véase De Riz 1995, Floria 1995, McGuire 1995, Sabsay 1995, Jones 1996, así como varias contribuciones en Nolte/Werz 1996.

⁵ Según las estadísticas oficiales, el desempleo bajó del 18.6% en mayo de 1995 a 16.1% en mayo de 1997, una leve disminución que hace comprensible que siga siendo percibido como un grave problema por la población. Además, en agosto de 1997, el Ministerio de Trabajo en su Informe de Coyuntura Laboral, cuyos resultados fueron retomados por la prensa, dio a conocer que empeoró la distribución del ingreso entre 1990 y 1996, el 10% de ingresos más bajos pasó de tener 1.8% a 1.7% de participación en el ingreso, mientras que el 10% de ingresos más altos aumentó su participación un 3.5% (véase <http://www.lanacion.com/97/10/17/e03.htm>).

⁶ Existen veinte proyectos de leyes reglamentarias de la Constitución Nacional reformada en 1994 que aún no fueron aprobados pese a haber caducado el plazo estipulado para su sanción (se exige la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras), entre ellos, la regulación legal del Consejo de la Magistratura, un órgano que se encargará de la selección de los magistrados y de la administración del Poder Judicial, ocupó un lugar central en las demandas de la Alianza. Asimismo, todavía no ha podido concretarse la reforma laboral y sigue abierto el presupuesto de gastos de 1998.

⁷ Buscando evocar la mítica figura de Eva Perón, Hilda Duhalde subrayó repetidamente la importancia de la acción caritativa para luchar contra la pobreza y prometió mejoras en la dimensión social del desarrollo. En cuanto al tema de la corrupción, no dudó en mostrar comprensión frente a las denuncias que el exministro de Economía, Domingo Cavallo, venía haciendo a cuatro vientos contra el gobierno de Menem.

⁸ Entre las doce circunscripciones en que se selló la Alianza, se contaban la Capital Federal, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Entre las doce circunscripciones donde no se constituyó la Alianza (aproximadamente 30% del padrón electoral), se encontraban las importantes provincias de Mendoza y Córdoba. En esta última, así como en Río Negro y Chubut, los radicales en los respectivos gobiernos provinciales no estuvieron dispuestos a ceder lugares en las listas a los candidatos del FREPASO.

Las encuestas de opinión mostraban a la nueva Alianza como una alternativa fuerte y creíble que encabezaba las preferencias del electorado y pronosticaban que el voto se distribuiría fundamentalmente entre ésta y los justicialistas. Mientras que para Eduardo Duhalde esto significaba un desafío para sus aspiraciones presidenciales, es de suponer que para el presidente Menem, interesado en mantener su poder lo más intacto posible hasta la conclusión de su mandato,⁹ la perspectiva de perder la mayoría absoluta de los diputados —de hecho, gobernó sin ésta durante su primer mandato— era menos preocupante que la de un claro triunfo del gobernador de Buenos Aires. A favor de esta interpretación habla el hecho de que, en las últimas semanas, Menem buscó decididamente nacionalizar la campaña electoral, contra la voluntad de Duhalde y otros gobernadores.¹⁰

La Alianza planteó una novedad histórica en la política argentina. Por primera vez se conformaba una coalición de partidos entre dos socios de peso político propio y perfil diferenciado. En el pasado, el dominio de los justicialistas y los radicales en un sistema *cuasi* bipartidista había significado que los acuerdos con terceras fuerzas políticas fueran infrecuentes —sobre todo en el caso de la UCR, tradicionalmente reacia a las alianzas— y por lo general restringidos a mejorar las posibilidades electorales en una o varias circunscripciones, tuvieran un carácter puramente electoral y respondieran a la lógica y la dinámica de un partido o movimiento con un liderazgo dominante de estilo personalista (como fue el caso con las candidaturas de Alfonsín en 1983 y Menem y Angeloz en 1989). Por el contrario, la Alianza se constituyó por dos socios de gravitación política comparable,¹¹ respondiendo a la voluntad de diversos liderazgos, procurando una proyección nacional y apuntando a una actuación conjunta en bloque en la Cámara de Diputados.¹² Aunque se dejó entrever claramente que

el apoyo a la Alianza aumentaba las posibilidades de una alternancia gubernamental en 1999, esto no ocupó el lugar principal en los discursos electorales de sus candidatos, quienes subrayaron principalmente la necesidad de alcanzar un mayor equilibrio y control del poder que, sin alterar los fundamentos del «modelo» económico, permitiera combatir sus falencias en el campo social (desocupación, educación, etc.) y encarar las reformas pendientes para lograr la autonomía de la justicia frente a la política y la eliminación de las prácticas corruptas en la vida pública.¹³

¿Qué factores permiten comprender la conformación de la Alianza en 1997? Sin duda contribuyó, primero, la pérdida de apoyo electoral del radicalismo en las elecciones de 1995, en las que su fórmula presidencial (Massaccesi-Hernández) quedó relegada a un tercer puesto (16.4% de los votos) y su lista de diputados sólo obtuvo 21.8% de los votos (1995: 30.0%); segundo, el simultáneo crecimiento electoral de la coalición de centro-izquierda FREPASO, cuya fórmula presidencial (Bordón-Álvarez) logró un segundo puesto con 28.2% de los votos y cuya lista de diputados con 21.2% de los votos casi igualó a la de la UCR; tercero, la experiencia de que la concurrencia por separado de los candidatos de ambas agrupaciones políticas a las elecciones presidenciales de 1995 había facilitado el triunfo de Menem en la primera vuelta electoral;¹⁴ cuarto, el hecho de que el dominio de los peronistas en la presidencia y en ambas Cámaras del Congreso permitía una clara asignación de responsabilidades políticas y posi-

Fernández de Meijide (madre de un joven «desaparecido» durante la última dictadura, exsenadora y primera candidata a diputada en la lista de la provincia de Buenos Aires) y Carlos «Chacho» Álvarez (primer candidato a diputado en la lista de la Capital Federal). El riesgo de tratar de imponer un liderazgo único al viejo estilo movimientista fue advertido por el FREPASO cuando algo más de un año y medio antes, al cabo de la disputa por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, una lucha interna por el liderazgo generó una crisis que terminó afectando a esa fuerza en la Capital y castigando al excandidato a presidente del FREPASO, Bordón, en el terreno electoral.

¹³ La demanda de una justicia independiente y de la eliminación de la corrupción también estaba en el centro de las propuestas de la Acción por la República de Domingo Cavallo, quien desde su alejamiento del Ministerio de Economía en 1996 venía denunciando a título personal y en encendida pelea con Menem varias irregularidades relacionadas con el gobierno. En cuanto a la política económica, durante la campaña Cavallo subrayó la necesidad de seguir profundizando las reformas encaradas, pero reconocía también que éstas habían descuidado la dimensión social.

¹⁴ En 1995, Menem obtuvo 47.7% de los votos en la primera vuelta. Desde la reforma constitucional de 1994, rige un sistema electoral presidencial que establece que no se realizará una segunda vuelta electoral si una fórmula (se elige presidente y vicepresidente) obtiene más de 45% de los votos válidos en la primera vuelta o si logra por lo menos el 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto de la fórmula siguiente.

⁹ El fantasma de los últimos meses de Alfonsín y su anticipado alejamiento de la presidencia en 1989 rondaba probablemente en los cálculos de Menem.

¹⁰ El gobierno lanzó un spot en la televisión que presentaba a la ciudadanía como un muñeco robotizado al que le esperaba la peor de las desgracias si se animaba a expresar su voluntad votando a la Alianza.

¹¹ Naturalmente, desde el punto de vista político-institucional, la posición de la UCR era más fuerte (véase cuadros 3 y 4), pero a diferencia del FREPASO su apoyo electoral venía en declive.

¹² La cúpula política de la Alianza, el así llamado «Grupo de los Cinco», quedó integrado por los radicales Raúl Alfonsín (al cual no se le postuló para ningún cargo en 1997), Fernando de la Rúa (el primer intendente de la Ciudad de Buenos Aires surgido de una elección directa gracias a la reforma constitucional de 1994) y Rodolfo Terragno (segundo candidato a diputado en la lista de la Capital Federal) y los frepasistas Graciela

bilitaba a una oposición unida plantear el objetivo de poner fin a la mayoría absoluta del PJ en la Cámara baja en términos de quebrar la hegemonía peronista; quinto, la presencia de vanos liderazgos con peso político propio en la UCR y el FREPASO.

votos, aproximadamente la mitad de los obtenidos en las elecciones de 1995 (1.6%; 1993: 5.8%), no pudiendo renovar ninguno de los cuatro escaños en juego. El resto de los votos, 13.3%, se repartió entre más de 28 partidos, de los cuales ocho partidos provinciales obtuvieron representación parlamentaria.

2. Análisis de los resultados de las elecciones de 1997

Habiéndose escrutado más del 98% de las mesas electorales, los resultados provisorios a nivel nacional indican que el PJ y la Alianza obtuvieron respectivamente 36.27% y 36.26% de los votos (véase cuadro 2). Para el PJ, el resultado significa una pérdida de algo más de seis puntos porcentuales con respecto a las elecciones de diputados de 1993 y 1995 y de once escaños (pudo renovar 51 de los 62). Para la Alianza, este porcentaje, que corresponde sólo a las doce circunscripciones electorales en las que se presentó, le permitió acceder a 46 escaños. En las doce circunscripciones restantes, la UCR y el FREPASO reunieron por separado 7% y 2.4% de los votos a nivel nacional. Esto significa doce escaños para la UCR y tres para el FREPASO, los cuales se sumarán al bloque interpartidario en la Cámara baja (véase cuadro 3). Si se compara la suma de todos los votos de la UCR y el FREPASO en 1995 y 1997, se observa que el caudal de votos para estos partidos subió de 42.9% a 45.6%, lo que corresponde a un incremento menor que la pérdida de votos del PJ. De este modo, la concentración de los votos en el PJ, la UCR y el FREPASO pasó de 85.9% en 1995 a 81.9% en 1997.

En cuanto a los partidos menores, la alianza Acción por la República-Nueva Dirigencia (Acc. Rep./N.Dir.) conformada en 1997 por los exfuncionarios del presidente Menen, el exministro de Economía, Domingo Cavallo, y el exministro del Interior, Gustavo Beliz, obtuvo 3.9% de los votos (tres escaños). El MODIN del exteniente coronel y golpista, Aldo Rico, sólo alcanzó 0.9% de los

Cuadro 1
Resultados de las elecciones de diputados nacionales, 1983-1995 (en % de votos)

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
Unión Cívica Radical	47.4	43.2	37.2	28.3	29.0	30.0	21.7
Partido Justicialista	33.5	34.6	41.5	44.7	40.7	42.3	43.0
Frente Grande/ FREPASO*					1.5	2.5	21.2
Otros	18.1	22.2	21.3	27.0	32.3	25.5	14.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Hasta 1994, la coalición de centro-izquierda estuvo conformada por el Frente Grande, el FREDEJUSO, el PJ y el Frente del Sur. La alianza Frente País Solidario (FREPASO) incluyó en 1995 al Frente Grande, la Unidad Socialista, la Democracia Cristiana y el País.

Fuente: De Riz 1995

En lo que se refiere al voto en blanco, que en Argentina constituye tradicionalmente una forma de expresar disconformidad con la oferta electoral,¹⁵ fue depositado por cerca de 4.7% de los votantes, el porcentaje más alto desde 1983. No obstante, hay que señalar que 43% de los votos en blanco provinieron de la provincia de Santa Fe, lo cual estuvo relacionado con una cuestión de política doméstica.¹⁶ En cuanto a la participación electoral,¹⁷ los resultados muestran que más de cinco millones de electores no fueron a votar. Esta cifra representa un ausentismo de 21.78% del padrón electoral, que no es particularmente elevado en comparación internacional. En comparación con los países latinoamericanos, Argentina pertenece al grupo de países con un alto promedio de participación electoral (80.2% en las últimas elecciones); el más alto de América Latina lo tiene Chile (93% desde la redemocratización), seguido por Uruguay con aproximadamente 88% (véase Lauga/Thibaut 1998). Sin embargo, el dato de 1997 no deja de ser preocupante, dado que es el porcentaje más alto desde 1983 que además confirma una tendencia creciente (el abstencionismo representó 17.92% en 1995; 19.67% en 1993, 19.65% en 1991 y 14.71% en 1989).¹⁸

¹⁵ Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1994, el voto en blanco no se toma en cuenta en el escrutinio, en el que sólo se cuentan los votos positivos (tampoco se consideran los votos nulos). Esta modalidad de propuesta pierde así valor electoral, aunque naturalmente sigue teniendo peso político.

¹⁶ El gobernador Obeid (PJ) y su predecesor, Reutemann (PJ), avalaron listas diferentes de concejales, elegidos simultáneamente a los diputados nacionales, pero a través del sistema de lemas que rige las elecciones de esta provincia. En la elección de concejales, Reutemann logró un amplio triunfo y el voto en blanco sólo fue de 6%. En las elecciones de diputados el sistema electoral vigente permite la presentación de sólo una lista de candidatos; esta lista fue amparada por el actual gobernador, lo que permite suponer que muchos votos a los concejales de Reutemann se expresaron en votos en blanco para diputados.

¹⁷ En Argentina como en toda América Latina con las excepciones de Colombia y desde 1994, Nicaragua, rige el voto obligatorio, pero su incumplimiento no implica consecuencias graves para el infractor (respecto del voto obligatorio en América Latina, véase Fernández Baeza, en Nohlen *et al.* 1998; *qf.* Asimismo Lauga/Thibaut 1998).

¹⁸ Los motivos del ausentismo pueden ser varios: distancia, enfermedad, impedimentos legales, fallecimiento, etc. Pero si se toman en cuenta los datos de las encuestas sobre la descendiente identificación de los ciudadanos con la clase política y los partidos políticos, cabe partir de que una parte importante de este fenómeno refleja la insatisfacción con la oferta política.

Cuadro 2
Resultados provisorios de las elecciones de renovación
*parcial de la Cámara de Diputados de 1997**

Partido	Cantidad de votos	% del total de votos válidos	Número de escaños
PJ	6'168,617	36.27	51
Alianza	6'168,175	36.26	46
UCR	1'183,794	6.96	12
Acción por la República	657,514	3.87	3
FREPASO	410,831	2.42	3
Otros (incluidos partidos provinciales)	2'420,614	14.22	12
Total votos válidos	17'009,545	100.00	
Votos en blanco, anulados e imputados	1'125,722		
Total de votantes (participación electoral en %)	18'135,267 (78.22%)		
Total de electores inscritos	23'184,491		

* Se renovaron 127 de los 257 escaños de la Cámara de diputados (62 escaños del PJ; 41 de la UCR; 5 del FREPASO; 4 del MODIN, 1 de la UCeDé y 14 de otros partidos). Resultados oficiales (Ministerio del Interior) provisorios, correspondientes al escrutinio del 98.75% del total de las mesas electorales.
Fuente: <http://www.clarin.com/diario/especiales/elecciones97>

Los resultados desagregados a nivel de las circunscripciones electorales muestran que el peronismo no logró imponerse como primera fuerza política en ninguna de las cuatro circunscripciones de mayor población, donde se disputaron 66 de los 127 escaños: Capital Federal (13), Buenos Aires (35), Córdoba (9), Santa Fe (9). Asimismo, resulta llamativo el claro triunfo de la Alianza opositora en algunas de las provincias donde los gobernadores justicialistas poseen un aval fuerte a su gestión, como es el caso de Duhalde en Buenos Aires, Obeid en Santa Fe, Romero en Salta y Busti en Entre Ríos.

En la Capital Federal, que nunca fue un bastión electoral del peronismo, el PJ hizo su peor elección desde 1983, alcanzando sólo cerca de 18.0% de los votos (1995: 23.0%; 1993: 32.5%; 1991: 29.0%).¹⁹ La

Alianza logró aquí su mejor resultado, alzándose con 56.8% de los votos (en 1995, la UCR y el FREPASO presentándose por separado sumaron 55.3%). De este modo, la Alianza ganó nueve escaños y el PJ, dos. En esta circunscripción hizo una buena votación la alianza Acción por la República/Nueva Dirigencia con 17.1% de los votos (logrando así dos escaños).

En la provincia clave de Buenos Aires, donde el peronismo se venía imponiendo desde 1987 y el gobierno de Eduardo Duhalde gozaba de un amplio aval, el apoyo electoral a la lista del PJ encabezada por Hilda Duhalde disminuyó diez puntos porcentuales en relación con 1995, pasando de 52% a 41.3% (1993: 48.1%; 1991: 44.6%) y demostrando que a finales del siglo XX nadie tiene cautivos a los votos en Argentina. La lista de candidatos de la Alianza, encabezada por la exsenadora del FREPASO, Graciela Fernández de Meijide, salió triunfante con 48.3% de los votos —aproximadamente seis puntos porcentuales más que lo obtenido conjuntamente por ambos

¹⁹ El candidato que encabezaba la lista de diputados por esta circunscripción, el corredor motonáutico Daniel Scioli, gozaba del amparo de Menem.

partidos en 1995. Con estos resultados, Fernández Meijide pasó a ser una firme alternativa para la presidencia en 1999, mientras que Eduardo Duhalde perdió su condición de candidato «natural» del PJ.²⁰ El tercer puesto fue logrado aquí también por la alianza Acc.Rep./N.Dir., que al obtener sólo 2.7% de los votos no superó la barrera de representación de 3% establecida por el sistema electoral a nivel de circunscripción. El MODIN —que tenía tradicionalmente su baluarte en esta provincia— fue desplazado al cuarto puesto con sólo 1.8%. Así los 35 escaños de esta provincia se distribuyeron entre la Alianza (19) y el PJ (16).

En Córdoba, una de las provincias donde el radicalismo —tradicionalmente fuerte— se negó a integrar la Alianza con el FREPASO, los resultados favorecieron a la UCR que reunió 38.2% de los votos (cuatro escaños). El PJ logró el segundo puesto (30.9%, tres escaños), pero cayó abruptamente en relación con las elecciones pasadas (1995: 42.4%; 1993: 36.5%; 1991: 34.9%). El FREPASO obtuvo 12.4% de los votos y un escaño, seguido por Acción por la República (en alianza con PAÍS) con 8.9% y un escaño. En Santa Fe, la Alianza se impuso con 45.4% de los votos (cinco escaños), desplazando por primera vez desde 1987 al PJ al segundo lugar (32.7%; tres escaños). El escaño restante en esta provincia fue obtenido por los Demócratas Progresistas con 12.6% de los votos, uno de los partidos provinciales que mantuvo su representación en la Cámara.

En general, los partidos provinciales no se vieron globalmente perjudicados por la concentración de los votos en la Alianza y el PJ. Para algunos, los resultados fueron negativos, como para el Pacto Autonomista Liberal en Corrientes que perdió una de las dos bancas que le tocaba renovar en estas elecciones o para el Movimiento Popular Jujeño y la Acción Chaqueña que no pudieron renovar la banca que tenían respectivamente en juego. Para otros, los resultados electorales alcanzaron para conservar los escaños en juego —como para el Movimiento Popular Neuquino (1); el Movimiento Popular Fuegoño (1); la Alianza por la Pampa (1). Para otros, fueron netamente positivos —como para el Partido

Demócrata en Mendoza que un escaño más que el que tenía que renovar. En el caso de Fuerza Republicana del gobernador de Tucumán y exgeneral de la Dictadura, Bussi, no sólo se llevó un escaño más del que le tocaba renovar, sino que incluso representó la primera fuerza política, con 42.7% de los votos, seguida de lejos por el PJ (26.5%) y la Alianza (16%).

3. Perspectivas del desarrollo político

De acuerdo con los resultados de las elecciones, la nueva Cámara de Diputados (véase cuadro 3) estaría compuesta por 120 diputados del PJ y 107 de la Alianza. La Acción por la República contaría con tres escaños; el resto de los partidos (sobre todo provinciales) controlaría 27 diputados.

²⁰ La decisión sobre quienes integrarán la fórmula presidencial en 1999 no ha sido tomada aún ni por la Alianza (donde parece imponerse la búsqueda de una fórmula por consenso de las cúpulas sobre la propuesta de una interna abierta defendida principalmente por Terragno) ni por el PJ (donde el presidente Menem, quien tras las elecciones quedó como uno de los principales árbitros al respecto, prefiere congelar esta decisión de manera que afecte lo menos posible su propio poder y donde Duhalde tendrá que aguardar a que se tranquilicen las aguas tras la derrota del PJ en Buenos Aires).

Cuadro 3
Composición de la Cámara de diputados, 1983-1999 (en %)^a

	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99 ^e
<i>Partidos principales</i>								
UCR	50.8	50.8	45.2	35.4	32.7	33.2	26.5	
PJ	43.7	39.8	40.9	47.2	46.7	49.2	50.1	46.7
Alianza ^b								41.6
<i>Derecha</i>								
UCeDé	0.8	1.2	2.8	4.3	3.9	2.0	0.8	
MODIN				0.4	1.2	2.7	1.6	
Acc. por Rep./N. Dir.								1.2
<i>Izquierda</i>								
PI	1.2	2.3	2.0	0.8	0.8	0.4		
Unidad Socialista			0.4	0.4	1.2	1.6		
FREPASO						1.2 ^f	9.5 ^g	
<i>Partidos provinciales^c</i>								
Otros	0.4	1.6	3.2	5.6	7.3	3.6	11.5 ^h	10.5 ^h
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nefect ^d	2.2	2.4	2.7	2.9	3.0	2.8	2.8	2.6

^a Total de escaños: 1983-1989: 254; desde 1991: 257 (en el período 1991-1993 un cargo quedó desocupado); ^b La Alianza entre UCR y FREPASO se constituyó en agosto de 1997; según las declaraciones de sus principales líderes, la Alianza pretende funcionar como un bloque en la próxima Cámara; ^c 1983: 6 partidos, 1985: 8, 1987: 10, 1989: 12, 1991: 9; 1997: 8; ^d según fórmula Taagepera/Rae; debido a la falta de datos detallados sobre los partidos provinciales se les adjudicó la misma fuerza con propósito del cálculo. Dado que no se tienen los datos sobre el número de partidos provinciales en 1993, se asumió la misma cifra que para 1991; ^e datos provisorios; ^f Frente Grande en alianza con el PI y otros partidos de izquierda; ^g tras la escisión de PAÍS; ^h incluidos los partidos provinciales.

Fuentes: Nohlen 1993; McGuire 1995, De Riz 1995, Thibaut 1997, *Clarín*, *La Nación*.

En cuanto a las nuevas condiciones institucionales de la gobernabilidad del sistema presidencialista de Argentina, las cifras indican que el PJ precisará a partir del 10 de diciembre del apoyo adicional de 10 diputados para conseguir quórum y

alcanzar la mayoría absoluta que permite sancionar, por ejemplo, las leyes regulativas de la Constitución. Para esto mismo, la Alianza necesitará obtener el respaldo de 23 diputados. Tomando como dado un comportamiento en bloque de ambas fuerzas

mayoritarias, la inclinación de la balanza dependería entonces de los diputados provinciales y de los tres diputados de la Acción por la República, cuyo comportamiento no puede determinarse de antemano.

A esta constatación hay que agregar la diferente situación producida por los resultados electorales en el campo del partido de gobierno y de la oposición. Los cambios introducidos por las últimas elecciones tienen que ser evaluados más a nivel de su potencial repercusión política que meramente a nivel institucional, sobre todo con vistas a las elecciones presidenciales de 1999. Es plausible suponer que los diputados que conformarán el interbloque de la Alianza tendrán un claro incentivo para trabajar unidos, buscar consensos y hacer concesiones a otras fuerzas políticas (incluidos los mismos peronistas), pues una buena labor en diputados, que muestre que aspiran a aumentar la representatividad del sistema político y a asegurar la gobernabilidad siempre que no se violen sus principios político-ideológicos fundamentales, es la carta más fuerte que tienen para presentar ante la opinión pública con miras a las elecciones de 1999 (las primeras declaraciones de los líderes de la Alianza tras las elecciones fueron en este sentido). En el caso de los peronistas, el resultado de las elecciones no ha solucionado el problema de la candidatura presidencial. Los justicialistas están escindidos en torno a varias figuras que aspiran a la presidencia; pero el interrogante principal sigue concerniendo principalmente las relaciones entre el presidente Menem, quien busca garantizar su poder hasta el fin de su mandato, y el gobernador Duhalde, con sus señales a favor de una «peronización» de los proyectos legislativos.

Durante su primer mandato (sin mayoría absoluta de los diputados), Menem supo aprovechar el potencial de negociación y de maniobra política que le otorgaban el manejo de los recursos de gobierno y la mayoría absoluta del Senado. Incluso con la mayoría en ambas Cámaras desde 1995, el presidente gobernó con gran autonomía y apoyado ocasionalmente en actores no-parlamentarios, siguiendo —aunque de manera particularmente efectiva— la tradición argentina de supremacías presidenciales.²¹ El nuevo escenario

político-institucional caracterizado por la ausencia de una mayoría absoluta en la Cámara baja y la baja cohesión del bloque peronista puede significar la continuación de los intentos de gobernar de este modo, aunque su efectividad se vería probablemente disminuida, dado que una parte de los recursos del presidente (simbólicos y materiales) se hayan desgastados, por último por el hecho de que una nueva reelección en 1999 queda constitucionalmente descartada. Así, hay incentivos para que se busque resolver la cuestión de la candidatura presidencial de tal forma que permita cierta cooperación entre Ejecutivo y Legislativo. Para Duhalde, esta alternativa no sólo parece atractiva debido al relativo debilitamiento de su capacidad de negociación tras las últimas elecciones, sino también debido a la presencia de la Alianza como un bloque dispuesto eventualmente a cooperar y consensuar con el gobierno.

²¹ Este dato de la Argentina parece indicar que la capacidad funcional de las democracias presidenciales latinoamericanas no depende indefectiblemente, como se sugiere a menudo, de si los presidentes disponen o no de una mayoría parlamentaria de su propio partido (véase Lauga/Thibaut 1998). En el caso de Argentina entre 1989 y 1995, puede hablarse de una supremacía presidencial en la cual el presidente pudo pasar por alto las fuerzas parlamentarias de la oposición. Sin embargo, es cuestionable si se puede hablar

aquí de un gobierno arbitrario, más allá de todo control horizontal y legitimado plebiscitariamente, como lo sugiere la tesis de la «democracia delegativa» de Guillermo O'Donnell (1992). En un contexto de una profunda crisis económica y social, hubo sí un excesivo decretismo e interferencias del Ejecutivo en la Justicia (véase respectivamente Ferreira R./ Goretti 1995; Smulovitz 1995), pero los procesos de negociación entre Ejecutivo y Legislativo no carecieron de toda importancia (Palermo 1995).

Cuadro 4
Composición del Senado, 1983-1998 (en %)^a

	1983-1986	1986-1989	1989-1992	1992-1995	1995-1998 ^b
Unión Cívica Radical	39.1	39.1	30.4	22.9	29.2
Partido Justicialista	45.7	45.7	54.4	62.5	55.6
Otros	15.2	15.2	15.2	14.6	15.2 ^b
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a La reforma constitucional de 1994 incrementó de dos a tres la cantidad de senadores por cada provincia y ciudad de Buenos Aires, pasando el total de bancas de 48 (46 antes de la provincialización de Tierra de Fuego en 1990) a 72.

Además, se introdujo la elección directa de los tres senadores de cada circunscripción, estableciéndose que dos corresponderán al partido más votado y el restante al partido que le siga en número de votos; el mandato dura seis años (con reelección indefinida) y el senado se renovará a razón de una tercera parte de las circunscripciones electorales cada dos años (artículos 54 y 56). Sin embargo, la cláusula transitoria n° 4 establece un régimen transitorio hasta el año 2001, fecha en que será posible integrar la totalidad del senado de acuerdo con las nuevas disposiciones constitucionales (véase Sabsay/Onaindia 1994: 188ss); ^b un senador del FREPASO, los diez restantes de siete partidos provinciales.

Fuentes: De Riz 1996; Jones 1996.

Con la nueva composición de la Cámara baja —y aunque el autor no tiene conocimiento exacto de la cantidad de escaños que obtuvieron la UCR y el FREPASO respectivamente—²² puede partirse de que se ha mantenido a grandes rasgos el formato (dimensión de la fragmentación) del sistema de partidos establecido por los resultados electorales de 1995: un sistema pluralista con dos fuerzas políticas menores y una de mayor peso. Sin embargo, habrá que esperar hasta las próximas elecciones para poder evaluar si y hasta qué punto el nuevo sistema de partidos está institucionalizado.

El cambio fundamental se estaría dando en las pautas de interacción entre los dos partidos opositores (dimensión de la polarización): de concretarse, como todo parece indicar, un funcionamiento en bloque de la UCR y el FREPASO en el Congreso, se confirmaría la interpretación que hacía en la disolución partidaria y la segunda fuerza 1995 la posibilidad de conformar coaliciones (Thibaut 1997).²³

Bibliografía

No deja de ser paradójico que sea precisamente la posición dominante del peronismo el factor que alienta los cambios en la dinámica de funcionamiento del sistema de partidos que más posibilidades tienen de llevar a su alejamiento del gobierno en 1999. Además, es interesante destacar que este desarrollo hacia pautas de interacción más cooperativas y consensuales que se insinúa entre los dos principales partidos de oposición en Argentina —y que ya se ha dado en otros países latinoamericanos, garantizando incluso la instrumentalización de un programa común de gobierno (véase Lauga/Thibaut 1998)—,²⁴ indica que el número efectivo de partidos y el grado de fraccionalismo (dimensión de la fragmentación) tienen que ser complementados con los datos relativos a las pautas de interacción

ABDOQUÍ, C. 1995. El nuevo sistema partidario

²² Las negociaciones que posibilitaron la coalición llegaron a diferentes términos en las distintas circunscripciones: las mayorías fueron encabezadas por candidatos radicales, con las excepciones de Capital Federal y Buenos Aires; en Santa Fe, al primer candidato radical lo seguía uno del FREPASO y luego venían tres otros radicales; en Entre Ríos, tras un radical se alternaban candidatos de ambas fuerzas.

²³ Una interpretación alternativa, que no tomaba en cuenta la posibilidad de la formación de una coalición opositora, señalaba que la disolución del formato bipartidista conduciría a la inestabilidad e

ineficiencia del sistema presidencialista y representaría una grave amenaza para el desarrollo futuro de la democracia argentina (véase Jones 1996: 295 ss.).

²⁴ En Uruguay, por ej., el modo de interacción más acomodativo entre los partidos se muestra funcional para asegurar una mejor gobernabilidad democrática, pese a que se pasó de un sistema bi- a uno tripartidista y pese al peso del fraccionalismo (véase para este país asimismo Lauga 1997).

- BIRLE, P. 1995: *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*, Frankfurt a.M.
- CARRERAS, S. 1996: «Die Entwicklung der Parteien seit Beginn der Demokratisierung», en Nolte, D. /Werz, N. (Eds.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M., pp. 241-259.
- DE RIZ, L. 1995: Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995, trabajo presentado en el VII Curso Interamericano de Elecciones, 29 de noviembre - 2 de diciembre, San José.
- 1996: «Menem - zweiter Akt: Die Wiederwahl» en Nolte, D. /Werz, N. (Eds.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M., pp. 133- 147.
- FERNÁNDEZ BAEZA, M. 1998: «El voto obligatorio en América Latina», en Nohlen et al. (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- FERREIRA R. D./ Goretti M. 1995: «Gobernar la Emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia», en *Ágora* 2 (3), pp. 75-94.
- FLORIA, C.A. 1995: «Argentina. Elecciones Presidenciales, 14 de mayo de 1995», en *Boletín Electoral Latinoamericano* 13, pp. 41-59.
- JARAMILLO, J. 1998: «Los órganos electorales supremos», en Nohlen et al. (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- JONES, M.P. 1996: «Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995», en Mainwaring, S. Shugart, M. S. (Eds.): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, pp. 259-299.
- LAUGA, M. 1997: «Verfassungsreformdebatte und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)», en Betz, J. (Ed.): *Verfassunggebung in der Dritten Welt*, Hamburgo, pp. 144-168.
- LAUGA, M. /Thibaut, B. 1998: «El desarrollo de la democracia en América Latina en los años noventa», en *Iberoamerikanisches Archiv*, (en prensa).
- MAINWARING, S. /Scully, T. (Eds.) 1995: *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford.
- MCGUIRE, J. 1995: «Political Parties and Democracy in Argentina», en Mainwaring, S. /Scully, T. (Eds.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford.
- NOHLEN, D. (Coord.) 1993: *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José.
- 1998: «América Latina: una comparación de sus sistemas electorales», en Nohlen, D. et al. (Eds.) 1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- et al. (Eds.) 1998: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).
- NOHLEN, D. /FERNÁNDEZ BAEZA, M. (Eds.) 1998: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).
- NOLTE, D. /WERZ, N. (Eds.) 1996: *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*, Frankfurt a.M.
- O'DONNELL, G. 1992: ¿Democracia delegativa?, en *Cuadernos del CLAEH* 61, pp. 5-20.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. 1998: «El contencioso electoral en América Latina», en Nohlen, D. et al. (Eds.): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México (en prensa).

PALERMO, V. 1995: Reformas estructurales y régimen político, en *Ágora* 2 (3), pp. 95-114.

SABSAY, D.A. 1995: «Argentina. Elecciones Generales, 14 de mayo de 1995», en *Boletín Electoral Latinoamericano* 13, pp. 61-78.

SABSAY, D.A. / Onaindia, J. M. 1994: *La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Buenos Aires.

SMULOVITZ, C. 1995: «El poder judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor», en *Ágora* 1 (2), pp. 85-106.

THIBAUT, B. 1997: Parteiensystem und Regierbarkeit im argentinischen Präsidialismus, en Sevilla, R / Zimmerling, R (Eds.): *Argentinien: Land der Peripherie?*, Bad Honnef, pp. 137-156.

———1998: «El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil Chile y Uruguay en una perspectiva comparada», en Nohlen, D. / Fernández Baeza, M. (Eds.): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas (en prensa).

Análisis de la reforma del organismo electoral, como parte de las políticas destinadas a maximizar la eficiencia del sistema político venezolano (1996-1998)

Jesús Antonio Castellanos Vázquez*

SUMARIO:** *Introducción; Marco metodológico; I. Principales características del sistema político venezolano y del Consejo Supremo Electoral; 1. Identificación de los niveles meta, macro, meso y micro para el caso del sistema político venezolano. 2. Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral; 3. Evaluación de los procesos electorales venezolanos; II. Determinación de la política; 1. Desarrollo de la política; 2. Descripción de la política pública.*

Resumen

La reforma del organismo electoral en Venezuela constituyó uno de los procesos más importantes del bienio 1996-1998. El presente estudio de caso examina la política pública «Creación del Consejo Nacional Electoral (CNE)», analizando las causas o factores asociados a su origen, contenido, fases, implementación, el papel de los actores relevantes y los potenciales efectos a generar en el sistema político venezolano (SPV).

Luego de intensas negociaciones en donde concurrieron los principales agentes del *network*, y frente a una sostenida cobertura de la opinión pública, se instauró el CNE, decisión centrada más en criterios técnicos que políticos, destinada a implantar una nueva institucionalidad. Con este fin, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997), reformada a mediados de 1998, consagró dos objetivos claros: la despartidización —para lo cual estipuló la obligatoriedad de independencia de los miembros del CNE, mecanismos de participación cívica en la postulación y remoción de dicha directiva, y la selección aleatoria de los integrantes de los organismos electorales subalternos—; y la automatización, dirigida a elevar los niveles de racionalidad de los procesos electorales.

Sin embargo, dicha tarea no ha resultado sencilla; las condiciones externas (proximidad de las elecciones, multiplicidad de actores, papel determinante de los medios de comunicación, centralidad del

tema, deslegitimidad de las instituciones, etc.), e internas (elevada burocracia, partidocracia, entre otras) del CNE, han dificultado su implementación motivando la interrogante acerca de la pertinencia y efectividad de la política, especialmente en año comicial.

Siguiendo con la hipótesis de la importancia de la organización electoral en la dinámica del SPV y pese a los problemas suscitados, la creación del Consejo Nacional Electoral ha sido en términos generales positiva. De cumplir con los objetivos fundacionales puede ser un mecanismo de «maximización de eficiencia» o de «minimización de ineficiencia» al menos por tres razones: mejora la imagen general del funcionamiento del Estado —se muestra capacidad de renovación a sí mismo—; socializa nuevas prácticas contrarias a la praxis mediatizada por la influencia partidista; y quizás la más importante, aumenta los niveles de legitimidad de origen, funcionamiento, resultados y simbólica del sistema y del régimen democrático. Para finalizar, se proponen recomendaciones viables de fortalecimiento del CNE, referidas a la forma y contenido de las leyes del sufragio, unidades y procesos organizacionales, y estrategias de identidad e imagen institucional.

Introducción

El Consejo Supremo Electoral (CSE), anterior organismo cúpula de la administración electoral en Venezuela, fue creado el 13 de octubre de 1936 y hasta 1989 aproximadamente, dio respuestas a los distintos agentes interesados considerándose, dada su función legitimadora del sistema y del régimen

* El doctor Jesús Antonio Castellanos Vázquez es profesor de la Universidad Central de Venezuela y director adjunto de Programas Educativos del Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

** El presente artículo forma parte de una investigación homónima de mayor extensión, que se resume a efectos de su publicación.

político, esencial para la vida democrática del país. No obstante, los constantes cambios legales dirigidos a modernizar el sistema político (elección directa de gobernadores y alcaldes [1989], sistema de elección nominal de concejales [1989], elección de juntas parroquiales [1992], sistema de representación proporcional personalizado para los diputados al Congreso y a las asambleas legislativa y concejales [1992],² revocatoria de mandato de alcaldes y gobernadores,³ etc.), provocaron un incremento sustancial —cualitativo y cuantitativo— en las funciones del ente comicial. Esto, aunado a su excesiva burocratización, la situación política reinante y en especial, el creciente cuestionamiento de los partidos políticos —mediatizadores en sumo grado del organismo en todos sus niveles comenzando por la directiva—, determinó la aparición notoria de vicios en los procesos electorales,⁴ con una consecuente «deslegitimación creciente y sostenida» del Consejo Supremo Electoral, que terminó originando la creación de una nueva institución, denominada Consejo Nacional Electoral.⁵

Esta investigación —que parte de la hipótesis central de la influencia bidireccional entre el organismo electoral y el sistema político venezolano—, pretende examinar la creación del Consejo Nacional Electoral como política pública, analizando las causas o factores asociados a su origen, fases de vida, implementación, el papel de los actores relevantes y sus posibles efectos, así como ofrecer cursos de acción para elevar su nivel de eficiencia. En el capítulo I se determinarán a modo de antecedentes generales, las principales características del sistema político venezolano usando una interpretación libre del modelo teórico de competitividad sistémica, elaborado por Esser, Hilebrand, Messner y

Meyer-Stamer (1994) y afinado por el Instituto Alemán de Desarrollo (IAD). Además, se indagará sobre el funcionamiento institucional del Consejo Supremo Electoral, con base en las herramientas descritas por Juan Fernando Jaramillo en su artículo «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis» (1992) y por último, se evaluarán los procesos electorales venezolanos (período 1993-1995) a través de una matriz propuesta por el realizador del presente estudio.

En el capítulo II se definirá el contenido de la política pública, incorporando una breve síntesis del contexto que ayudará a comprender y a valorizar la forma como fue adoptada, sus limitaciones y los efectos causados. No se pretende una revisión exhaustiva de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997) y la posterior reforma parcial (1998), sino destacar los elementos propiamente referidos al organismo electoral.

Resulta interesante ver en la bibliografía de ciencias políticas en Venezuela, la poca o nula trascendencia acerca de si la falta de credibilidad en el Consejo Supremo Electoral influyó en el agotamiento del sistema político, más si reconocemos que junto al Congreso Nacional, fue uno de los principales responsables de la generación de la legitimidad de origen. Nuestro supuesto central es que uno de los factores asociados a la actual crisis del sistema y de la democracia, responde al descontento por el funcionamiento del CSE. Es lógico inferir que si se desconfiaba de él, ya sea por el manejo por los partidos políticos según sus intereses o gracias a la ineficiencia de sus procesos, una decisión racional sería no participar en elecciones, lo cual podría explicar en alguna medida los márgenes de abstención y las posiciones en contra de lo público. Esto, pensamos, agravó aún más la crisis política derivada primordialmente, tal como lo diría Juan Carlos Rey, por la modificación adversa de las variables básicas del modelo —renta petrolera, expectativas societales y representatividad de las organizaciones— (Rey 1989, Komblith 1994). En el aparte relacionado con el análisis del contexto sociopolítico retomaremos esta discusión.

Marco metodológico

En este artículo tomaremos como modelos para analizar la política pública «creación del Consejo

² En ley este cambio quedó consagrado en 1992, siendo elegidos por esa modalidad, por situación especial ya que eran entidades federales recién creadas, los diputados a las asambleas legislativas de Amazonas y Delta Amacuro. En 1993 se aplicó a los diputados al Congreso Nacional y en 1995 (elecciones regionales) a diputados a las asambleas legislativas (anteriormente electos en elecciones nacionales) y concejales.

³ Aunque de forma distinta, ya que para el primero se requiere del consentimiento popular a través de un referéndum, mientras que en el segundo es una decisión del órgano legislativo regional.

⁴ Algunos sostienen que las fallas siempre existieron, pero el gran respaldo a la democracia, el distanciamiento temporal entre cada elección, las diferencias numéricas significativas entre las votaciones entre candidatos o listas, la opinión pública poco atenta a los asuntos políticos, los sistemas electorales simples, etc. ayudaron a su invisibilidad.

⁵ Existen posiciones que afirman que el cambio de organismo respondió más a intereses partidistas que a fallas técnicas del ente comicial; sin embargo, es innegable que la modificación contaba con grandes apoyos sociales, producto del manejo de los procesos electorales.

Nacional Electoral» los siguientes: 1) el que sirvió para estudiar la toma de decisiones en Venezuela, localizado en el libro *Más y mejor democracia* (1987) del Grupo Roraima; 2) una versión libre propuesta en esta investigación del concepto de competitividad sistémica, extraído del *paper* de Esser, Hilebrand Messner y Meyer-Stamer, «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política» (1996), 3) los criterios de estudio de las cortes electorales, de Juan Fernando Jaramillo, «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana» (1992) y 4) el de *policy networks*, con especial énfasis en el artículo de Jacint Jordana «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» (1995).

Lo pretendido en este marco metodológico es mostrar los alcances y componentes procedimentales de los modelos y su aplicabilidad para nuestro estudio de caso. No es la intención establecer los supuestos teóricos que los sustentan, sino su capacidad de aportar información referente a los objetivos trazados.

El sistema político y los retos del sistema. Toma de decisiones. En Venezuela es ampliamente conocido el trabajo *Más y mejor democracia* (1987) en la medida que significó un esfuerzo académico destinado a determinar las condiciones imperantes en el ámbito político-social y a proponer una serie de modificaciones dirigidas a modernizar el sistema político. En el aparte referido a la toma de decisiones se utiliza una batería compuesta por siete fases: Planteamiento del asunto, elaboración de la política, adopción, programación, remiendo, implementación, y evaluación y retroalimentación.⁶

Con el *planteamiento del asunto*, indagaremos quién y cómo se introdujo el tema en la agenda pública y las características que adquiere. Las alternativas consideradas y los costos —y beneficios asociados— quedarán reflejadas en la *elaboración de la política*. En la *adopción*, explicaremos cómo se decidió seguir un curso de acción, y en la *programación*, se revisará si se «probó» la política antes de ser implementada. Generalmente en Venezuela las decisiones públicas son enmendadas, incluso antes de ser implementadas, de ahí que la fase de *remiendo* no pueda ser omitida, máxime si reconocemos su existencia en este caso particular. Finalizando, está la *implementación*,

profundizando cómo se realizó la puesta en práctica, y la *evaluación y retroalimentación*, en donde pretendemos descubrir si se midió el efecto y la eficiencia de la política y los medios utilizados.

Competitividad sistémica. A través de la estructura conceptual brindada por Esser, Hilebrand Messner y Meyer-Stamer en el *paper* «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política» (1996) y haciendo una interpretación libre de un modelo originalmente económico, revisaremos el contexto político venezolano y su relación con el Consejo Supremo Electoral a través de las categorías meta, macro, meso y micro. La fortaleza de esta metodología es la visión dinámica, interrelacionada, global (desde lo más general a lo más particular) y sistémica entre los componentes: meta (o las condiciones en cuanto a percepciones, expectativas, paradigmas sociales, económicos y políticos imperantes en el sistema), macro o de contexto (externo al objeto de estudio, pero sin duda una variable independiente de su funcionamiento), meso (en donde se analizan los principales actores involucrados) y micro (en este caso, el Consejo Supremo Electoral).

Análisis de cortes electorales. En un campo que para el caso de América Latina es de reciente data, Juan Fernando Jaramillo intenta configurar un esquema teórico, capaz de comparar a distintas cortes o tribunales electorales.⁷ Los criterios utilizados son: 1) El rango jurídico que crea la entidad electoral y que define su ubicación dentro del aparato estatal y su estabilidad legal; 2) la posición de la autoridad electoral dentro del aparato estatal y los poderes clásicos; 3) la entidad nominadora de los miembros; 4) El período de ejercicio de los cargos de los miembros; 5) la entidad autorizada para la remoción; 6) la calidad (especialmente la apoliticidad) de los miembros; 7) la amplitud de facultades, y 8) la autonomía financiera.

Policy networks. En los últimos años se ha reconocido la multiplicidad de actores e intereses involucrados en las distintas fases en la vida de una política pública, por lo cual resulta insuficiente analizar el fenómeno sólo bajo una perspectiva organizacional o legal, por citar dos ejemplos. En este entendido, surge la noción de entramado o redes alrededor de la toma de decisiones, en donde los agentes ejercen acciones para lograr determinados beneficios. En este sentido, Jordana expresa:⁸

⁷ Aplicable también a los diferentes tipos de organismos comiciales.

⁶ Véase Grupo Roraima, *Más y mejor democracia*, 1987 y Gil Yépez, Antonio, *El reto de las elites*, 1978.

⁸ Véase Jordana, Jacint. *El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?*, 1995.

«Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, la introducción del término *policy networks* es una forma de reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración ya no es el actor jerárquico dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel.» (Jordana, 1995, p. 77).

Debe reconocerse, pues, que las redes las integran no sólo actores provenientes de los diferentes niveles gubernamentales, sino que también participan otros órganos administrativos e intereses afectados. La importancia se puede observar en lo siguiente: «La estructura de ese entramado y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la "calidad" de la política aplicada y la efectividad de su implementación.» (Mayntz, 1978; Schneider, 1987).

El esquema desarrollado por Jordana en el artículo «El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?» (1995), posee varios cuadros de relaciones, de los cuales tomaremos para nuestra investigación: Principales dimensiones y variables de los *policy networks* que incluyen: número de actores, estructura y estabilidad de relación entre los actores, reglas de conducta y distribución de poder, y ámbitos de referencia, en donde se determinan los distintos niveles que abarca la política pública, desde lo que él llama área de política, referida a los grandes ámbitos sectoriales, pasando por sector y subsector de la política, y finalizando con temas o problemas concretos.

Tal esquema ayudará a completar los resultados arrojados por el nivel micro —antes citado— del contexto político venezolano y permitirá reconocer algunos factores por lo cual fue necesaria la adopción de la política tendente a modificar al extinto CSE.

I. Principales características del sistema político venezolano y del Consejo Supremo Electoral

En este capítulo estableceremos un marco previo y general que permita comprender el por- qué y la forma como se produjo la política pública «Creación del Consejo Supremo Electoral». La estrategia metodológica utilizada consiste en la identificación de los factores más relevantes sobre el funcionamiento del sistema político venezolano a través del modelo de competitividad sistémica, originario de la

economía, desarrollado a estos efectos bajo una versión libre del autor de esta investigación; además, se analizará la definición legal del antiguo Consejo Supremo Electoral y, por último, se hará un intento de evaluación de los procesos electorales (período 1995-1998), con lo cual tendremos suficientes elementos explicativos de las razones que originaron la modificación del ente comicial.

1. Identificación de los niveles meta, macro, meso y micro para el caso del sistema político venezolano

Los niveles meta, micro, meso y macro —explicados en el marco teórico— nos proveerán información acerca de la dinámica política venezolana actual. Solo para facilitar la ubicación diremos que el nivel meta se refiere a los valores culturales y paradigmas sobre la materia política definidos en Venezuela, especialmente a partir de la consolidación del régimen democrático vigente en 1958, a través del «Pacto de Punto Fijo»; en el nivel macro o de contexto, se consideran rasgos relevantes en lo político, económico y social a nivel nacional (no tomaremos expresamente el plano internacional, dada la extensión de estudio). La situación real de los partidos políticos será abordada en el nivel meso y, por último, las capacidades, debilidades y fortalezas del Consejo Supremo Electoral se describirán brevemente en el nivel micro (debemos acotar que este nivel será complementado en las secciones: «Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral» y «Evaluación de los procesos electorales venezolanos», ambas presentadas en este capítulo).

Nivel meta. Todo sistema social tiene una serie de pautas básicas, denominadas «reglas de juego»; en el caso venezolano éstas quedan definidas a partir del derrocamiento del gobierno militar de Marcos Pérez Jiménez (1958), en donde actores representativos del país (partidos políticos nacionales Acción Democrática [AD], Comité de Organización Política Electoral Independiente [COPEI] y Unión Republicana Democrática [URD], empresarios, sindicatos, etc.) definieron consensualmente los principales objetivos y medios para llevar a cabo la modernización política, económica y social del país.

Para mostrar este punto, hemos escogido el trabajo «Crisis de la modernización y crisis de la

democracia en Venezuela»⁹ de Luis Salamanca, en el cual se destacan cuatro variables que permiten sintetizar la operacionalización de tales reglas de juego, en lo que él llama «el paradigma político rentista venezolano», a saber, **valores fundamentales**: el *rentismo*, producto de la dependencia petrolera; el *populismo* o la forma poco racional de lograr adherencias sociales y distribuir los recursos; el *estatismo* o la creación de un ente de sumo poder y poseedor de múltiples roles tales como empresario, inversionista y proveedor de bienes y servicios, y el *centralismo*, que en concordancia con el punto anterior, concibió al Estado como entidad omnipotente y por tanto incapaz de delegar, ni mucho menos de descentralizar sus atribuciones; en los **actores básicos**, se incluyen al *Estado* —como agente de primer orden—, los *partidos políticos* —en un número reducido y de carácter nacional—, *sindicatos*, *gremios profesionales* y las *organizaciones empresariales*; los **objetivos** a alcanzar fueron: la definición de un *gobierno civil* legitimado a través de una *democracia* de tipo *representativa* y *alternativa*, *reforma social* que permitiera una alta movilización de estratos deprimidos social, cultural y económicamente, y la industrialización, con base en el modelo en boga en ese momento de sustitución de importaciones, y los **modos de acción**, consistentes en la intervención del Estado, el logro de consensos transversales entre élites, la distribución de la renta, el uso de esquemas de representación proporcional (con especial énfasis en las listas cerradas y bloqueadas), la partidización en la medida que serían estas agrupaciones las responsables de articular y agregar todas las demandas sociales, y por último la centralización, para racionalizar las funciones del Estado.

Nivel macro. Los objetivos planteados en el nivel meta sin duda fueron alcanzados, principalmente por los altos recursos provenientes de la renta petrolera; no obstante, a partir de 1983, año del famoso «viernes negro» o la maxidevaluación de la moneda, que en esos momentos —y con un régimen de tipo de cambio fijo, obviamente sobrevaluado— no distaba mucho de la paridad con el dólar (su valor era aproximadamente 4.30 bolívars por dólar), se desata una crisis importante de confianza en el gobierno y a la par se observa la imposibilidad de éste de seguir respondiendo de la misma forma ante las demandas sociales. Las razones de tal devaluación son múltiples,

y no es el interés de esta investigación hacer un estudio pormenorizado de ello; sin embargo, mencionaremos entre las principales causas: la baja de los precios petroleros, la crisis de la deuda —para el caso venezolano el porcentaje significativo era a tasa de interés variable—, la excesiva dependencia del ahorro externo, efecto del bajo desarrollo de un aparato productivo a través del esquema de sustitución de importaciones, etc.¹⁰

Adicionalmente hay un aumento progresivo, tanto cuantitativa como cualitativamente, de los actores con peso dentro del sistema político (partidos políticos, incluso regionales, grupos de interés y medios de comunicación especialmente), lo cual incrementó la cantidad de *inputs* al sistema, exigiendo que temas como la centralización y omnipotencia del Estado debían ser reconsiderados. A partir de este momento (1989) encontramos importantes avances modernizadores como la elección directa —y no por designación del presidente de la República— de los gobernadores de estado, la elección de alcaldes, la transferencia de competencias a los estados y municipios, entre otros. Se desata, además, la presión de grupos interesados en acabar con las listas cerradas y bloqueadas, con lo cual se buscaba una mayor relación elector-elegido y disminuir, potencialmente, la otrora fuerte vinculación con los partidos, debido a su franco debilitamiento frente a la sociedad —producto de la corrupción, mediatización de intereses públicos y privados, poca relación con el electorado, ineficiencia para cumplir con su función de articulación de demandas, etc.—, originándose, por ejemplo, cambios como la elección nominal por listas abiertas para concejales en 1989.

Con estas primeras ideas, simplemente queremos destacar la naturaleza y dimensión de la crisis (en los ámbitos político, económico y cultural), reconociendo que la pérdida de legitimidad en el sistema era generalizada, y la estructura conceptual —nivel meta— en la que se concibió el sistema, hoy por hoy, pareciera estar desactualizada y no acorde con todos los cambios dados en las últimas dos décadas.

Nivel meso. Si bien son varios los agentes involucrados directa o indirectamente en el sistema político venezolano y en el CSE, para esta sección sólo nos referiremos a los partidos políticos. Para comenzar tomaremos como premisa lo dicho por Coppedge: «AD (Acción Democrática) y COPEI (Comité de Organización Político Electoral

⁹ Véase Salamanca, Luis, *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, 1997.

¹⁰ Para mayor información sobre la crisis del 83 ver a Salamanca (1997) y Kornblith (1995).

Independiente) restringen las nominaciones, votaciones, la acción legislativa y la libertad de organizarse a un mayor grado que lo hacen los partidos en cualquier otra democracia» (Coppedge 1994, 176).

No obstante, estos partidos políticos, principales fuerzas vivas del país, poco a poco han ido perdiendo ese amplio margen de apoyo que tuvieron desde la instauración del régimen democrático vigente, cuestión comprobada por los estudios de opinión y por la reducción cada vez más significativa de la participación electoral —la cual incluye asistencia a votar, inscripción en sus filas, dedicación a actividades proselitistas, etc.—, y también por el interés social cada vez más creciente de apoyar opciones no provenientes de agrupaciones políticas tradicionales, similar a la onda latinoamericana de la antipolítica que tiene, entre otros exponentes, a Bucaram en Ecuador, Mockus en Colombia y ahora a Chávez, Sáez y Salas en Venezuela.

Dicha merma es posible estudiarla desde diversos ángulos; en este sentido Ángel Álvarez dice que la «crisis de la hegemonía de los partidos» puede explicarse al menos por cuatro indicadores:¹¹

«1) la evaluación negativa que sobre ellos hace la opinión pública; 2) la tendencia creciente a la pérdida de afiliados; 3) cambios en el comportamiento electoral que evidencian fenómenos de personalización y regionalización de la política, y 4) deterioro de la credibilidad y del prestigio de los partidos en comparación con el de otras élites e instituciones.» (Álvarez, 1996, 134).

Sin embargo, tal situación *per se* no es totalmente negativa. De hecho, Boudon expresa:

No obstante el pesimismo, hay señas positivas también en Venezuela. Podemos decir que, en términos del sistema de partidos, éste ha pasado a ser multipartidario, con AD, COPEI, La Causa R, Convergencia, MAS y el Movimiento Bolivariano Republicano 200 (MBR-200) como los principales actores. O sea que hoy en día hay más canales para las demandas populares, lo cual dará un aire a los escenarios que predicen que la crisis actual producirá un sistema político con mayor credibilidad y legitimidad.» (Boudon 1998, 21).

Igualmente, encontramos la aparición de nuevas fuerzas sociales,

«que se comportan de manera diferente a los partidos, como a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, asociaciones vecinales y diversas organizaciones asociativas. El deterioro de los partidos también ha motivado que iniciativas políticas, antes responsabilidad exclusiva de éstos, ahora provengan de organizaciones asociativas distintas, como el caso de la reforma del sufragio

propulsado en la década pasada por las organizaciones del movimiento vecinal.» (López Maya 1998, 89-90).

Nivel micro. Para concluir, trataremos de sintetizar las principales características del Consejo Supremo Electoral, utilizando para ello informes como: «Análisis del Diagnóstico realizado en el Consejo Supremo Electoral realizado por la Comisión de Reestructuración» 1997 y el «Diagnóstico del personal supervisorio» de la División de Adiestramiento, Dirección G.S. de Recursos Humanos, CSE 1997. Las variables contempladas son: misión, funciones, recursos humanos, cultura organizacional, procedimientos, presupuesto y situación frente al entorno.

Razón y misión del organismo

El Consejo Supremo Electoral es la institución rectora de los procesos electorales en el país. En la «Ley Orgánica del Sufragio» (1995) se establece: «El Consejo Supremo Electoral ejercerá, conforme a esta Ley, la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y referendos y del Registro Electoral Permanente...»¹²

Su misión «es un poder moral de equilibrio político, garante de la transparencia de los procesos electorales y base fundamental de la continuidad democrática y la alternabilidad republicana».¹³

Funciones

Entre sus principales funciones encontramos:¹⁴

- Dictar el reglamento interno de los organismos electorales (numeral 1);
- Designar los miembros de las juntas electorales principales y removerlos cuando hubiere lugar a ello, conforme a esta Ley (numeral 3);
- Elaborar el proyecto de presupuesto de sus propios gastos ordinarios, así como de los correspondientes a los procesos electorales y presentarlos al Congreso de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores (numeral 7);
- Disponer los gastos relativos a su funcionamiento, al de los procesos electorales y autori-

¹¹ Álvarez, Ángel. *La crisis de hegemonía de los partidos políticos venezolanos*, 1996.

¹² Artículo 38 de la Ley Orgánica del Sufragio (1995).

¹³ Manual de Inducción del Consejo Supremo Electoral (sin fecha).

¹⁴ Artículo 43 de la Ley Orgánica del Sufragio (1995).

zar las erogaciones correspondientes, incluyendo la facultad de contratar, con las limitaciones que establezcan sus disponibilidades presupuestarias (numeral 8);

- Vigilar la formación, depuración y revisión del Registro Electoral Permanente a través de la dirección respectiva (numeral 9);
- Conocer los recursos jerárquicos que se interpongan contra las decisiones de las juntas electorales principales ... (numeral 18);
- Hacer la totalización de los votos obtenidos por cada candidato a presidente de la República ... (numeral 26);
- Adjudicar los puestos de senadores y diputados adicionales, con base en los cocientes electorales nacionales... (numeral 28).

Recursos humanos

La estructura de personal estaba compuesta de la siguiente manera:¹⁵

Área administrativa	No. de personas
Presidencia y miembros	208
Unidades operativas	673
Unidades de apoyo	664
Subtotal sede	1,545
Delegaciones regionales	334
Fiscalías de cedulación	256
Juntas electorales	86
Subtotal regional	676
Personal sin ubicación	36
Personal contratado	19
Jubilados y pensionados	416
Total personal CSE	2,692

Con respecto al tamaño de la nómina del CSE, tenemos: «De esta forma se destaca el alto volumen de trabajadores en el organismo y la relación en la sede central entre trabajadores en el área electoral *versus* los del área de apoyo no se corresponden con una relación lógica, ya que en el área electoral están adscritos setecientos cincuenta y nueve (759) personas, lo cual representa el 33.4% y en el área de apoyo un mil quinientos diecisiete (1,517) que representan el 66.6%... La relación lógica debería ser que por cada dos personas en el área electoral, debía existir una en el área de apoyo.»¹⁶

Entre los principales factores asociados a los recursos humanos tenemos:¹⁷

- Personal mal calificado que se produce o se evidencia por injerencia partidista en la incorporación y ascenso de funcionarios sin la necesaria preparación, irrespeto a las normas existentes, ubicación sin cumplir con los requisitos mínimos del cargo, deficiente sistema de clasificación, evaluación y remuneración, y creación de unidades organizativas para satisfacer expectativas salariales;
- Escasa motivación: en concordancia con los resultados arrojados en el informe sobre cultura, se encontró falta de adiestramiento, inexistencia de carrera profesional, ambiente físico inapropiado e inexistencia de reconocimiento de méritos o sanciones;
- Deficiente supervisión: Poco control sobre el personal y transgresión de líneas de supervisión.

Si bien en todos los documentos investigados se han destacado las debilidades del sistema de personal, no se apunta en ninguna de las investigaciones que:

- Existe personal capacitado, profesional y con experiencia, aunque vinculado a líneas partidistas, mas ello no implica el incumplimiento de sus funciones eficientemente;
- Por otra parte, en algunas tareas de la institución no se requieren profesionales, pero sí personas con ciertas habilidades, y el organismo ha tenido tiempo de formar a un personal apto para cumplir con estas responsabilidades.

Cultura organizacional y espacios físicos

Tanto la cultura organizacional como los espacios físicos son elementos claves para explicar la forma de accionar de los públicos internos del organismo. Con respecto a la cultura podemos considerarla una fusión de metaculturas y subculturas; las reglas de juegos, las conductas, formas de comunicación, relaciones, incluyendo la referida a supervisor-subordinado, etc. son reflejos tanto de los cánones definidos en las agrupaciones partidistas y/o a las pautas producto de la dinámica laboral informal, que ni los liderazgos ni las normas formales han logrado modificar. El estado actual de la infraestructura física, por su parte, se ha convertido en un desestímulo para el diario laboral del personal de la institución, producto de la inadecuada distribución de la infraestructura, ocasionando áreas saturadas, además de la falta de ergonomía.

Procedimientos

¹⁵ Véase *Análisis del Diagnóstico realizado en el CSE*, (1997).

¹⁶ *Ídem*.

¹⁷ *Ídem*.

En lo que se refiere a los procedimientos del CSE el «Análisis del diagnóstico realizado en el CSE» declara lo siguiente:¹⁸

- Existen procesos que se encuentran en estrecha relación y funcionan sin ninguna vinculación entre sí;
- Existen varias direcciones bicéfalas;
- Algunas unidades cumplen con funciones que corresponden a otras unidades, y
- Se debe incluir el solapamiento de funciones, o el cumplimiento de varias unidades de las mismas tareas, consecuencia tanto de la ausencia de normas y procedimientos claros y actualizados, como de la existencia de intereses políticos que pugnan por el control de determinadas competencias.

Presupuesto

Dentro del presupuesto tenemos:¹⁹

- La formulación del presupuesto se reduce a la elaboración de un listado de gastos de las diferentes unidades administrativas. No está elaborado en función de un plan operativo, lo cual contradice la esencia del presupuesto público que por definición es la expresión financiera anual del plan;
- No se realiza el control y la evaluación de la gestión presupuestaria, que es función fundamental de un sistema de presupuesto;
- Esta unidad (Dirección de Presupuesto) asume funciones que le corresponden a la Dirección de Finanzas, como es la ejecución presupuestaria que no es más que la contabilidad presupuestaria, la cual debe estar unida en un solo programa a la contabilidad fiscal a manera de obtener resultados reales y veraces;
- A nivel de finanzas se menciona que no existe un manual de normas y procedimientos que regule su proceso, lo cual trae como resultado retraso en los registros contables y retardos en los pagos. Así mismo, no existe un respeto en el manejo de los recursos financieros por conceptos de gastos asignados al organismo, y

- En el área de compra, es destacado el hecho de que no existe un manual de normas y procedimientos que las regulen; las adquisiciones se realizan en diferentes unidades del despacho generando la no verificación de la disponibilidad presupuestaria, produciéndose los déficit ya conocidos; no existe una programación anual de compras a nivel de las diferentes unidades, y no hay respuesta oportuna a las solicitudes que hacen las distintas instancias ejecutoras.

Relación con el entorno

Por último, debemos reconocer lo inestable de la institución, principalmente por su carácter político y la naturaleza de los clientes (ciudadanía, partidos políticos, opinión pública). Los cambios legales, el aumento de competencias, el número de cargos a elegir, la opinión pública incrédula de la eficiencia y honestidad del Consejo Supremo Electoral y el incremento en la cantidad de actores que intentan acceder al poder público, son factores generadores de grandes demandas electorales en los últimos años, además de responsables de alteraciones significativas en su funcionamiento.

Como conclusiones del subcapítulo tenemos el alto deterioro de las reglas de juego del sistema (políticas, económicas y sociales), reflejado en la insuficiencia del Estado para cumplir con sus funciones y los niveles de deslegitimidad de las instituciones públicas (a pesar que todavía persiste —aunque en menor medida— la confianza en el régimen democrático). La falta de fe en los partidos políticos tradicionales —principales intermediarios entre el Estado y la ciudadanía— y la emergencia de nuevos agentes e intereses políticos, han dificultado, sin duda, el accionar del sistema político. Todo esto contribuyó a la inestabilidad del Consejo Supremo Electoral, aunque no fueron las únicas causas de su mala imagen; también los factores internos como la injerencia de los partidos en las estructuras y los procesos electorales, la cultura no orientada a la eficiencia, la mala distribución de los recursos organizacionales, entre otros, potenciaron sus debilidades.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

2. Análisis legal-institucional del Consejo Supremo Electoral

A fin de tener una visión global de la institucionalidad del Consejo Supremo Electoral en Venezuela, consideraremos una serie de indicadores legales con base en el artículo de Juan Fernando Jaramillo, «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana» (1992), que permiten definir, con base en la Constitución de la República de Venezuela (1961) y la Ley Orgánica del Sufragio (1995), su peso en la burocracia estatal, su estabilidad, la relación con los otros poderes clásicos y la forma de nombramiento, cualidades y remoción de los miembros.

Peso en la burocracia estatal y estabilidad jurídica

En algunos países latinoamericanos como Costa Rica y Colombia, la existencia y funciones del órgano electoral están consagradas en la Constitución Política, determinando una posición privilegiada dentro del aparato estatal, pues los coloca en el mismo documento que a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial —le da una importancia simbólica—, y además le brinda una mayor estabilidad, gracias a la jerarquía y a lo difícil de su modificación de las Cartas Magnas frente al resto de las normas jurídicas. El caso venezolano es diferente, la Constitución de la República de Venezuela (1961), a pesar de estipular lineamientos generales acerca de la materia electoral, con respecto al ente comicial sólo se limita a establecer la integración de los organismos electorales sin predominio de ningún partido o coalición y de procurar el goce de privilegios establecidos en la ley a fin de asegurar su «independencia en el ejercicio de sus funciones» [Castellanos, 1996] (precisamente utilizando este principio es que se introdujeron recursos contra el nuevo organismo, dada la naturaleza independiente de los miembros).²⁰

²⁰ Los partidos con derecho a voz y voto en el CSE eran las primeras cinco fuerzas según los votos alcanzados en las elecciones de diputados al Congreso de la República, inmediatamente anteriores (artículo 39). Además, tenían derecho a representación (derecho a voz y no voto), aquellos partidos que alcanzaran al menos el 3% de los votos, o aquellos con representación en la Cámara de Diputados, que sin alcanzar dicho porcentaje por sí solo, se reúnan con otros en bloques hasta lograr el margen exigido (3%) con base en el criterio antes definido (artículo 39).

La Ley Orgánica del Sufragio es el documento regulador de la esfera electoral venezolana, normando al Consejo Supremo Electoral en cuanto a su naturaleza, competencia, características de los miembros, nombramiento y remoción de éstos, organismos electorales subalternos, etc. Si bien no puede ser equiparada a los tres grandes poderes del Estado, se puede afirmar categóricamente su estabilidad hasta 1992. Solo en 1993, producto del cuestionamiento generalizado acerca del funcionamiento del CSE se aumentó en la ley el número de miembros independientes a seis (hasta ese momento eran cinco por partidos y cuatro independientes y se pasó a once). Sin embargo, tal medida fue considerada como poco efectiva, dado que el control de los partidos siguió imperando y las fallas y vicios no desaparecieron.

Relación con los otros poderes clásicos

El CSE, podemos entonces afirmar, fue un instrumento de los partidos políticos. Debido a su naturaleza autónoma, su grado de dependencia de recursos económicos (autonomía financiera) era relativamente bajo; no obstante, el constante ejercicio normativo del Congreso Nacional, traducido, desde 1988, por ejemplo, en tantas leyes del sufragio como elecciones se celebraron, lo afectó significativamente (debemos recordar que en este período se produjeron dos elecciones nacionales —1988 y 1993— y tres regionales —1989, 1992 y 1995—, y dichas reformas se hicieron en el mismo año de las elecciones y a pocos meses de efectuarse).

Forma de nombramiento de los miembros

Con respecto a la directiva, también llamada cuerpo del organismo, tenemos que su postulación y designación era ejecutada por representantes de los partidos políticos en el Congreso Nacional, el año inmediato posterior a las elecciones nacionales (renovación total de las Cámaras). Por presiones sociales, en 1993 se incorporó en la ley la posibilidad a la sociedad civil de postular candidatos para el caso de miembros independientes, aunque los representantes electos terminaron siendo vinculados con los

partidos del *status quo* (por una relación previa o por un nexo *ex post*). El período de mandato era igual al del Congreso —con posibilidad de reelección— y teniendo que era éste el designador, resultaba predecible la influencia de los partidos en la institución (en legislación comparada, las variables duración del período de mandato y momento de designación pueden explicar la injerencia o no de los partidos en la selección de autoridades; si se hace en forma separada los efectos pueden ser potencialmente inferiores a si es inmediatamente después de las elecciones nacionales).

Cualidades y remoción de los miembros

Las cualidades exigidas para ser miembro del Consejo Supremo Electoral (y de los otros órganos electorales subalternos), se circunscribían a ser venezolano por nacimiento, mayor de edad, saber leer y escribir, no estar incapacitado legal o físicamente y estar inscrito en el Registro Electoral Permanente. Los dispositivos acerca de la apoliticidad para los miembros independientes eran imprecisos y no se exigían cualidades especiales en cuanto a preparación académica. La potestad de remoción, en lo que parecía una regla general en las Leyes Orgánicas del Sufragio de ese período, recaía en el ente responsable de la designación.

Como conclusión podemos decir que el Consejo Supremo Electoral era una institución estable pero de menor peso relativo dentro de la burocracia estatal (en comparación con los poderes clásicos), dominada por los partidos políticos, siendo éstos agentes vinculantes tanto en proporción de candidatos para miembros, como en su nombramiento y remoción. Así mismo, contó con una importante autonomía financiera, y debió adecuarse a los constantes cambios legislativos del Congreso Nacional.

3. Evaluación de los procesos electorales venezolanos

Con el propósito de dar una visión más operativa sobre el funcionamiento del Consejo Supremo Electoral, adicional a las perspectivas institucional y jurídica, vistas en los apartes anteriores, nos permitiremos revisar en esta sección los procesos electorales en general (período 1993-1995), utilizando como indicadores: nivel de complejidad de ejecución del ente responsable, tiempo en la ejecución o en la

creación de las condiciones necesarias para su alcance, cambios en la ley, efectos producidos por los cambios (globales) de la ley, incorporación de elementos de automatización, razón entre nivel de automatización implementado y necesitado, posibilidad de injerencia de los partidos políticos, participación de los organismos electorales subalternos, necesidad de otras estructuras estatales para el cumplimiento de los procesos y consecuencias de dicha participación. Los procesos electorales considerados son: Formación y depuración del Registro Electoral, Conformación de Circunscripciones Electorales, Inscripción de Partidos Políticos y Grupos de Electores, Postulaciones, Campañas Electorales, Votaciones, Escrutinios, Totalizaciones, Adjudicaciones e Impugnaciones.

Previo al desarrollo de esta evaluación, plantearemos las siguientes hipótesis pues creemos permiten escrutar de forma más exhaustiva la dinámica electoral venezolana en los últimos años y al principal ente responsable: 1) En términos generales, los procesos en Venezuela son complejos en comparación con otros a nivel mundial; 2) aquellos donde los partidos políticos tuvieron más acceso fueron los más cuestionados; 3) cuando la responsabilidad estuvo diluida entre varios agentes, ya sean organismos electorales subalternos o entes públicos estatales, los procesos tendieron a ser menos eficientes; 4) los constantes cambios legales aumentaron significativamente los niveles de complejidad en las elecciones y redujeron su nivel de eficiencia, y 5) en términos generales y a pesar de las fallas del CSE, sus productos pueden calificarse como eficaces, en la medida que se alcanzaron de cierta manera los objetivos trazados.

Registro Electoral. En Venezuela, el registro electoral es permanente (es decir, no se requiere inscribirse en cada elección para votar), periódico (su actualización se hace solo en año electoral) y es a instancia del elector (la inclusión de los ciudadanos al padrón no es automática). La responsabilidad del registro civil está en manos del Ministerio de Relaciones Interiores y no del ente electoral (León-Roesch, 1992). A pesar de ello, sus fallas, tales como la tardía exclusión de fallecidos, han sido imputadas al Consejo Supremo Electoral, siendo muchas veces aprovechadas por los partidos políticos, en lo que en Venezuela se denomina la «votación de los muertos» (tal anomalía ha significado uno de los principales argumentos a favor de la poca transparencia del CSE). Así mismo, si bien el CSE era responsable de la oportuna y correcta expedición de la cédula de identidad (documento de identificación

civil y única acreditación válida, así esté vencida, para el ejercicio del voto), no es menos cierto que la demora en su elaboración y entrega no es una de sus funciones directas; sin embargo, fue responsabilizado del retardo del proceso.

El registro electoral tiene como ventajas ser en gran medida automatizado y estar a la disposición de cualquier interesado (telefónica o personalmente). Dentro de las políticas dirigidas a motivar la inscripción electoral llevadas a cabo en los últimos años, encontramos: el aplazamiento de los lapsos para dar una última posibilidad a los interesados —válido en un contexto en donde se deja todo para último momento— y las jornadas especiales de inscripción los fines de semanas y en lugares céntricos; incluso, en 1995 se incorporaron por primera vez los centros automatizados, en donde cualquier elector, independientemente de su residencia, podía solicitar su incorporación al registro electoral. Adicionalmente y como una medida de presión, se decidió (LOS 1993) excluir automáticamente a los que no hubiesen asistido a dos elecciones nacionales consecutivas. No obstante, tales mecanismos no fueron acogidos masivamente, derivado, pensamos, de dos razones básicas: poca o mala difusión de la información y desconfianza en lo electoral.

Conformación de las circunscripciones electorales. A partir de 1992 en Venezuela se comienza el diseño de los llamados «circuitos electorales», a efectos de poder implementar la nueva normativa (LOS 1992), que estipulaba la elección de concejales a través de un sistema de representación proporcional personalizado, similar al caso alemán. Estos circuitos no resultaron tan problemáticos, dada la necesidad solamente del balance de población total (no electoral), y su adecuación a la estructura político-territorial del país (de una forma más entendible, los circuitos pudieron conformarse más o menos ajustados a las parroquias —o unidad territorial inmediatamente inferior al municipio— existentes). El problema surge en 1993 cuando se crean circunscripciones²¹ o circuitos más grandes para la elección de diputados al Congreso, para lo cual fue necesario «fusionar» municipios o partes de ellos (las escisiones «artificiales» respondían tanto al balance electoral como la consideración de la continuidad geográfica, siendo ésta aún más difícil de respetar que la existente en las parroquias); ocasionando gran descontento tanto entre la sociedad

civil como en líderes de los partidos, quienes acusaron la elaboración centrada en razones políticas y no a criterios técnicos (en jerga electoral, lo antes planteado se conoce como *gerrymandering*)²² y la inexistencia de homogeneidad sociocultural de los circuitos. Posterior a los resultados se encontró adicionalmente y como otro factor de crítica, el desbalance de los circuitos en términos electorales, ya que no necesariamente la proporción de población y electores es la misma (producto de varias razones, entre ellas, que los ciudadanos se inscriben en una zona y viven en otra y no la actualizan, la movilización de simpatizantes de los partidos y candidatos de un circuito a otro, sólo para que voten por ellos —es considerada una nueva forma de *gerrymandering* o trasteo de votos—,²³ etcétera).

Esto último ocasionó que la Ley Orgánica del Sufragio de 1995 —aprobada en junio para unas elecciones a realizarse a principios de diciembre—, estableciera como criterio adicional, además de hacer más rígido el logro del objetivo reduciendo el margen de variación, el balance electoral. Los partidos políticos minoritarios, grupos de electores y la ciudadanía en general, establecieron como tema de agenda este punto, y las críticas hacia el ente electoral aumentaron significativamente. A pesar de todo lo mencionado, los circuitos se ajustaron a los criterios exigidos y en el tiempo prescrito, aunque para ello hasta se haya ideado la figura de los «multicircuitales», en los cuales y en casos extremos, electores de varios circuitos podían concurrir en un mismo centro de votación. Quedó demostrado, pues, lo problemático en Venezuela de crear este tipo de circunscripciones artificiales debido a los obstáculos geográficos naturales o artificiales, la desproporción de población y electores, y la irregular densidad poblacional, entre otros, haciendo de este proceso una tarea sumamente compleja.

Inscripción de partidos políticos y grupos de electores. Este proceso se cumple en gran medida de forma eficiente; los requisitos exigidos para la inscripción de partidos políticos y grupos de electores están descritos en la Ley de los Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (1973) y en

²² Véase Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos* (1994).

²¹ Para la elaboración de los circuitos electorales se trabajó directamente con la Oficina Central de Estadísticas e Información (OCEI) quien brindó toda la información con respecto a la distribución poblacional.

²³ En una exposición en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado en enero de 1996, el sociólogo Rafael Delgado, Director de estadísticas electorales del Consejo Supremo Electoral afirmó que el trasteo de electores de circuito a circuito, era una forma distinta de *gerrymandering*. Véase «En julio presentan proyecto de nueva ley comicial», artículo del diario *El Nacional* del 20 de enero de 1996.

un reglamento que a tales efectos elabora para cada elección el CSE. Tal función no ha sido descentralizada, por lo tanto, es total competencia del Consejo Supremo Electoral, quien recibe directamente los recaudos o a través de sus unidades desconcentradas o delegaciones a nivel de todo el país. Como único cambio significativo (1995) encontramos la exigencia hacia los partidos políticos y grupos de electores de postular candidatos para toda la circunscripción y no solo para uno o algunos circuitos, asunto no considerado como un tema de debate público.

Postulación de candidatos. Esta fase electoral no presenta grandes dificultades en su ejecución; sin embargo, a diferencia de la anterior, su puesta en práctica también incluía a los distintos organismos electorales subalternos —según el tipo de candidatura—, a excepción de las mesas de votación. El principal cambio de ley se produjo en la Ley Orgánica del Sufragio 1995, en donde se exigía el pago de caución²⁴ a los candidatos a cargos ejecutivos, a saber, presidente de la República, gobernadores y alcaldes, con el propósito de reducir la cada vez más creciente cantidad de opciones, lo cual ocasionaba un aumento de los costos operativos y dificultaba la manejabilidad de los instrumentos electorales. Tal medida fue sumamente discutida por considerarse inconstitucional (atentatoria de los derechos políticos), originando múltiples recursos de impugnación —el primero, del partido La Causa Radical sirvió de base a los otros—, hasta que finalmente se eliminó. Es de señalar los intentos de mejorar la tecnología, tanto en el proceso de inscripción de partidos y grupos de electores como en el de postulaciones; a pesar de ello, sus avances fueron bastante incipientes, dándose más una mecanización que una automatización de las acciones.

Campaña electoral. Sobre este punto, el Consejo, salvo problemas generalmente asociados a las contiendas electorales, pudo manejar de forma eficaz el proceso. Las pautas quedaron definidas en un reglamento propio de esta fase, y el cumplimiento, podemos decir, fue satisfactorio. Distinto es lo ocurrido en la parte de vigilancia sobre el financiamiento, ya que según lo observado y a pesar de existir una unidad específica, la supervisión pareció ser inexistente o por lo menos poco efectiva, originando

la discusión de una ley específica sobre financiamiento de campañas electorales, hasta el momento en discusión y sin posibilidades reales de ser aprobada.

Votación. Dentro de los criterios válidos para evaluar la eficiencia de un ente electoral a la hora de poner en marcha un proceso de votación, tales como definición oportuna de centros de votación, apertura de los centros y mesas el día y hora pautada, existencia de material suficiente para la emisión del sufragio (boletas, libros de votación o cuadernos electorales, etc.), designación de miembros de mesas (si es competencia del organismo, como era el caso venezolano), entre otros, debemos reconocer, a pesar de las críticas, el balance positivo y el nivel de eficacia, lo cual no niega la existencia de centros que no abrieron, o mesas de votación cerradas antes de la hora pautada. Es pertinente mencionar el papel vital de las fuerzas armadas (FFAA)²⁵ en la distribución de material comicial y mantenimiento del orden, aunque a veces por razones de orden público, pudieron ser ponderadas como limitadoras de la vigilancia de los electores, especialmente en el momento de la votación y el escrutinio.

Una de las principales críticas asociadas en esta fase de las elecciones es la cantidad de instrumentos de votación, su extensión y los disímiles sistemas de elecciones. Prueba de ello ocurrió en 1995, cuando se utilizaron dos boletas electorales de tipo único fraccionable (Castellanos y Pulgar, 1995), una para la elección de gobernadores (uninominal) y diputados a las asambleas legislativas (mixto: uninominal y listas cerradas y bloqueadas; exceptuando al Distrito Federal) y otra para alcalde (uninominal), concejales (uninominal, aunque los votos se computan también para la representación proporcional) y juntas parroquiales (listas cerradas y bloqueadas). Esto significó la existencia de dos tarjetas en la primera boleta por cada agrupación postulante y tres en la segunda, ocasionando instrumentos de votación exageradamente grandes y difíciles de manejar.

Escrutinio. Mucho del cuestionamiento hacia el CSE, tanto por la injerencia de los partidos políticos como por la demora en la presentación de los resultados, está centrado en este proceso,

²⁴ La cual se ejecutaría si éstos no alcanzaren el 3% de la votación válida emitida de su correspondiente elección, artículo 166, Ley Orgánica del Sufragio, 1995.

²⁵ Cabe destacar que las fuerzas armadas tienen un papel relevante en el montaje de las elecciones, en la parte de distribución y custodia del material electoral antes y después de las elecciones y en la vigilancia de los centros de votación. El Consejo Supremo Electoral se encarga de preparar una serie de instrucciones dirigidas a preparar o informar a los integrantes de los integrantes de las FFAA involucrados. El plan que contempla todo lo antes mencionado se denomina Plan República.

pues es el momento en que algunos partidos políticos, se dice, aprovechan debilidades de los partidos no representados en las mesas o incluso de los representados, pero no tan hábiles para repeler la «astucia» de algunos miembros, o no aptos para soportar procesos tan largos (el proceso era absolutamente manual), para el «hurto de votos», la conversión de votos nulos o de pequeños partidos, en votos de la organización, generación de votos «inorgánicos»,²⁶ etc. Desde 1992 y sucesivamente hasta 1995, se intentó la incorporación de escrutinio mecanizado, aunque los resultados no fueron los más deseables, por razones técnicas (*software* y poca previsión de casos extremos de los operadores) y no técnicas (en donde se cuenta la intervención partidista y la negación de miembros de mesa de hacer el conteo por esa vía, gracias a la desconfianza reinante).²⁷

Adjudicación. El proceso de adjudicación ha sido uno de los factores de mayor dificultad de comprensión de los electores y de la opinión pública. De sistemas de listas cerradas y bloqueadas con el uso del método D'Hondt, se pasó a otros más complejos como el de representación proporcional personalizada. Esto ocasionó

múltiples problemas en las juntas electorales principales y municipales, las cuales en muchos casos, o no estaban lo suficientemente preparadas o preferían seguir criterios a tono con los intereses partidistas y no ceñirse a lo planteado en la ley, situación que originó una innumerable cantidad de recursos de impugnación administrativos e incluso jurisdiccionales.

Impugnación. Sin temor a equivocarnos, el sinnúmero de recursos introducidos por el desacuerdo con los resultados electorales, ya sea en los procesos de votación, escrutinio y/o de adjudicación, motivó parte de la matriz negativa hacia el organismo. A pesar de la participación de las juntas electorales (a través de recursos administrativos)²⁸ e instancias jurisdiccionales (recursos jurisdiccionales), las debilidades siempre se asociaron al CSE. El enorme volumen de recursos producto, en parte, de la cantidad de vicios encontrados en las actas de escrutinio (para lo cual se determinó incluso legalmente, la aprobación en primera instancia de las actas con «inconsistencia numérica» o diferencia hasta de un 3% entre valores como número de electores, número de boletas depositadas en la urna y total de votos, añadiendo complejidad al proceso, no solo por lo del cálculo, sino por su consideración o no, *a posteriori*)²⁹ hizo que el

Cuadro 1-a
Evaluación de los procesos electorales
en Venezuela (período 1993-1995)

Procesos	Complejidad de ejecución	Tiempo de demora	Cambios en Ley significativos ^a	Efecto de cambios de Ley ^b	Automatización	Razón de automatización ^c	Necesidad de cambios
Registro electoral	media	aceptable	+	nulo	media-alta	alta	sí
Circuitos electorales	alta	aceptable	++	alto (-)	media	media	sí
Inscripción de P.P. Grupos de E.	baja	aceptable	+	nulo	baja	baja	no
Postulación	baja	aceptable	+	medio (-)	baja	baja	no
Campañas E.	baja	aceptable	+	nulo	nula	baja	no
Financiamiento	alta	nulo	+	nulo	nula	alta	sí
Votación	alta	aceptable	+	alto (-)	nula	alta	sí
Escrutinio	muy alta	inaceptable	+	alto (-)	baja-media	alta	sí
Totalización	alta	inaceptable	+	alto (-)	alta	baja	no
Adjudicación	muy alta	inaceptable	++	alto (-)	alta	media	no
Impugnación	muy alta	inaceptable	++	alto (-)	baja	media	sí

Fuente: Elaboración propia.

^a Definimos una escala ordinal, donde: + = pocos; ++ = muchos

^b Hablamos de los efectos ante el cambio de ley, no sólo los referidos al proceso en sí (por ejemplo, modificar el sistema de elección, afecta al proceso de votación, escrutinio, totalización, etc.)

^c Relación entre la necesidad de automatizar y el avance alcanzado en ese sentido

d

proceso de impugnación se postergara, incluso hasta la siguiente elección. A continuación mostramos la siguiente matriz contentiva de *ponderaciones relativas* entre los procesos (debido a la extensión la dividiremos en dos — la información emanada del este cuadro es total responsabilidad del autor de esta investigación).

Cuadro 1-b
Evaluación de los procesos electorales en Venezuela (período 1993-1995)

Procesos	Injerencia de los partidos políticos	Participación de organismos subalternos (1)	Participación de otras instituciones públicas (2)	Efectos de dicha participación (1 y 2) ^d
Registro electoral	baja-media	nulo	existente (DIEX)	(2, -)
Circuitos electorales	baja-media	nulo	existente (OCEI)	(2, +)
Inscripción de P.P. y Grupos de E.	baja	nulo	nulo	
Postulación	baja	existente	nulo	(1, +)
Campañas E.	baja	nulo	nulo	
Votación	alta	existente	existente FFAA*	(1, -) (2, +)
Escrutinio	alta	existente		(1, -)
Totalización	alta	existente	nula	(1, -)
Adjudicación	alta	existente	nula	(1, -)
Impugnación	alta	existente	existente (OJ)	(1,-) (2, + -)

Fuente: Elaboración propia.

^d En el paréntesis se describe los efectos de la participación de organismos subalternos con el número 1 y/o de otras instituciones con el número 2, y su ponderación: positiva (+), negativa (-) o mixta (+-).

* Las FFAA, participan no solo en el proceso de votación, sino también en la distribución del material después del proceso de escrutinio, todo esto de forma hasta el momento incuestionable (sobre la custodia del material después de concluido el acto de proclamación de los candidatos, se han elevado unas cuantas demandas, pero no podemos decir que sean determinantes de una mala praxis por parte de los militares en el proceso).

Como conclusiones tenemos:

- Los procesos de menor complejidad son los referidos a la inscripción de partidos políticos, postulación y campañas electorales; esto podría ser explicado, a pesar del volumen de información recabada, por su simplicidad, procedimientos claros y bajo interés del resto de los partidos políticos — que no es igual a inexistente— (por ejemplo, se encontraron casos en donde se acusaron a juntas electorales de colocar trabas, o por lo menos así lo sintieron los afectados, a la ejecución del proceso; sin embargo, éstos no dejaron de ser casos aislados).
- Los cambios de ley sin duda han sido un factor distorsionador de la eficiente labor del organismo. A pesar de que muchas de estas medidas fueron realizadas para responder a demandas sociales (por ejemplo, los cambios de sistemas electorales para favorecer la vinculación elector-elegido, la inclusión de balance electoral para hacer los circuitos más equilibrados entre sí, etc.), las mismas eran difíciles de implementar y el tiempo para lograrlo era reducido (las modificaciones se producían en el mismo año electoral, a pocos meses de celebrarse las elecciones). Sería recomendable reflexionar el porqué estos cambios se hicieron en ese momento y sin la suficiente asesoría de la institución electoral, quien, por su experiencia, tiene el *know how* necesario para saber los límites y alcances de políticas referidas a esa materia.
- Los procesos de mayor dificultad de ejecución son el escrutinio, la adjudicación, la impugnación y en menor medida la votación; variables como alta injerencia de los partidos políticos, procedimientos largos y/o difíciles, los constantes cambios de ley, los efectos complejizadores de éstos y las múltiples posibilidades de recurrir en caso de detectar vicios en el proceso, definen que estos procesos sean de alta dificultad y respuestas demoradas, y quizás por estas mismas razones, de mayor cobertura de la opinión pública.
- La participación de entes externos a la administración electoral, en algunos casos afecta su funcionamiento como es el caso de la Oficina de Registro Civil (DIEX) y en otros lo fortalece, véanse la Oficina Central de Estadística e Información (OCEI) y las fuerzas armadas. En cuanto a los organismos jurisdiccionales y su participación en el proceso de impugnación, el asunto no es tan

sencillo de evaluar, ya que si bien estos pueden dar respuestas apegadas a la ley, su tiempo de pronunciamiento a veces es tardío, dada su multiplicidad de materias a tratar.

- Los posibles cambios pueden ser ilimitados y distintos según quien lo aborde; aquí mostraremos, adelantándonos a las recomendaciones de esta investigación, una serie de ellas, extraídas de las observaciones citadas previamente:
 - El registro electoral debería ser elaborado conjuntamente con el registro civil. Para ello la solución sería que fuera asumido por el organismo electoral, pero antes debe superar su mala imagen y demostrar su capacidad para cumplir con tal misión. La incorporación automática de los ciudadanos y la automatización del proceso son herramientas válidas para asumir dicha tarea, debiendo en ese sentido considerar experiencias efectivas, por ejemplo, como las llevadas a cabo en Costa Rica.
 - La impugnación es otro asunto clave en la esfera electoral venezolana. No creemos que la solución sea la creación del tribunal electoral, por la resistencia existente por parte de los partidos políticos, quienes hacen por los momentos inviable tal medida. Sin embargo, la creación de una unidad final dentro del poder judicial, que posea como única competencia la resolución de conflictos a tal respecto, parece a corto plazo más factible.
 - La automatización es una de las formas de lograr mayores niveles de eficiencia en los procesos, especialmente en el escrutinio, la adjudicación, la impugnación y el financiamiento de partidos y candidatos; no obstante, tampoco es la solución mesiánica para erradicar la poca eficiencia del ente electoral; por tanto, paralelo a ello, debe crearse un personal calificado, a tono con los avances tecnológicos, con objetivos y reglas claras de funcionamiento y dentro de una estructura administrativa con cultura organizacional de eficiencia y ajena a influencias partidistas.

II. Determinación de la política

En el segundo capítulo se describirá sucintamente su desarrollo y se hará una revisión legal de su contenido.

1. Desarrollo de la política

Luego de las elecciones regionales de 1995, las críticas a la institución electoral aumentaron significativamente; lo engorroso del sistema de votación (instrumentos), las fallas de las experiencias pilotos del proceso de escrutinio automatizado, la cantidad de impugnaciones, entre otros, fueron elementos ampliamente destacados por los medios de comunicación, deteriorando aún más la debilitada imagen del Consejo Supremo Electoral. Por este motivo, este organismo propuso a comienzo de 1996, una serie de reformas que no contaron con el apoyo social, siendo saboteadas dentro del mismo ente. Paralelo a ello, tres de los principales partidos políticos del país, el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Causa Radical (LCR), unieron sus fuerzas parlamentarias en la denominada triple alianza, con el objeto de obtener la totalidad de los cargos directivos de las Cámaras del Senado y de Diputados del Congreso Nacional. El éxito de esto significó el inicio de la conformación de un bloque que funcionó en varias materias relacionadas con el poder legislativo nacional, entre ellas, el planteamiento de la reforma electoral.

En tal sentido, en la Cámara de Diputados se constituyó la Comisión de Reforma Electoral, compuesta por miembros de las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso. La alianza COPEI-MAS-LCR asumió la reforma del organismo comicial y Acción Democrática —principal partido no oficialista— se opuso a pesar de haber planteado anteriormente la necesidad del cambio; lo mismo fue explicado por múltiples y diversas razones en prensa, entre ellas: 1) la concepción de poder mejorar el CSE sin necesidad de eliminarlo; 2) el deseo de oponerse a este grupo; 3) el aparente acuerdo entre ese partido y el gobierno nacional encabezado por el presidente de la República, doctor Rafael Caldera —quien al principio no estaba de acuerdo con la eliminación del CSE—, y/o 4) la necesidad de mantener el contingente de militantes dentro del sistema. A partir de ese momento comenzó la confrontación por la materia electoral entre «la triple alianza» y AD con Convergencia (partido de gobierno), funcionando la Comisión prácticamente sin la presencia de los representantes Acción Democráticos. A pesar de que el proyecto estaba prácticamente

terminado, por decisión dividida en el Congreso se acordó que el tema electoral no estaba como tema de agenda de ese año (para esa altura ya se estaba en período extraordinario) y se postergó para las sesiones ordinarias del año siguiente (las posibles causas de tal decisión serán revisadas en el capítulo V, Y ahora... Los actores.)

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), a través de su presidente, Ricardo Combellas, asumió también la bandera de la reforma, cuestión que generó un serio antagonismo entre ésta y el CSE, dilucidado incluso por la prensa nacional. La COPRE, a pesar de ello, siguió con la causa y junto con la Comisión de la Reforma Electoral de la Cámara de Diputados, realizaron en todo el período previo a la aprobación de la ley, una serie de conferencias y debates, en donde se discutieron propuestas sobre los diversos ámbitos electorales, convocando para ello a expertos nacionales e internacionales. De más está destacar que la presencia del Consejo Supremo Electoral fue prácticamente nula, asumiendo una posición básicamente defensiva y un tanto pasiva a nivel de proposiciones alternativas (adicionalmente debemos mencionar el conflicto entre el Consejo Supremo Electoral, especialmente su presidente, señor Enrique Yéspica, y el Congreso Nacional, asunto no menor; si consideramos el discurso ante la opinión pública de cuál de los dos organismos estaba más cuestionado, y quién poseía menos nivel de legitimidad).

El tema electoral sufrió con la postergación de la discusión de la Ley Orgánica del Sufragio una especie de letargo, pero ya en 1997 vuelve a retomar interés público, y dos de los grupos civiles organizados con más poder en el sistema político venezolano, Queremos Elegir y la Escuela de Vecinos de Venezuela, defensores del sistema uninominal entre otras reformas, realizaron una encuesta sobre el sistema electoral, la cual reveló que el 86.46% de los encuestados deseaba un órgano electoral con miembros independientes. Este resultado estaba en concordancia con lo definido en el latinobarómetro de Doxa en donde se mostraba para 1995 la ponderación fraudulenta de las elecciones de un 73% de los ciudadanos, aumentando a un 85% en 1996.

Sin embargo, los «acuerdos conciliatorios» se empiezan a generar sólo a partir de junio de ese año —con la aprobación en primera discusión— y es a finales de 1997 cuando definitivamente se aprueba la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Para cerrar este capítulo pensamos pertinente destacar el rompimiento en el «interin» de la triple alianza y para la aprobación del remiendo o «reforma de la reforma»

(7/98) —compuesta de siete artículos, que contemplan, entre otras cosas y como factor de mayor discusión, la separación y adelanto de las elecciones y el triunvirato—³⁰ se unieron los partidos AD, COPEI y Convergencia en contra del MAS, LCR (para ese entonces, este último habla sufrido una división, pero a pesar de ello, sus dos escisiones: LCR y PPT —Patria Para Todos— estaban unidas en esta materia) y el resto de las fuerzas en el parlamento.

A modo de resumen, presentamos los

³⁰ En Venezuela, las elecciones nacionales (Presidente y Congreso Nacional) se producen cada cinco años y las regionales (gobernadores, diputados a las asambleas legislativas, alcaldes, concejales y juntas parroquiales) cada tres. Para 1998, por primera vez estaba planteada la coincidencia de los períodos de mandato. En la «reforma de la reforma» se estableció que las elecciones de senadores y diputados al Congreso y gobernadores y diputados a las asambleas legislativas se realizaría en noviembre de 1998, las presidenciales en diciembre de ese año, y las locales en el segundo semestre de 1999.

siguientes cuadros: Análisis por fases de la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 2), Actores relevantes en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 3) y Fases de negociación en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral» (cuadro 4).

Cuadro 2
Análisis por fases de la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

FASES	CARACTERÍSTICAS
Planteamiento del asunto	Ingresa por crisis aguda No existe personificación del planteamiento Se obstruye su incorporación a la agenda legislativa Presencia de múltiples factores externos Forma parte de decisiones más controvertidas
Elaboración de la política	Centralizada por el Congreso, pero abierta a la influencia de actores externos (COPRE, grupos sociales organizados, partidos políticos, etc.) Conflicto entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional Consideración de una sola alternativa Influencia negativa de otra decisión, también incluida en la ley donde se inserta la política Apoyo de la opinión pública Se trató que la opinión pública estuviese involucrada y conociera la política Diversos mecanismos de participación No se incluye como institución al Consejo Supremo Electoral, ente a eliminar con la política Poca evaluación pública del Consejo Supremo Electoral en cuanto a la eficiencia en sus procesos
Adopción	Retardada Contexto conflictivo Es producto, principalmente, del Congreso Nacional y de los partidos políticos Conflicto entre el Congreso Nacional y el Consejo Supremo Electoral
Programación	Inexistente
Implementación	Dos fases visibles de desarrollo Primera fase: Contexto inestable Ataque de diversos agentes, entre ellos el presidente del Consejo Supremo Electoral Segunda fase: Problemas legales por la forma de designación del presidente del organismo Múltiples atribuciones del recién creado organismo Alta injerencia de los partidos políticos Conflictos internos de la directiva
Remiendo	Por presiones de partidos políticos Interrumpe y complejiza la implementación
Evaluación	Ejecutada por el CNE, sobre aspectos básicamente procedimentales (2da. fase) Los medios de comunicación, y otros agentes de la opinión pública, han ayudado a la tarea del monitoreo y control de la implementación de la política

Fuente: Elaboración propia, concluida en septiembre de 1998 (con base en el Grupo Roraima, 1987, 49-50).

Cuadro 3
Actores relevantes en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

Nombre del actor	Tipo	Sector	Posición	Poder
Acción Democrática (AD)	organización	partido político	en contra	alto
Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI)	organización	partido político	a favor	alto
Movimiento al Socialismo (MAS)	organización	partido político	a favor	medio-alto

La Causa Radical (LCR)*	organización	partido político	a favor	medio-alto
Convergencia Nacional	organización	partido político	en contra	medio
Poder Ejecutivo Nacional	organización	gobierno	en contra-neutra	bajo
Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado (COPRE)	organización	gobierno	a favor	medio-alto
Enrique Yéspica Allup (Presidente CSE)	individual	CSE	en contra	medio-bajo
Queremos Elegir, FACUR y otros	organización	grupos de interés	a favor	medio-alto
Especialistas	individual	técnicos	a favor	medio-bajo
Medios de comunicación	organización	medios	a favor	medio-alto
Sociedad civil	grupos sociales	opinión pública	a favor	medio-bajo
Candidatos y nuevos partidos 1998	indiv.- org.		a favor	medio

Fuente: Elaboración propia.

* El partido LCR sufrió una división, pero ambas escisiones LCR y PPT mantuvieron en todo el proceso una posición homogénea.

Cuadro 4
Fases de negociación en la política «Creación del Consejo Nacional Electoral»

Criterios	Fase I	Fase II
Conformación de bloque (principalmente partidos políticos)	COPEI-MAS-LCR, y otros, vs. AD-Convergencia y otros	AD-COPEI-* vs. el resto *Convergencia apoya al final
Poder de los bloques	más o menos equilibrado	desequilibrado
Estrategias	negociación por legitimidad	negociación por escaños
Acción de otros actores relevantes	alta participación	baja participación
Información del proceso	alta	baja
Papel de los medios de comunicación	alta	media

Fuente: Elaboración propia.

2. Descripción de la política pública

El objetivo de esta sección es definir el contenido de la política pública que originó la creación del Consejo Nacional Electoral. Para ello, solo nos remitiremos a mencionar elementos puntuales referidos a la naturaleza y composición del ente, postulación de los miembros, requisitos exigidos, selección y procedimiento de remoción, relación con los poderes clásicos y funciones. Igualmente, destacaremos sus dos fases o hitos: una, producida con la aprobación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997), y la otra, en junio de 1998, en donde se hace una reforma parcial (de los cuales solo consideraremos el 283 y 291).

Naturaleza de la política

La nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) fue promulgada en

diciembre de 1997, y dentro de sus modificaciones más importantes encontramos la creación del Consejo Nacional Electoral y, por ende, la desaparición legal del Consejo Supremo Electoral. Con ella se dota al CNE de una serie de elementos que lo distingue de su antecesor, y en cierta medida lo coloca a tono con las demandas sociales referidas a la búsqueda de la transparencia, eficiencia, eficacia y no partidización.

La LOSPP al «concebir» al Consejo Nacional Electoral, estableció como primer punto una misión bastante similar a la atribuida al CSE, pero cambia la función de vigilancia por la de supervisión, ya que su intención —se infiere—, es aplicar criterios de eficacia organizacional, focalizados más allá de la mera observación de las tareas. Además, cambia su denominación de supremo y sólo se le menciona como «el órgano superior de la administración electoral»,³¹ quizás, como parte de una estrategia

³¹ La administración electoral en Venezuela está compuesta por Consejo Nacional Electoral, juntas regionales electorales, juntas municipales electorales y mesas electorales.

destinada a dar mayor poder al resto de los organismos electorales subalternos (artículo 49).

El objetivo de despartidizar y la postulación de los miembros

La principal conclusión extraída al revisar este texto, es que uno de los objetivos fundamentales fue reducir la injerencia de los partidos políticos en la administración electoral. Para ello se estipularon varias medidas, destacando los criterios de escogencia de los miembros de la directiva, quienes no solo fueron reducidos en términos cuantitativos (de once se pasó a siete), sino que se obligó además a ser todos, sin excepción, independientes (artículo 51, literal c). Se cambiaron o incorporaron las siguientes condiciones: de reconocida solvencia moral (artículo 51 ordinal b); mayores de treinta años (artículo 51, literal a) y a ejercer sus funciones a tiempo completo (artículo 50).³² La postulación de los candidatos se abrió a toda la ciudadanía, y a diferencia de la derogada Ley Orgánica del Sufragio (LOS 1995, artículo 38), se menciona el lapso de presentación —treinta días— y se explicitan los procedimientos (artículo 53). Lo interesante es que la atribución de manejar las postulaciones (lapsos y cualidades de los candidatos) estaba en la LOS 1995 en mano de una comisión bicameral *ad hoc* del Congreso (cinco senadores y diez diputados), la cual debía estar compuesta de forma tal «que represente las diversas tendencias políticas que integran el Congreso de la República» (artículo 39 LOS 1995) y con el nuevo marco legal se dota de tal responsabilidad del Congreso en pleno (artículo 53), buscando la mayor transparencia y la reducción de las posibilidades de acuerdos tipo conciliábulo entre los miembros —y partidos involucrados— de dicha comisión.³³

El procedimiento de selección se modifica, ya que a partir de la puesta en vigencia de la LOSPP, los

candidatos a miembros del Consejo Nacional Electoral deberán ser escogidos con al menos los votos de las dos terceras partes de los congresantes; en caso que no se cubra el número de principales se hará necesaria una nueva votación con el cuádruple de cargos faltantes.³⁴ Los suplentes serán los siete candidatos con más altas votaciones no electos como principales —si se hubiesen elegido todos en la primera votación— (artículo 53). En el esquema tradicional sólo bastaba la asistencia de las dos terceras partes de los congresantes, y los mayores votados resultaban designados (artículo 39 LOS 1995) —el período de mandato y la fecha de designación se mantienen invariables con respecto a la ley anterior—.

Designación del presidente y vicepresidentes del CNE

Con respecto a la designación del presidente y los dos vicepresidentes, la normativa recientemente aprobada establece el mecanismo aleatorio, y no como ocurría en el pasado, la decisión entre los miembros elegidos (artículo 33 LOS 1995), asunto en la práctica meramente nominal, ya que lo observado era una designación *ex ante*, a cargo de los partidos en acuerdos negociados. Para la primera conformación tal escogencia se produjo por la vía tradicional (por votación y no al azar), causando la introducción de un recurso de ilegalidad, por incumplimiento de lo estipulado en los artículos 53 y 282 de la LOSPP.³⁵

Remoción de los miembros

Además de otorgarle a la ciudadanía la potestad de presentar alternativas de candidatos a miembros al «cuerpo», también se le genera la capacidad legal de proponer su remoción cuando se considerara el incumplimiento de los requisitos de independencia. Si bien esta disposición ya estaba presente, lo novedoso es la clarificación de los procedimientos (causales para la solicitud, autoridad jurisdiccional

³² En la nueva Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política se separan los requisitos para ser miembros del CNE, del resto de los organismos subalternos, con criterios como edad y en el caso de las juntas regionales electorales, se expresa la obligatoriedad de los miembros de ser profesionales. Otro cambio interesante de ley es que ahora se les exige a todos la calidad de electores, distinto pensamos a estar inscrito en el Registro Electoral, debido a que el primero se refiere al uso efectivo de dicho deber y derecho.

³³ Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a un representante (voz y no voto) en el CNE, con base en el criterio del 3% establecido en el artículo 39 de la LOS 1995 (artículo 75 LOSPP).

³⁴ En las Disposiciones Transitorias se establece que al entrar en vigencia esta Ley, se elegirán los miembros hasta que se inicie el próximo período constitucional (1999). Las postulaciones deben provenir de miembros del Congreso —y no de la ciudadanía— y el procedimiento de selección al aplicar es el mismo establecido en el artículo 53 (Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1997).

³⁵ Véase «La ilegalidad de los actos del CNE», *El Nacional*, Siete Días, 1 de marzo de 1998. Para más detalles ver capítulo IV.

competente para conocer la causa, lapso de respuesta, etc.), la no mención —al menos expresa—, de los partidos políticos como entes solicitantes de remoción, y la posibilidad de revocatoria de mandato de las directivas de las juntas electorales (artículo 27).

Principio de vinculación con los poderes clásicos

Resulta también relevante el cambio del principio de vinculación con los poderes clásicos. En las anteriores leyes se hablaba de cooperación, mientras que en el documento aprobado éste debe ser de legalidad. No creemos un intento expreso de desvincular al organismo del resto de las instituciones estatales, sino más bien de cumplir con la meta de racionalizar las actividades y alejarse de las mediatizaciones partidistas localizadas en el resto de las estructuras públicas.

Atribuciones del organismo

Para finalizar, tenemos que las atribuciones del organismo se mantienen en la mayoría de los casos, salvo la eliminación de la escogencia de las juntas electorales principales (todos los organismos comiciales subalternos tendrán autoridades seleccionadas aleatoriamente)³⁶ y la inclusión de nuevas responsabilidades al CNE, entre ellas la posibilidad de intervenir en casos de emergencia de los organismos electorales y las derivadas del resguardo de los derechos de los ciudadanos en materia electoral y del apoyo en elecciones de la sociedad civil. Se reducen sí, algunas funciones del presidente del organismo como la designación de miembros de las comisiones (en realidad se elimina la función relacionada con la conformación de comisiones), la decisión de retiro de piezas publicitarias (ahora atribución del cuerpo colegiado) y el velar por el cumplimiento de la formación, depuración y revisión del Registro Electoral.

«La reforma de la reforma»

Con la denominada «reforma de la reforma», aprobada en junio de 1998, y como consecuencia de factores que estudiaremos en los apartes referidos a la fase de remiendo del capítulo III, el Congreso Nacional modificó siete artículos, de los cuales el 283 y el 291, son particularmente importantes debido a su efecto en la dinámica y alcances del organismo. El artículo 283 establece: «... en ambas elecciones, el presidente y los dos vicepresidentes podrán ejercer todas las facultades de administración y funcionamiento del cuerpo, previstas en esta ley previo informe al CNE...»³⁷ Con esto se desequilibró el poder de los actores participantes de la directiva (aumenta el de los tres mencionados, en lo que se ha llamado «el triunvirato») y ha ocasionado graves dificultades para mantener entre ellos un clima favorecedor de

³⁶ Es importante destacar que la base de elegibles es distinta según el organismo electoral a que se refiera. Véanse los artículos 37 y 41 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (1997).

³⁷ Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, 1997.

soluciones consensuales. En las conclusiones del presente estudio trataremos de reflexionar sobre si tal punto favoreció la efectividad del organismo, o por el contrario, añadió perturbaciones en su funcionamiento.

Por otra parte, el artículo 291 reza lo siguiente (en una ampliación del artículo 274 de disposiciones finales, que solo habla de las mesas electorales):

«Para la oportuna instalación de los organismos electorales subalternos, el CNE podrá tomar todas las decisiones pertinentes y modificar los lapsos, procedimientos y criterios de selección de la ley. El CNE podrá disponer que la selección de los miembros principales, suplentes y en reserva de las mesas electorales se haga por sorteo público de los listados de electores de cada mesa o centro de votación. El sorteo podrá delegarse a los organismos regionales, municipales, parroquiales o de centros de votación en las entidades federales.»³⁸

Esto podría dar la posibilidad para estas elecciones (es una disposición transitoria) al Consejo de obviar lo regulado en la ley. En todo caso, al momento de la elaboración de este estudio aparentemente se está cumpliendo con el nombramiento de las directivas de los organismos subalternos. Tal medida responde a la posibilidad, en caso de excepción, de que el Consejo cumpla con el montaje de las elecciones y no sea nuevamente acusado de ineficiencia y vicios en su desempeño.

³⁸ *Ídem*.

Sección Estados

Siete procesos electorales locales en la República Mexicana

Marco Antonio Pérez De los Reyes*

SUMARIO: I. Introducción; II. Estado de Baja California Sur; III. Estado de Guerrero; IV. Estado de Quintana Roo; V. Estado de Hidalgo; VI. Estado de Nayarit; VII. Estado de México; VIII. Estado de Coahuila de Zaragoza.

I. Introducción

En este año 1999 resalta, en materia electoral, el desarrollo de los siete procesos electorales locales que tendrán lugar durante el mismo, a saber, los de Baja California Sur, Guerrero, Quintana Roo, Hidalgo, Nayarit, Estado de México y Coahuila. En tal virtud se presentan a continuación los aspectos más destacados de cada uno de los respectivos procesos electorales, específicamente en lo que corresponde a su justicia impugnativa.

II. Estado de Baja California Sur

Situada en la porción meridional de la península de su nombre, tiene una superficie de 73,677 km², con una longitud de 750 km y una anchura promedio de 100 km, con aproximadamente 2,200 km de litorales. Colindante al norte con el Estado de Baja California, al este con el Golfo de California o Mar de Cortés y al sur y al oeste con el Océano Pacífico.

El 3 de octubre de 1974, por reforma a los artículos 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue erigido de Territorio a Estado libre y soberano por el Congreso de la Unión a través del decreto respectivo, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial* el martes 8 de ese mismo mes y año, nombrándose a la vez, en calidad de gobernador provisional, al ingeniero Félix Agramont Cota.

El 10 de noviembre siguiente se eligieron los diputados al Congreso Constituyente en siete distritos electorales, además de un diputado y dos senadores federales, así como tres presidentes municipales, los de La Paz, Comondú y Mulegé.

La Constitución Política del Estado se promulgó el 15 de enero de 1975, a raíz de lo cual se convocó a elecciones para gobernador, siete diputados de mayoría relativa y uno de representación proporcional, con lo que se instaló la primera legislatura el 26 de marzo siguiente. El primer gobernador electo para esta entidad federativa fue Ángel César Mendoza Aramburu.

Por disposición de su Carta Suprema, en su artículo 35, la ciudad de La Paz es designada como capital del Estado y residencia oficial de los poderes estatales. En tanto que el artículo 120 expresa que el territorio sudcaliforniano (gentilicio que expresa así textualmente la misma Constitución), se divide en cinco municipios, que son: La Paz, Comondú, Mulegé, Los Cabos y Loreto, incluyendo en cada caso las porciones insulares que le son propias.

Como interesantes antecedentes es de recordarse que en la época del porfirismo, el 10. de enero de 1888 la península de Baja California fue dividida en los distritos Norte y Sur, señalándose como línea artificial de sus fronteras el famoso paralelo 28. Años más tarde, el 7 de febrero de 1931 desaparecieron los distritos que eran considerados como entidades militares-administrativas, y en su lugar se crearon los territorios Norte y Sur respectivamente; esta dualidad concluyó cuando el 21 de noviembre de 1952 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto constitutivo del Estado de Baja California, con capital en Mexicali, en tanto que la parte Sur siguió siendo territorio hasta 1974, como ha quedado asentado.

Los gobernadores del Territorio Sur fueron:

* Es maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y catedrático de diversas facultades y escuelas de Derecho en México. Ha dictado conferencias en 47 países y actualmente es Coordinador Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gobernador	Período
Gral. Agustín Olachea Avilés	1931
Ruperto García de Alba	1931 – 1932
Juan Domínguez Cota	1932 – 1938
Tnte. Cor. Rafael M. Pedrajo	1938 – 1940
Gral. Francisco J. Múgica	1941 – 1945
Gral. Agustín Olachea Avilés	1946 – 1956
Gral. Petronilo Flores Castellanos	1956 – 1957
Tnte. Cor. Luciano M. Rebolledo	1957 – 1958
Gral. Bonifacio Salinas Leal	1959 – 1966
Lic. Hugo Cervantes del Río	1966 – 1970
Ing. Félix Agramont Cota	1970 – 1974

Debe recordarse que: «En su origen la Constitución de 1917, establecía la existencia de "Territorios", los cuales no llegaban a tener la autonomía de los estados, debido entre otras razones, al nivel de desarrollo que tenían, a la escasa población, o a su poca capacidad de generar recursos a fin de sostener económicamente un gobierno independiente, por lo que el gobierno federal se encargaba de designar las autoridades dentro de este territorio y dar la seguridad y apoyo necesarios al mismo a fin de lograr gradualmente su desarrollo y obtener posteriormente, su integración como un Estado independiente más de la Federación...».¹

En tal virtud el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de la mencionada reforma de 1974, al enumerar las facultades del presidente de la República, manifestaba en su fracción II: «nombrar y remover libremente a ... los gobernadores de los Territorios.»

Ya como Estado de la República han gobernado a Baja California Sur los siguientes ciudadanos:

Gobernador	Período
Ing. Félix Agramont Cota (en calidad de gobernador provisional)	1974 - 1975
Lic. Ángel César Mendoza Aramburu	1975 - 1981
Lic. Alberto Andrés Alvarado Aramburu	1981 - 1987
Lic. Víctor Manuel Liceaga Ruival	1987 - 1993
Lic. Guillermo Mercado Romero	1993 - 1999

Actualmente las estadísticas reportan en Baja California Sur una población total de 398,437 habitantes, de los cuales 204,398 son varones y

194,039 mujeres. Para las elecciones federales de 1997 se instalaron 500 casillas electorales, en las que el 50% del voto favoreció al Partido Revolucionario Institucional.²

El artículo 23 de la Constitución local considera sudcalifornianos a:

- I. Los que nazcan en el territorio del Estado;
- II. Los mexicanos, hijos de padre y madre sudcalifornianos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento;
- III. Los mexicanos que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de 3 años por lo menos, dentro del territorio del Estado y manifiesten su deseo de adquirir esta calidad, y
- IV. Los mexicanos que habiendo contraído matrimonio con sudcalifornianos, residan cuando menos un año en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esta calidad.

A su vez el artículo 26 declara que son ciudadanos del Estado los hombres y las mujeres que siendo sudcalifornianos hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir; además el artículo 27 especifica que adquieren la calidad de ciudadanos los mexicanos que habiendo cumplido 18 años, tengan un modo honesto de vivir y hayan residido en el Estado durante 3 años efectivos.

En el artículo 28 se señalan como prerrogativas de los ciudadanos sudcalifornianos, entre otras, las de: «I. Votar en las elecciones del Estado, II. Poder ser votado para todo cargo de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y III. Asociarse para tratar los asuntos políticos de la entidad...» Además el artículo 29, en congruencia con el doble carácter de derecho-obligación, indica como deberes del sudcaliforniano, entre otros: «... II. Inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen las leyes... IV. Votar en las elecciones, V. Ejercer los cargos de elección popular para los que fueran electos, y VI. Desempeñar las funciones electorales...».

Con base en lo establecido en el primer párrafo del artículo 36 constitucional la soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo sudcaliforniano, quien la ejerce por medio de los poderes constituidos en los términos de la ley fundamental, de tal manera, añade el artículo 37, el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, teniendo

¹ *Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, artículo 43, tomo VI, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, 3a. edición, p. 663.

² «Todo México 1998», *Enciclopedia de México*, Sabeca International Investment Corp. Kentucky, USA, 1998, p. 157.

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. A su vez el artículo 39 indica que el poder público del Estado se considera dividido para el ejercicio de sus funciones en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Es importante, desde un punto de vista político y social, resaltar el hecho de que el artículo 38 manifiesta: «Baja California Sur es un Estado democrático, considerando a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo», con lo cual se reproduce lo asentado en la Constitución Federal en la fracción II inciso a) del artículo tercero, por lo que trata de destacar a la democracia como una verdadera forma de vida, es decir, no sólo como una tendencia sino como una verdadera vivencia.

En otro orden de ideas, el Congreso estatal se integra con 15 diputados por el principio de mayoría relativa y hasta 6 diputados de representación proporcional, electos en una sola circunscripción plurinominal. Todos ellos son electos en su totalidad cada tres años por votación directa y secreta. Por cada diputado propietario se elige un suplente. Para que un partido político tenga derecho a que le sean acreditados diputados de representación proporcional deberá alcanzar por lo menos el dos por ciento del total de las votaciones emitidas en todo el Estado para todas las listas y siempre que no hayan logrado más de cinco diputaciones de mayoría relativa.

Los artículos 44 y 45 constitucionales y 13 y 15 de la Ley Electoral en Baja California Sur señalan los requisitos positivos y negativos para ser diputado al Congreso estatal, destacando el tener 21 años cumplidos el día de la elección y residencia efectiva no menor de un año anterior al día de la elección, en el distrito electoral o en la circunscripción única del Estado.

En cuanto hace al titular del Poder Ejecutivo, su elección será directa, secreta, uninominal y por mayoría relativa en todo el territorio del Estado. El artículo 69 constitucional y el 17 de la Ley de la materia señalan los requisitos positivos y negativos para su postulación, destacando el ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado, con residencia efectiva no menor de tres años antes de la elección, o vecino de él durante los cinco años previos al día de la elección, así como contar con 30 años cumplidos a esa misma fecha. El gobernador

dura seis años en su cargo (artículo 70). En lo que toca a la renovación periódica de los ayuntamientos, ésta se hará cada tres años por elección popular directa.

La composición de los municipios es la siguiente:

Municipio	Presidente	Síndico	Regidores
La Paz	1	1	12 de M.R. 7 de R.P.
Comondú	1	1	8 de M.R. 6 de R.P.
Mulegé y Los Cabos	1	1	8 de M.R. 5 de R.P.
Loreto	1	1	4 de M.R. 2 de R.P.

Nota: Según decreto No. 1164 del 13 de junio de 1998.

Por cada miembro de los ayuntamientos habrá un suplente. El artículo 138 de la Constitución local señala los requisitos positivos y negativos para ser miembro del ayuntamiento.

El artículo 36 de la Constitución de Baja California Sur es de vital importancia porque da las bases de todo el sistema electoral de la entidad, formando el Instituto Estatal Electoral, conformado con un órgano superior de dirección que es el Consejo General integrado por un presidente y cuatro consejeros electorales, con derecho de voz y voto, y sólo con voz, pero sin voto, un representante de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección, un representante de cada una de las fracciones parlamentarias del Congreso del estado, el director del Registro Estatal de Electores, y un secretario general electo por la mayoría de los consejeros con derecho a voto. Los comités distritales y municipales electorales y el Registro Estatal de Electores forman parte de su estructura orgánica.

Por otra parte, se crea el Tribunal Estatal Electoral como un organismo jurisdiccional, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica propia, que da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, a la vez que garantiza que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Congruente con las reformas en materia electoral federal de 1996, se hizo la adecuación del caso en Baja California Sur, y así el Tribunal Estatal Electoral queda integrado al Poder Judicial del Estado, por lo cual su regulación se encuentra ahora en la Ley Orgánica del Poder Judicial, concretamente a partir del artículo 180. Se integra con tres magistrados numerarios, uno de ellos en calidad de presidente y dos supernumerarios, su designación se hace a

propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Estado y la aprobación del Congreso Local, y fungen en su cargo seis años. En los períodos en que no hay proceso electoral el Tribunal realizará tareas de capacitación, investigación, documentación y difusión en materia electoral.

Sus resoluciones definitivas solamente pueden ser impugnadas, en los casos previstos, mediante el juicio de revisión constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este tribunal tiene ahora la enorme responsabilidad de calificar la elección de gobernador dando en su oportunidad a conocer su decisión al Congreso del Estado para que este expida el bando solemne respectivo, según la reforma a la fracción V del artículo 64 constitucional que señala las facultades del propio Congreso.

En cuanto hace a los medios de impugnación, los artículos 318 y siguientes de la Ley Electoral del Estado regulan los diferentes aspectos de su procedencia, sustanciación y resolución, al respecto se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Medios de impugnación electoral en Baja California Sur

1. Durante el interproceso³

A. Recurso de Apelación. Lo pueden interponer:

- a) Los ciudadanos para impugnar los actos y resoluciones del Registro Estatal de Electores, respecto a la expedición de la credencial para votar y la rectificación del listado nominal;
- b) Los partidos políticos respecto a lo dispuesto por los órganos electorales, cuando la ley señala esos actos o resoluciones como no impugnables, y
- c) Las organizaciones políticas contra el Instituto Estatal Electoral, cuando se les haya negado el registro como partidos políticos o asociaciones políticas estatales.

2. Durante el Proceso Electoral

A. Recurso de Revisión. Lo interponen los partidos políticos y las coaliciones respecto de los actos y resoluciones de los Comités Estatales y Municipales Electorales.

B. Recurso de Apelación. Lo interponen:

- a) Los ciudadanos respecto del Registro Estatal de Electores por lo que toca a la expedición de la credencial para votar y la rectificación de las listas nominales.
- b) Los partidos políticos respecto a las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, o contra actos y resoluciones de la Comisión Estatal Electoral que no tengan el carácter de irrevocables, o bien que no proceda otro recurso señalado en la ley.

3. Recurso de Inconformidad. Que interponen los partidos políticos respecto a:

- a) Los resultados del cómputo distrital de la elección de gobernador y de diputados de representación proporcional, por nulidad de la votación de una o varias casillas;
- b) La declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa y el otorgamiento de las constancias de mayoría y declaratoria de validez respectiva por las causales de nulidad establecidas en la ley;
- c) La declaración de validez de la elección de ayuntamiento y el otorgamiento de la constancia de mayoría y la declaratoria de validez respectiva, o la asignación de la representación con la ley;
- d) La asignación de diputados de representación proporcional, y
- e) El error aritmético en los cómputos distritales, municipales y de elección del gobernador, así como en los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados.

La competencia para resolver es, según el artículo 325, la siguiente:

- I. Del recurso de revisión el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, respecto de los interpuestos en contra de actos y resoluciones de los comités distritales y municipales electorales, y
- II. De los recursos de apelación e inconformidad el Tribunal Estatal Electoral.

³ Tiempo que transcurre entre dos procesos electorales estatales ordinarios.

En otro orden de ideas, el proceso electoral en la entidad se inició el 20 de septiembre de 1998, la jornada electoral se desarrollará el domingo 7 de febrero de 1999 y el gobernador electo tomará posesión de su cargo el día 5 de abril, en tanto que el 15 de marzo lo habrán hecho los diputados por ambos principios y el 30 de abril lo harán los miembros de los ayuntamientos.

III. Estado de Guerrero

Ubicado en la región meridional de la República, con una superficie de 63,794 km² y un litoral de 500 km aproximadamente. El Estado fue creado por Decreto del Congreso de la Unión de 27 de octubre de 1849, aunque ya desde mayo de 1847 se había solicitado su fundación, con territorio tomado de los Estados de México, Puebla y Michoacán, si bien la guerra con Norteamérica detuvo por dos años su proceso de creación. Al establecerse el Estado, bajo el gobierno del presidente José Joaquín Herrera, se acordó que la capital sería la ciudad de Iguala. El nombre del Estado se dio en honor del patricio insurgente don Vicente Guerrero, quien nació en Tixtla el 10 de agosto de 1782; la propuesta del nombre se debe a otro caudillo insurgente, el general Juan Álvarez, quien por cierto fue su primer gobernador. Posteriormente la capital fue trasladada precisamente a Tixtla y finalmente, en 1853, a Chilpancingo, ahora Chilpancingo de los Bravo, que continúa siendo sede de los poderes del Estado.

Hoy día el Estado de Guerrero, bajo la administración del gobernador Ángel Heladio Aguirre Rivero, cuenta con una población de 3,049,167 habitantes, de los que son mujeres 1,533,732 y varones 1,515,435; este año llevará a cabo su jornada electoral el 7 de febrero para la elección de gobernador, y el 3 de octubre otra

jornada electoral para elegir diputados de ambos principios y miembros de los ayuntamientos, mismas que se efectuarán en los 28 distritos electorales uninominales que contienen a los 76 municipios en que se divide la Entidad.

El Congreso de Guerrero se conforma con 28 diputados de mayoría relativa y hasta por 18 diputados de representación proporcional. Sus requisitos de elegibilidad los señalan, en sus aspectos positivos y negativos, los artículos 35 y 37 de la Constitución. A su vez, el artículo 63 de la misma establece los requisitos para la elegibilidad del gobernador, y los artículos 98 y 99 contienen los requisitos para ser miembro de los ayuntamientos, y su distribución será la siguiente:

Municipio con población de:	Presidente Municipal	Síndico	Regidores
Menos de 25 000 habitantes	1	1	6
de 25 000 a 74 999 habitantes	1	1	8
de 75 000 a 114 999 habitantes	1	1	12
Entre 115 000 y 300 000 habitantes	1	2	14
más de 300 000 habitantes	1	2	28

El artículo 22 de la Constitución del Estado establece la posibilidad de otorgar la calidad de guerrerense a los mexicanos que se hayan distinguido o prestado un servicio de evidente beneficio para la entidad.

En otro orden de ideas, es importante destacar el contenido del artículo 25 de ese mismo ordenamiento, porque da las bases para crear toda la infraestructura del sistema electoral guerrerense. De esta manera se establece el Consejo Estatal Electoral, el cual se integra con nueve consejeros electorales con voz y voto, uno de los cuales fungirá como presidente; y un representante de cada partido político, así como una Secretaría Técnica, según lo considera el artículo 70 del Código Electoral.

Además, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado regula esta institución, como un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral local. Se integra con una Sala de Segunda Instancia, una Sala Central y cuatro Salas Regionales. Las Salas Central y Regionales se forman con un magistrado, en tanto que la Sala de Segunda Instancia se integra por los magistrados de las Salas Central y Regionales, con excepción de aquel que haya dictado la resolución que se impugne, y será presidida por el Presidente del Tribunal. La Sala Central será permanente, en tanto que las Salas Regionales permanecerán, cuando así lo requiera el propio Tribunal. Las Salas Regionales tienen la siguiente jurisdicción respecto de los distritos electorales uninominales: Primera Sala (del I al VII); Segunda Sala (del VIII al XIV); Tercera Sala (del XV al XXI); y Cuarta Sala (del XXII al XXVIII). Los magistrados del Tribunal son electos por el Congreso del Estado a propuesta de las fracciones parlamentarias del mismo. También cuenta este Tribunal con un cuerpo de jueces instructores.

Además, Guerrero tiene una Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vigente a partir de febrero de 1998 y de acuerdo con la cual su panorama impugnativo es el siguiente:

Medios de impugnación electoral en Guerrero

1. Recurso de Revisión. Durante el proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio y que provengan de los órganos electorales, cuando no sean de vigilancia. En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los consejos electorales que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que se puedan recurrir por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo. Lo resuelve el Consejo Electoral jerárquicamente superior al que se impugna. Si el recurso es interpuesto dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral para ser resueltos conjuntamente con los juicios de inconformidad con los que guarden relación, o bien, si no hay tal relación, serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

2. Recurso de Apelación. En el interproceso y durante la etapa de preparación del proceso electoral, para impugnar los actos y resoluciones del Consejo Estatal Electoral. En la etapa de resultados y declaración de validez, será procedente para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión. En todo tiempo para impugnar la determinación y aplicación de sanciones que realice el Consejo Estatal Electoral. En el interproceso lo resuelve la Sala Central del Tribunal Electoral. Durante el proceso electoral, lo resuelve la Sala Central si son impugnaciones hechas al Consejo Estatal Electoral; y la Sala Regional respectiva, si se trata de los Consejos Distritales Electorales.

3. Juicio de Inconformidad. Solamente en la etapa de resultados y de declaración de validez, todos los actos o resoluciones violatorias de normas constitucionales y legales referentes a los resultados de los cómputos en la elección de gobernador,

diputados y ayuntamientos, así como, en los casos que proceda, la asignación de representaciones proporcionales. Es competente la Sala Central para los casos de las elecciones de gobernador y de diputados de representación proporcional; y la Sala Regional respectiva si es de diputados de mayoría relativa o de ayuntamientos.

4. Recurso de Reconsideración: Para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Central o Regionales en los juicios de inconformidad, impugnando resultados de las distintas elecciones y asignaciones de representación proporcionales, o la constancia de mayoría y validez de la elección correspondiente.

5. Juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre los Consejos Electorales y el Tribunal Electoral del Estado con sus respectivos servidores, que son resueltos por la Sala de Segunda Instancia.

IV. Estado de Quintana Roo

Se ubica en la porción oriental de la península de Yucatán, con una superficie de 50,843 km² que cubren el 2.56% del territorio nacional. Fue también erigido en Estado de la Federación en octubre de 1974, siendo su primer gobernador provisional el licenciado David Gustavo Gutiérrez Ruiz, para noviembre de ese año se convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del Estado. La Constitución local fue promulgada el 12 de enero de 1975, a raíz de lo cual se convocó a elecciones para gobernador, diputados y ayuntamientos. El gobernador electo fue el licenciado Jesús Martínez Ross.

Originalmente la región formó parte del Estado de Yucatán, pero el 16 de enero de 1902 el general Porfirio Díaz decidió separarla para formar el Territorio de Quintana Roo, porque la zona se encontraba en un constante estado de agitación debido a la llamada «guerra de castas». La capital fue entonces Santa Cruz de Bravo, lugar que de hecho se convirtió en lugar de destierro de muchas personas enemigas del régimen porfirista. El territorio quedó dividido en tres distritos, y adquirió este nombre en honor del patriota insurgente, que nació en Mérida en 1787, y quien entre otros muchos cargos ocupó el de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1824 a 1827 y de 1835 hasta su muerte, ocurrida en la Ciudad de México en 1851, y a quien se debe el arreglo del primer conflicto separatista de la península

de Yucatán, conservando para México tan importante parte de su territorio nacional.

El primer gobernador del territorio lo fue el general José María de la Vega nombrado el 6 de noviembre de 1902; posteriormente le sucedieron en el cargo los generales Ignacio A. Bravo, Manuel Sánchez Rivera y Rafael Egealiz, el que decretó la anexión del territorio al Estado de Yucatán en 1913, debido a los grandes conflictos de la región como consecuencia de la revolución. Así las cosas, el gobernador de Yucatán, general Salvador Alvarado, trató de organizar la región. Poco después se volvió a formar el Territorio de Quintana Roo, trasladando su capital de Santa Cruz de Bravo a Payo Obispo. En esas condiciones fueron gobernadores el general Carlos Plank, el coronel Carlos A. Vidal, Octaviano Solís, el general Madero Estrada, el general Isaías Samarraipa, el general Pascual Coral Heredia, el coronel Librado Abitia, el coronel Atanasio Rojas, de nuevo el coronel Librado Abitia, el doctor y coronel Enrique Barocio, el general Amado Aguirre, Antonio Áncora Albertos, el profesor Candelario Garza, el doctor y general José Siurob, el general Arturo Campillo Seyde, el general Félix Bañuelos. En 1931, debido a las penurias económicas de la zona, el presidente Pascual Ortiz Rubio decretó la anexión de nuevo al Estado de Yucatán, excepto las islas Holbox, Mujeres y Cozumel que siguieron administradas por el gobierno federal hasta 1934 en que también fueron anexadas a Yucatán; en tanto que Payo Obispo y la zona sur con Bacalar, Xcalak e Icaiché se agregaron a Campeche, ambos Estados enviaron presidentes municipales a sus respectivas zonas de Quintana Roo para gobernar al pueblo en esta nueva condición.

Sin embargo, la ciudadanía quintanarroense se manifestó en contra de esa pérdida de su identidad, se formó entonces un comité en pro del territorio, y se llegó a proponer de manera muy formal una nueva administración interna a fin de solventar su propio erario sin necesidad del apoyo federal, ni el de los dos Estados que estaban aún más empobrecidos. Lamentablemente el presidente Ortiz Rubio no prestó ninguna atención a esta demanda esencial de los habitantes de Quintana Roo.

En el gobierno del general Lázaro Cárdenas el 16 de enero de 1935 se volvió a erigir el Territorio de Quintana Roo, designándose gobernador a Rafael E. Melgar, quien durante su administración cambió el nombre de la Ciudad de Payo Obispo por el de Chetumal en 1936; posteriormente fue gobernador el general Gabriel R. Guevara Orihuela, más tarde lo sucedieron Margarito Ramírez (quien gobernó 15

años a la entidad), el ingeniero Aarón Merino Fernández, Eligio Mendoza Becerra, Rufo Figueroa, el licenciado Javier Rojo Gómez, el licenciado David G. Gutiérrez Ruiz, a quien le tocó dirigir los destinos del lugar en su transición de Territorio a Estado; ya en esta calidad, Quintana Roo ha sido gobernado por el propio licenciado David G. Gutiérrez Ruiz (como gobernador interino), el licenciado Jesús Martínez Ross, el licenciado Pedro Joaquín Coldwell, el ingeniero Miguel Borge Martín y el ingeniero Mario Ernesto Villanueva Madrid (1993-1999).

Su población actual es de 766,895 habitantes, con 393,417 varones y 373,478 mujeres. En 1997 se acentuó el problema limítrofe, que desde hace unos 30 años aproximadamente se ha tenido con Campeche por una franja territorial de casi 4,800 km² en Xpujil que ubica 25 ejidos. La dificultad se hizo mayor cuando Campeche creó su décimo municipio en Calakmul, ubicado en la zona de disputa. Esta situación dificultó la labor de empadronamiento y actualización del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, para las elecciones federales de ese año; sin embargo, éstas se desarrollaron con calma y dentro de los marcos institucionales y legales del caso.

En la Constitución Política del Estado, el artículo 6 manifiesta igual que en el caso del artículo 3 de la Constitución Federal que se entiende a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento integral del pueblo. Por lo mismo, se puede manifestar que el Estado persigue la democracia en todas sus dimensiones sociales, económicas y políticas.

En el artículo 49 se establece la división de los tres poderes, el régimen de los partidos políticos, la fundamentación del Consejo Estatal Electoral como autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, que se integra con un Consejo General, como órgano superior de dirección, integrado por un consejero presidente y cuatro consejeros electorales, además de que concurrirán con voz pero sin voto los consejeros de la Legislatura del Estado, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Los consejeros electorales durarán en su encargo siete años, en los que funcionarán únicamente en los procesos electorales. Igualmente en este artículo se establece el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

La legislatura quintanarroense se forma con 15 diputados de mayoría relativa y 10 de representación proporcional. Los artículos 55, 56 y 57 señalan los requisitos positivos y negativos para ser diputados, en donde destacan los 6 años mínimos de residencia en el Estado; el artículo 54 da las bases para proceder a la asignación de diputados de representación proporcional, por las que deberá el partido político respectivo haber alcanzado por lo menos el 2.5% de la votación total emitida.

El artículo 75 fracción v, al enlistar las facultades de la legislatura del Estado, señala la de expedir el bando solemne para dar a conocer la declaración de gobernador que hubiese hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

Los artículos 80 y 89 señalan los requisitos positivos y negativos para ser gobernador del Estado. En el artículo 97 se menciona como parte integrante del poder judicial del Estado al Tribunal Electoral. El artículo 103 indica que éste se integra con tres magistrados electorales, uno de ellos fungirá como presidente y durarán en su encargo siete años improrrogables, pero sólo fungirán durante los procesos electorales; además contará con el personal jurídico y administrativo necesarios y sus sesiones serán públicas. A este Tribunal le compete resolver en única instancia y, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de elecciones de diputados y de ayuntamientos, así como las de gobernador; también realizar el cómputo final de la elección de gobernador, y efectuar, en consecuencia, la declaración de validez de la elección respectiva.

De la misma manera resolverá las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral distintas a las antes señaladas y los conflictos o diferencias laborales del Tribunal con sus servidores, o los del Consejo Estatal Electoral con los suyos, así como la imposición de sanciones en la materia, y las demás que determina la ley.

El nombramiento de los magistrados electorales se determina por propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos políticos de la Legislatura local y la aprobación de ésta. Finalmente, los requisitos para ser nombrado magistrado electoral no deberán ser menores que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Actualmente el Estado de Quintana Roo se divide en ocho municipios, según el artículo 129 constitucional, que son: Othón P. Blanco (en donde se encuentra la capital Chetumal), Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Benito Juárez, Isla Mujeres y Solidaridad.

El artículo 145 señala cómo se integran los ayuntamientos:

Municipio	Presidente	Síndico	Regidores
Othón P. Blanco	1	1	9 de M.R. 6 de R.P
Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres	1	1	6 de M.R. 3 de R.P.

Se elegirá un suplente para el síndico y uno para cada regidor. Los artículos 149 y 152 señalan los requisitos positivos y negativos para ser miembros de los ayuntamientos.

En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, actualizado con las reformas de julio de 1998, se establece el sistema de medios de impugnación en materia electoral de la siguiente manera:

Medios de impugnación electoral en Quintana Roo

1. Durante la etapa de preparación de la jornada electoral

A. De Revisión. Lo interponen los partidos políticos o los candidatos para impugnar los actos y resoluciones de los consejos distritales.

2. Después de la jornada electoral el recurso

A. De Inconformidad. Interpuesto por los partidos políticos para impugnar los cómputos de votos de una elección por:

- Nulidad de votación en una o varias casillas, que sean determinantes en los resultados consignados en actos de cómputo municipal de la elección de ayuntamiento.
- Nulidad de votación en una o varias casillas, que sean determinantes en los resultados consignados en actos de cómputos distritales de diputados de mayoría relativa.
- Nulidad de votación en una o varias casillas, que sean determinantes en los resultados consignados en actos de cómputo distrital de la elección de gobernador.
- Causas de nulidad, determinantes para la declaración de validez de la elección de ayuntamientos.
- Causales de nulidad, determinantes para la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa.
- Causales de nulidad, determinantes para la declaración de validez de la elección de gobernador.
- Error aritmético o dolo en los actos de los cómputos estatales o municipales, para la elección de gobernador o de diputados y regidores de representación proporcional.

El proceso electoral se inició en la primera semana de octubre de 1998, la jornada electoral se realizará el 21 de febrero de 1999 y las tomas de protesta serán el 5 de abril para gobernador, el 26 de marzo para diputados y el 10 de abril para ayuntamientos.

V. Estado de Hidalgo

Situado en la Meseta Central, con un total de 20,987 km² de superficie, equivale al 1.07% del total del territorio nacional, su longitud máxima es de 164 km y su mayor anchura de 203 km. Al nacer el México independiente, en 1821, formó parte de la Provincia y luego, en 1824, del Territorio del Estado de México. Más tarde el presidente Benito Juárez, para organizar la resistencia contra la intervención francesa, decretó el 7 de junio de 1862 la creación del segundo distrito militar del Estado de México cuya jurisdicción correspondía en términos generales al actual Estado de Hidalgo.

Por espacio de cinco años los habitantes de la región vivieron en forma independiente respecto al Estado de México, bajo la conducción de un jefe militar. Durante el imperio de Maximiliano se dividió al país en 50 departamentos, tres de ellos en territorio hidalguense: Huejutla, Tula y Tulancingo. Al venir el triunfo de la República en 1867 la región pasó de nuevo al Estado de México.

Ya desde 1861 se había propuesto por diferentes personalidades del lugar la formación de un Estado distinto al de México, hasta que finalmente el 15 de enero de 1869 el Congreso de la Unión aprobó la creación del Estado de Hidalgo, llamado así simplemente en homenaje al Padre de la Patria, sin que éste estuviera vinculado a la región en forma alguna a lo largo de sus datos biográficos. El primer gobernador, nombrado en calidad de provisional por el propio presidente Juárez fue el coronel Juan C. Doria, quien gobernó de enero a mayo del mismo 1869. El 21 de mayo de 1870 se promulgó su primera Constitución local, primeramente había sido electo el primer gobernador constitucional don Antonino Tagle. El Estado nació integrado por 13 distritos, al que luego se añadieron dos más. El 14 de septiembre de 1894 se expidió una nueva Constitución local, y en 1917 se suprimieron los distritos, cuyos gobiernos estaban al mando de jefes políticos, y se formaron entonces los municipios. Aunque se llegó a proponer a Actopan como capital del nuevo Estado, para alejar la sede de sus poderes políticos de la influencia de las compañías mineras; sin embargo, la decisión recayó en la Ciudad de Pachuca, hoy Pachuca de Soto.

Actualmente el Estado de Hidalgo cuenta con 84 municipios y una población total de 2,184,178 habitantes, de los cuales 1,081,169 son hombres y 1,103,009 son mujeres, y hoy, por renuncia del gobernador Jesús Murillo Karam, dirige el Estado, en calidad de gobernador interino, el licenciado Humberto Lugo Gil.

En noviembre de 1996 se eligieron ayuntamientos en elecciones locales que tuvieron como secuela varios conflictos poselectorales, con gran desgaste de los diferentes partidos contendientes.

La Constitución del Estado asigna la calidad de hidalguense a los nacidos en su territorio, a los mexicanos que tengan su domicilio y residencia efectiva de 5 años en la entidad y a los que contrayendo matrimonio con hidalguenses residan por lo menos 3 años en el Estado.

El artículo 24 es fundamental en esta Constitución porque da las bases de todo el sistema electoral hidalguense, a la vez que crea el Instituto Estatal

Electoral, los medios de impugnación en la materia y el Tribunal Electoral. El Consejo General del Instituto, según lo afirma el artículo 65 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, se integra con 5 consejeros electorales, uno de ellos fungirá como su presidente, un representante por cada partido político con registro nacional o estatal, únicamente con voz estos representantes, un secretario general y el director del Registro Estatal de Electores, estos últimos también solo con voz.

El Congreso del Estado se integra con 18 diputados de mayoría relativa y 11 de representación proporcional, misma que para obtenerse debe el partido correspondiente haber obtenido por lo menos el 2% de la votación total del Estado. Los artículos 31, 32 y 33 constitucionales señalan los requisitos positivos y negativos para su elección. El artículo 56 en su fracción XXVI, al enumerar las facultades del Congreso, establece la de expedir el decreto para dar a conocer en todo el Estado la declaración de gobernador electo que hubiere hecho el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, las atribuciones de este organismo en torno a la declaración de validez de la elección de gobernador se señalan en el artículo 78 fracción XXIII de la Ley Electoral del Estado.

En cuanto al gobernador del Estado sus requisitos de elegibilidad se encuentran en los artículos 63 y 64 constitucionales.

En el artículo 115 (coincide el numeral con el de la Constitución Federal) se define al municipio, y en los artículos 134 y 136 se señalan los requisitos para elegir a los miembros de los ayuntamientos. Independientemente de ello, los artículos 8, 9 y 10 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo señalan casos concretos de elegibilidad e inelegibilidad.

El artículo 93 determina que el Tribunal Electoral forma parte del poder judicial del Estado y en esta situación se encuentra ya en funciones desde mayo de 1998, pero hasta la fecha de este estudio (4 de diciembre de 1998) no se ha expedido la nueva Ley del Poder Judicial de esa entidad, por lo que, por disposición expresa del artículo segundo transitorio de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe regirse por su Reglamento Interior anterior, que data de enero de 1996, desde luego ya rebasado por la reforma electoral federal de fines de ese mismo año.

El Estado de Hidalgo cuenta con una Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, expedida a raíz de la mencionada reforma

electoral federal; a través de estos medios de impugnación se pueden impugnar los actos y resoluciones del Tribunal Electoral y de los órganos electorales, durante o entre los procesos electorales, y tienen por objeto que todos los actos o resoluciones respectivas se sujeten invariablemente al principio de legalidad, y a dar definitividad a los actos y etapas de los procesos electorales. Estos medios son los siguientes:

Medios de Impugnación Electoral en Hidalgo

1. Recurso de Revocación. Que interponen los partidos políticos contra: a) Actos o resoluciones de órganos electorales que no tengan recurso específico para impugnarse; b) Toda resolución del Consejo General del Instituto Estatal que afecte las prerrogativas, determine la suspensión provisional o definitiva de la acreditación o registro de un partido político; se puede interponer dentro o fuera de los procesos electorales y lo resuelve el órgano electoral que ejecutó el acto o dictó la resolución impugnada.

2. Recurso de Aclaración. Lo interponen los ciudadanos o los partidos políticos respecto a la integración o ubicación de las mesas directivas de casilla y lo resuelve el Consejo Distrital o Municipal correspondiente.

3. Recurso de Reposición. Lo interponen los ciudadanos respecto a la negativa de su inscripción al padrón electoral, o la de entregar la credencial para votar; o el no aparecer en el listado nominal de electores correspondiente, o el ser excluido de la lista mencionada. Es competente para conocerlo la Sala de Primera Instancia del Tribunal Electoral en la época del interproceso, y en el proceso electoral el Pleno del Tribunal Electoral. La sentencia del caso es recurrible mediante el recurso de revisión.

4. Recurso de Inconformidad. Lo interponen los partidos políticos en las elecciones de diputados o de ayuntamientos. Lo debe interponer el representante acreditado ante el Consejo Distrital o ante el Consejo General, si se trata de la elección de gobernador. La impugnación se da respecto a las causales de nulidad de votación en casillas, o de la misma elección, así como contra los resultados de cómputo distrital o estatal en cualquier tipo de elección y la respectiva declaración de validez y otorgamiento de la

constancia de mayoría. Es competente para resolver la Sala de Primera Instancia del Tribunal Electoral.

5. Recurso de Revisión. Que interponen los partidos políticos, a través del representante que interpuso el recurso de revocación respectivo; o los ciudadanos y partidos políticos a través de un representante debidamente acreditado ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral si es contra la resolución recaída al recurso de reposición. Los partidos políticos a través del representante que interpuso el recurso de inconformidad; y el partido político que actuó como tercero interesado, mediante su representante acreditado ante el consejo de que se trate. Lo resuelve la Sala de Segunda Instancia, durante el proceso electoral, o el Pleno del Tribunal en el período del interproceso.

El proceso electoral hidalguense se inició el 10 de agosto de 1998. La jornada electoral fue el 21 de febrero de 1999 y el gobernador y los diputados toman posesión el primero de abril. Recuérdese que los ayuntamientos fueron electos en 1997.

Como puede verse, esta ley de medios impugnativos presenta un panorama recursal complejo que requerirá un amplio estudio y preparación para su aplicación en una materia, de suyo tan técnica como lo es la del Derecho Procesal Electoral.

VI. Estado de Nayarit

Ubicado al noroeste de la República Mexicana, con una superficie de 27,864,8 km², incluyendo la zona federal del archipiélago de las Islas Marías, más las Islas Marietas y la Isla Isabel; su línea costera es de 289 km; colinda con los Estados de Sinaloa, Durango, Zacatecas, Jalisco y el Océano Pacífico, cuenta con 19 municipios. Su historia prehispánica se remonta, según vestigios arqueológicos, hacia 12,000 u 8,000 a.c., y según algunos historiadores, el legendario Aztlán o Chicomostoc, lugar legendario de origen de los aztecas o mexicas, estuvo ubicado en esta región, concretamente en la zona lacustre de Mexcaltitán. El nombre del Estado se debe al legendario rey Nayar, caudillo de la región, cuyos restos eran venerados por los indios de la sierra, hasta que en auto de fe fueron quemados públicamente por la Inquisición en la Ciudad de México el primero de febrero de 1722.

A raíz de la conquista hispana perteneció al Reino de la Nueva Galicia con capital en Guadalajara, aunque específicamente se le conoció como Nueva

Toledo y en su extensión comprendía el importante Puerto de San Blas, que junto con el de Acapulco, en la zona sur de la Nueva España eran las entradas y salidas navieras para el comercio con Filipinas o islas del Rey Felipe en Oriente.

En 1801 fue escenario de un importante movimiento precursor de la guerra de Independencia con la rebelión del indio Mariano desde Tepic, la que fue desde luego reprimida con lujo de violencia, afectándose de manera considerable a las comunidades indígenas; ya en la guerra insurgente, el sacerdote José María Mercado apoyó al cura Hidalgo y alzó a Nayarit en contra de la corona española. Más adelante, al erigirse la República en 1824, se estableció el Estado de Jalisco, que se dividió en 28 partidos, entre los cuales estaban los de Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela, El Nayar, San Blas, Santa María del Oro, Sentispac y Tepic. Cuando Jalisco elaboró su primera Constitución dividió su territorio en ocho cantones y asignó el séptimo a Tepic, con la extensión que ahora tiene Nayarit.

En medio del caos político que sufrió el país desde la consumación de la guerra de Independencia, en 1821, y hasta 1876 con el advenimiento del régimen porfirista, la zona nayarita vivió una época de gran intranquilidad y pugnas político-militares por la hegemonía de los cacicazgos que se formaron en este lugar, especialmente destaca la lucha del «Tigre de Alica» Manuel Lozada, quien con ideas reivindicatorias de las clases campesinas mantuvo a Nayarit en un estado de guerra civil permanente. Por esa razón el presidente Benito Juárez, el 7 de agosto de 1867, al triunfo de la República, ordenó por decreto la separación de Jalisco, del séptimo cantón de Tepic, al que convirtió en distrito militar, sujeto al gobierno federal, nombrando a Juan San Román como jefe político, con facultades para nombrar a las otras autoridades locales. Esto provocó grandes resentimientos contra la federación, y ya en el régimen del presidente Sebastián Lerdo de Tejada, Manuel Lozada organizó el llamado «Ejército Mexicano Popular Restaurador», pero en su camino hacia Guadalajara fue derrotado por las tropas federales del general Ramón Corona y fusilado en 1873, por lo que más adelante la zona entró en un proceso de pacificación.

Posteriormente, a instancias del presidente Manuel González, el 12 de diciembre de 1884, el distrito militar aludido se erigió en el Territorio de

Tepic, siendo su gobernador el general Leopoldo Romano. Es curioso destacar que por esos tiempos, en enero de 1905, el gobierno del general Porfirio Díaz le compró a la señora Gila Azcona viuda de Carpena, vecina de Tepic, las Islas Marías para establecer en ellas una colonia penitenciaria.

Al concluir el porfirismo y establecerse el Congreso Constituyente de 1916-17, fueron electos como diputados en él los señores Juan Espinoza Bávara, Marcelino Cedano y el teniente coronel Cristóbal Limón, quienes pugnaron y lograron convertir al Territorio en Estado, lo que quedó especificado en el texto del artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expresa: «El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el territorio de Tepic», su gobernador provisional, nombrado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista don Venustiano Carranza, fue el general brigadier Jesús M. Ferreira; más adelante se realizaron elecciones y resultó electo José Santos Godines, a quien le tocó promulgar su Constitución local en 1918. Actualmente gobierna al Estado el señor Rigoberto Ochoa Zaragoza. La entidad cuenta con una población de 916,270 habitantes, de los cuales son hombres 459,968 y mujeres 456,302. En 1997 se efectuaron las elecciones federales y Nayarit presentó un índice de abstencionismo de aproximadamente el 50%. Su capital es la ciudad de Tepic de Nervo, nombre que se debe al insigne poeta modernista don Amado Nervo, nacido en este lugar en 1870.

En elecciones muy controvertidas la gubernatura fue para el C. José Antonio Echevarría Domínguez de la Coalición PAN, PRD, PT, PRS.

En el aspecto electoral en el decreto número 8111 expedido por el C. Gobernador del Estado, publicado el 9 de septiembre de 1998 en el *Periódico Oficial*, se establecieron varias reformas, adiciones y derogaciones a la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

De acuerdo con este decreto, para la elección de los diputados por el principio de representación proporcional se constituye una sola circunscripción plurinominal. En tanto que para la elección de regidores de representación proporcional, la circunscripción corresponde al total de la demarcación del territorio municipal respectivo.

Cabe destacar que el Congreso se integra con 30 diputados, 18 de mayoría relativa y 12 de representación proporcional.

En cuanto a los ayuntamientos, se integran, cada tres años, por un presidente municipal, un síndico y el siguiente número de regidores:

Número de electores en lista nominal	Regidores de mayoría relativa	Regidores de representación proporcional
Hasta 15 000	5	2
De 15 000 a 30 000	7	3
De 30 000 a 80 000	9	4
Más de 80 000	11	5

La lista de electores que se tomará en cuenta para determinar las regidurías será con corte al 31 de diciembre del año anterior a la elección.

El Consejo Estatal Electoral se integra por un presidente, seis consejeros ciudadanos propietarios y un representante de cada uno de los partidos políticos con registro en la entidad, así como un secretario técnico, todos con sus respectivos suplentes, excepto los consejeros ciudadanos, quienes tendrían tres suplentes comunes.

Los miembros de este Consejo son votados por el Congreso del Estado a propuesta de los grupos parlamentarios.

El Tribunal Electoral de Nayarit se integra por cinco magistrados numerarios y tres supernumerarios designados por el Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios. Los magistrados numerarios designados procederán a su vez a elegir entre ellos a su Presidente, y el Tribunal deberá quedar instalado en la segunda quincena del mes de diciembre del año anterior al de la elección. Los magistrados deberán ejercer su cargo por cuatro años, pudiendo ser ratificados. El Tribunal funciona en pleno o bien por medio de dos Salas. Destaca el hecho de que, según el artículo 230 de la Ley Electoral, el Tribunal contará por lo menos con cinco jueces instructores durante el proceso electoral, que auxiliarán a los magistrados en la sustanciación de los recursos y en la elaboración de proyectos de resolución. También está regulado el cargo del secretario general de acuerdos.

En cuanto hace al Sistema de Medios de Impugnación, estos están previstos en el artículo 246 de la mencionada Ley Electoral, y al respecto se puede presentar el siguiente cuadro comparativo:

Medios de impugnación electoral en el Estado de Nayarit

Período	Impugnantes	Recurso	Acto(s) o resolución(es) impugnado(s)
Entre dos procesos electorales	Ciudadanos	De Apelación	De las Oficinas del Registro de Electores, ya agotada la instancia administrativa.
Entre dos procesos electorales	Partidos políticos	De Apelación	Del Consejo Estatal Electoral, y en contra del dictamen relativo a los informes referentes a gastos de campaña y financiamiento general.
	Organizaciones o agrupaciones políticas	De Apelación	Del Consejo Estatal Electoral por negarles su registro como partidos políticos.
En el proceso electoral	Partidos políticos	De Revisión	De los Consejos Municipales Electorales.
Durante la etapa de preparación de la elección	Ciudadanos	De Apelación	De las Oficinas del Registro de Electores, agotada la instancia administrativa que señalen la ley y los convenios respectivos.
	Los partidos políticos	De Apelación	Las resoluciones recaídas a los recursos de revisión por actos o resoluciones del Consejo Estatal Electoral; y los dictámenes relativos a los informes referentes a gastos de campaña y financiamiento en general.
Durante la etapa de preparación de la elección	Los partidos políticos	De Inconformidad	Por causales de nulidad establecidas en la ley respecto a la elección de gobernador, diputados por cada principio y miembros de los ayuntamientos, y las consecuentes constancias de mayoría y validez. Así como por los errores aritméticos de cada cómputo.
	Los partidos políticos	De Inconformidad	Por causales de nulidad establecidas en la ley (artículos 237 al 245), respecto a las elecciones de gobernador, diputados de mayoría relativa, miembros del ayuntamiento; así como asignaciones de representación

Período	Impugnantes	Recurso	Acto(s) o resolución(es) impugnado(s)
			proporcional de diputaciones y regidurías, y las consecuentes constancias de mayoría y validez. Así como por los errores aritméticos de cada cómputo.
Durante la etapa de preparación de la elección	Los partidos políticos	De Reconsideración	Las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal Electoral recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios por los cuales quepa una resolución que pueda modificar el resultado de la elección. También se puede impugnar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional hecha por el Consejo Estatal Electoral.

En lo tocante a los diversos aspectos procesales en materia impugnativa electoral, la ley nayarita es muy similar a la legislación federal.

VII. Estado de México

En la época colonial el llamado Reino de México comprendía cinco provincias mayores, las de México, Tlaxcala, Puebla, Antequera (hoy Oaxaca) y Valladolid (hoy Michoacán). Hacia 1786 se estableció el sistema de intendencias, con 12 de ellas, una de las cuales fue precisamente la de México, que ocupaba prácticamente todo el centro del país; colindaba con San Luis Potosí, Puebla, Guanajuato, Valladolid y el Océano Pacífico; es de observarse que incluía los corregimientos de Toluca, Lerma y Querétaro, con lo que destaca la magnitud de su territorio.

Con el advenimiento del Imperio de Iturbide se le segregó el área del actual Estado de Querétaro. Más tarde, a raíz de la promulgación de la Constitución Federal de 1824 nació el Estado de México con ocho distritos, a saber: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo; con aproximadamente 1.3 millones de habitantes, concentrando una tercera parte de la riqueza nacional.

Posteriormente se creó el Distrito Federal como sede de los poderes federales; al principio se propuso como territorio, un círculo de un radio de dos leguas a partir de la Plaza Mayor de la Ciudad de México, pero en abril de 1826 se le amplió toda el área de la Ciudad de México, quitándosela al Estado de México, en esta partición se incluyó el área municipal de la propia Ciudad de México. La capital del Estado de México fue sucesivamente Texcoco, Tlalpan (San Agustín de las Cuevas) y a partir de 1830 Toluca.

El desmembramiento de la entidad se fue haciendo mayor, y entre 1849 y 1869 se formaron los estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos, desprendiéndose de su

territorio. Es importante destacar que los estados de Hidalgo y Morelos nacieron de un decreto del presidente Benito Juárez, aduciendo razones estratégicas de defensa contra la intervención francesa. En 1854 el presidente Santa Anna le agregó al Distrito Federal las llamadas prefecturas de Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Xochimilco, Iztapalapa, Naucalpan, Tlalnepantla, Tlalpan y Santa Fe, todos estos lugares pertenecían al Estado de México, de los cuales sólo pudo recuperar más tarde a Tlalnepantla y a Naucalpan. A mayor abundamiento, en 1863 se le quitó el territorio de Calpulalpan para pasarlo al Estado de Tlaxcala, y aún en 1917 se le quitaron casi 2 mil km² de su superficie en beneficio del crecimiento de la Ciudad de México.

Así las cosas, el Estado de México se quedó reducido a 21,461 km², lo que equivale a una quinta parte de su área original. Actualmente el Estado, ubicado en la parte central del país, envuelve al Distrito Federal, excepto por la parte sur, colinda con este y con los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Querétaro, Morelos, Guerrero y Michoacán. Tiene 121 municipios y desde 1861 su capital Toluca se llama de Lerdo, denominación que se debe a don Miguel Lerdo de Tejada, muerto en la Ciudad de México ese año, y a quien se debe la elaboración, en 1856, de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, conocida precisamente como «Ley Lerdo», que afectaba los bienes de la Iglesia.

Su primer gobernador fue el general Melchor Múzquiz, coahuilense que se adhirió al Plan de Iguala en 1821 y que más tarde sería presidente de la República; entre sus gobernadores destacados se pueden citar a Manuel de la Peña y Peña, Mariano Riva Palacio, Felipe Berriozábal, Vicente Villada, Francisco León de la Barra, Francisco Murguía, Gustavo Baz e Isidro Fabela.

Su población actual es de 12,198,634 habitantes, siendo mujeres 6,196,906 y varones 6,001,728. El Estado ha presentado varias tensiones de carácter político-electoral especialmente entre los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución

Democrática, los acontecimientos más destacados al respecto se han dado en los municipios de San Vicente Chicoloapan, Los Reyes-La Paz, Santa Ana Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Tonalico, Texcaltitlán, Almoloya de Alquiciras y Tejupilco.

Es de notarse la enorme conflictiva que representa el contar con una población tan contrastada, distribuida entre áreas de gran urbanización y una zona rural, inclusive con importantes asentamientos étnicos tradicionales, además de que 27 de sus municipios son conurbados con el Distrito Federal. Su actual gobernador es el licenciado César Camacho Quiroz.

En elecciones muy controvertidas la designación de gobernador electo fue para el C. Arturo Montiel Rojas del Partido Revolucionario Institucional.

En materia legislativa el Código Electoral del Estado de México, de marzo de 1996, fue reformado por medio del Decreto número 65 publicado en la *Gaceta de Gobierno* el 2 de octubre de 1998; en sus disposiciones se puede destacar que el Congreso del Estado se integra con 75 diputados, 45 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional.

Los 122 ayuntamientos están integrados por un presidente municipal, síndicos y regidores de la siguiente manera:

Población	Síndico	Regidores de mayoría relativa	Regidores de representación proporcional
Menos de 150 000 habitantes	1	6	4
De 150 000 a 500 000 habitantes	1	7	6
Más de 500 000 a 1 000 000 habitantes	2, más 1 de representación proporcional	9	7
Más de 1 000 000 de habitantes	2, más 1 de representación proporcional	11	8

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México se integra con un consejero presidente, seis consejeros electorales votados de los propuestos de cada fracción legislativa, más un representante (con derecho de voz pero no de voto) de cada uno de los partidos políticos que participen en la elección. Además pueden concurrir a las sesiones de este Consejo, con voz y sin voto, el director y el secretario generales.

El Tribunal Electoral se integra con tres magistrados numerarios y dos supernumerarios electos por el Congreso a propuesta del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Esa propuesta debe ser de catorce profesionales del Derecho. Los

magistrados deberán ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, incluyendo, si es el caso, las elecciones extraordinarias respectivas; pueden igualmente ser electos por dos procesos electorales adicionales.

El Tribunal se instalará e iniciará sus funciones en la primera semana de enero del año de la elección, y pasado el proceso electoral entra en receso. Siempre funciona en pleno (artículo 288 del Código Electoral).

El Tribunal cuenta con un secretario general de acuerdos y secretarios sustanciadores y proyectistas. El libro sexto del Código Electoral se refiere al Contecioso Electoral, en este sentido su panorama impugnativo es el siguiente:

Medios de impugnación en el Estado de México

Período	Impugnantes	Recurso	Acto(s) o resolución(es) impugnado(s)
Entre dos procesos electorales	Los partidos políticos	De Apelación	De los órganos centrales del Instituto
	Ciudadanos	De Apelación	Del Registro Estatal de Electores que nieguen la inclusión o exclusión del nombre de los interesados en las listas nominales, habiendo agotado la instancia respectiva en el propio registro.
Durante el proceso electoral	Los partidos políticos	De Revisión	De los consejos distritales y municipales. Lo resuelve el Consejo General del Instituto Electoral.
	Los partidos políticos	De Apelación	Resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto. Lo resolverá el Tribunal Electoral.
Durante el proceso electoral	Los partidos políticos	Recurso de Inconformidad	Los resultados de los cómputos estatal, distritales o municipales o la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, por cualquiera de las causas que previene este Código; o pedir la rectificación de los cómputos de las elecciones de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos; o para impugnar la asignación de diputados, regidores y síndicos electos por el principio de representación proporcional.

Las causales de nulidad y todo lo referente a ésta están reglamentadas en los artículos 297 al 301 del Código Electoral. En los demás aspectos procesales el Código de la entidad sigue los lineamientos de las disposiciones federales.

Ubicado en el centro de la frontera norte del país, con una superficie de 151,578.37 km², es la tercera entidad federativa por su extensión; colinda con Chihuahua, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Nuevo León y, con el Río Bravo de por medio, con el Estado de Texas en los Estados Unidos de Norteamérica. Mucho se discute el significado de su

VIII. Estado de Coahuila de Zaragoza

nombre basado en la raíz náhuatl de *cóatl* (víbora) y se ha dicho que representa abundancia o lugar de víboras, o bien víbora que vuela. El nombre de Zaragoza se debe al patriota general don Ignacio Zaragoza, nacido en 1829 en Bahía del Espíritu Santo, Texas, cuando este lugar pertenecía a Coahuila.

En la época prehispánica la región fue habitada por unas 100 tribus nómadas de origen bárbaro o chichimeca, agrupadas en tres grandes grupos, a saber: los coahuiltecas, los tobosos y los guachichiles; además existieron otros grupos bárbaros que luego se concentraron en territorio norteamericano como los apaches, comanches y cheyenes.

La conquista española provino de la zona de Durango, conocida como Nueva Vizcaya. En tal virtud, en 1577 el capitán Alberto del Canto fundó la Villa de Santiago del Saltillo del Ojo del Agua, en una zona considerada como el centro de la cultura chichimeca, habitada preferentemente por los indios coahuiltecas, a los que los conquistadores llamaron los «borrados» o «rayados». Más adelante, y en las proximidades de esta villa, se fundó San Esteban de Nueva Tlaxcala, principalmente como un asentamiento de tlaxcaltecas para colonizar la región. Más adelante ambas fundaciones se unieron, y en 1828, ya en el México independiente, se dio nombre oficial de Ciudad a Saltillo. Coahuila fue llamada por los españoles Nueva Extremadura y prácticamente durante todo el período colonial dos fueron los aspectos más relevantes en lo tocante a lo político, a saber:

1) La diversión territorial, que después de muchos movimientos, en 1787, se comprendió en las llamadas Provincias Internas, las que según el virrey conde de Gálvez, las de Oriente comprendían Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León y Texas, siendo designada Saltillo como capital de Coahuila, en lugar de la ciudad de Monclova.

En la guerra insurgente don Mariano Jiménez fue comisionado por el general Ignacio Allende para alzar en armas a la región, si bien precisamente en esta zona ocurrió el prendimiento de los primeros caudillos, en Acatita de Baján, cerca de Monclova. Años más tarde, al promulgarse el Plan de Iguala en 1821, el Ayuntamiento de Saltillo proclamó la Independencia y los vecinos formaron una Junta Gubernativa Provisional.

Al establecerse la República Federal en 1824 se erigió el Estado de Coahuila y Texas con capital en Monclova. Este Estado era el menor poblado del país, contaba con 48,922 habitantes distribuidos en tan amplia extensión. Para 1836, Texas se separó de

México y más adelante se unió a los Estados Unidos, con lo que Coahuila perdió esa parte importante de su territorio.

Durante la Guerra de Reforma, Nuevo León se anexó el Estado de Coahuila, según el Decreto de 19 de febrero de 1856; sin embargo, en plena guerra contra la intervención francesa, el presidente Benito Juárez, el 26 de febrero de 1864, separó a ambas entidades y Coahuila quedó comprendida en su actual extensión con capital en Saltillo.

Coahuila ha participado de manera destacada en las distintas etapas históricas de México. Baste recordar que en este lugar nacieron, entre otros, don Miguel Ramos Arizpe, padre del federalismo mexicano; el general Andrés Viesca, comandante que se distinguió combatiendo al invasor francés; don Francisco I. Madero, «Apóstol de la Democracia», y don Venustiano Carranza, quien con su Plan de Guadalupe encabezó la revolución constitucionalista que tendría su culminación con la expedición de la Carta de Querétaro en 1917.

Actualmente Coahuila tiene una población de 2,172,136 habitantes, 1,079,721 hombres y 1,092,415 mujeres. Su gobernador es el doctor Rogelio Montemayor Seguy y en las últimas elecciones federales se presentó un alto índice de abstencionismo, calculado entre el 45% y el 50% del total de electores empadronados que fue de 1,251,488 personas. De sus 38 presidentes municipales, 9 son del Partido Acción Nacional, uno del Partido de la Revolución Democrática y 28 del Partido Revolucionario Institucional.

En cuanto hace al sistema electoral de Coahuila, es de notarse que si bien la calidad de vecino se adquiere con seis meses de residencia, la calidad de ciudadano coahuilense por residencia se adquiere hasta computar diez años de vecindad continua en el Estado. Es también interesante destacar que el artículo 16 de la Constitución Política de la entidad señala textualmente:

«Son deberes de los habitantes del Estado:

- I. Someterse a las leyes vigentes y respetar a las autoridades legítimamente constituidas, cooperando al buen nombre y prestigio de ellas...
- V. Cooperar en cuanto les sea posible al engrandecimiento y prosperidad del Estado y a la defensa de la independencia del territorio, la honra, derechos e intereses de la República en general y del Estado en particular.»

También resalta el hecho de que el artículo 20 de la propia Constitución menciona que el ejercicio de los derechos del ciudadano coahuilense se suspenden:

... IV. Por ser ebrio o tahúr consuetudinario.»

Además de que sólo el Poder Legislativo en el artículo 27 se dan las bases para la formación del llamado Consejo Estatal Electoral, como organismo público descentralizado responsable de la función electoral en la entidad. El Consejo Estatal está integrado por cuatro representantes del Poder Legislativo, electos dos de ellos a propuesta del grupo parlamentario mayoritario y los otros de los diputados que integren la primera y la segunda minorías respectivamente, además de siete consejeros ciudadanos electos por el voto calificado del Congreso, propuestos por los diputados de los diferentes partidos políticos representados en el máximo órgano legislativo. Posteriormente, los consejeros ciudadanos nombran por voto mayoritario entre ellos a su Presidente. Además un representante por cada partido político nacional o estatal, un secretario técnico y un director ejecutivo.

En cuanto a la función contenciosa electoral el Tribunal Superior de Justicia será la máxima autoridad jurisdiccional electoral; para ello cuenta con una Sala Auxiliar y con el propio Pleno del Tribunal. En primera instancia conoce las impugnaciones respectivas la Sala Auxiliar, integrada por tres magistrados supernumerarios designados por el Poder Judicial estatal, en tanto que la segunda instancia la resuelve el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

El Congreso del Estado se integra con 32 diputados, 20 de mayoría relativa y hasta 12 de representación mínima y proporcional (*sic*). Para el caso de los diputados de representación proporcional se forman dos circunscripciones plurinominales; sin embargo, ningún partido político o coalición podrá contar con más de 20 diputados, además de que si un partido o coalición con mayor votación no lograra el triunfo de los 20 distritos electorales uninominales, sólo podrá acceder a un máximo de 19 diputados cualquiera que sea el principio bajo el cual hayan sido electos.

Los medios de impugnación en materia electoral en Coahuila son los siguientes:

Medio	Impugnante(s)	Acto(s) o resolución(es) que se impugna(n)
		legalidad del proceso o al resultado de la elección. Los cómputos municipales, distritales y estatales y las constancias respectivas. La declaratoria de validez de las elecciones de diputados que emita el Consejo Estatal Electoral.

Medio	Impugnante(s)	Acto(s) o resolución(es) que se impugna(n)
Juicio de Inconformidad	Partidos políticos y organizaciones políticas	Los que se den en la fase preparatoria de la elección cuando trasciendan a la

Nota: El artículo 228 del Código Electoral manifiesta que son actos o resoluciones que trascienden a la legalidad o el resultado del proceso los siguientes:

- a) Las resoluciones que dicte el Consejo Estatal Electoral sobre la solicitud de registro de un partido político estatal;
- b) Las resoluciones que dicte el Consejo Estatal Electoral negando el registro de coalición de partidos políticos;
- c) Las resoluciones que dicten las organizaciones electorales negando el registro de candidato, y
- d) Las resoluciones que nieguen el registro de comisionados y representantes de partido ante los órganos electorales.

Medio impugnativo	Impugnante	Acto(s) o resolución(es) Impugnado(s)
Juicio de Nulidad	Partidos políticos	Trata de que se anule la votación recibida en una o varias casillas, o en su caso la elección de que se trate, si se está en presencia de una causal de nulidad establecida en el artículo 231 del Código Electoral.
Recurso de Apelación	Partidos políticos	Las resoluciones definitivas de la Sala Auxiliar en los juicios de inconformidad presentados por: 1) Actos o resoluciones que se den en la fase preparatoria de la elección cuando trasciendan a la legalidad del primero o al resultado de la elección, y 2) La declaración de validez de las elecciones de diputados que emita el Consejo Estatal Electoral; y también en contra de las resoluciones definitivas que recaigan en los juicios de nulidad.
Recurso de Revocación	La legislación no especifica	De los órganos electorales, que se den en la fase preparatoria de la elección y que no trasciendan a la legalidad del proceso o al resultado de la misma.

El recurso de revocación en contra de actos de los Comités Distritales o Municipales Electorales será resuelto por el Consejo Estatal Electoral. El recurso contra actos del Consejo será resuelto por el mismo. Esta última disposición, como es de entenderse, presenta serios inconvenientes.

Con esta infraestructura institucional y su respectivo marco normativo, los Estados de Baja

California Sur, Guerrero, Quintana Roo, Hidalgo, Nayarit, Estado de México y Coahuila de Zaragoza, se aprestan a desarrollar las diferentes etapas de sus procesos electorales internos en este 1999.

Estas elecciones locales resultan de particular importancia para pulsar las corrientes y preferencias electorales con vista a las elecciones federales, ya muy

próximas, mismas que serán de enorme trascendencia en el desarrollo democrático de México.

--- ***Sección de bibliohemerografía***

- I. Reseñas bibliohemerográficas*
- II. Bibliografías temáticas*

GASPER, Edmundo

La diplomacia y política

norteamericana en América Latina

2a. edición, traducción: José Bermudes de Castro

y María Luisa G. de Bermudes de Castro,

Editorial Gernika, México, 1998, 156 pp.

Dentro de la obra el autor realiza un análisis histórico respecto de la crisis del Sistema Interamericano entre dos civilizaciones (Estados Unidos de Norteamérica y los Estados que conforman América Latina), las cuales van desde diferentes patrones de vida hasta distintas formas de gobierno.

Así, Edmundo Gasper, dentro del capítulo primero denominado «El enclave espiritual entre dos civilizaciones», refiere que en las colonias inglesas su enclave se encontró limitado y a la vez protegido por las barreras apalaches, lo que permitió la consolidación de establecimientos en un área geopolítica cohesiva.

Por lo que se refiere a la conquista ibérica de los Estados que ahora conforman América Latina, fue llevada a cabo en forma dispersa. Así, por ejemplo, de las primeras incursiones en el Caribe, los conquistadores españoles se desplazaron a las mesetas de México, ocasionado esto por la búsqueda de tesoros, dando como resultado que aún en la actualidad se encuentren etnias que conservan sus modos de vida ancestral.

Por otra parte, señala que a principios de este siglo los intelectuales latinoamericanos han intentado consolidarse, adoptando una filosofía de carácter elitista, menospreciando los logros culturales de los Estados Unidos, para exaltar los propios. En este sentido cita a José Enrique Rodo en su ensayo «Ariel», donde se exponen los «males yanquis», toda vez que para Rodo la pasión de los estadounidenses por el trabajo y su afán de progreso material sólo podría ser aceptable si tuviese como fin último una etapa preliminar a la cultura.

Además de que para la generalidad del pueblo estadounidense, tanto el sistema de vida como las instituciones en América Latina les son tan extrañas y desconcertantes que tan sólo pueden percibir los

males de ellas. Así por ejemplo, desprecian el abismo existente entre las clases sociales; se desconciertan al observar las ciudades cosmopolitas de América Latina rodeadas de cinturones de miseria; se aterrorizan ante la retórica democrática y las prácticas autocráticas de los gobiernos latinoamericanos, y observan el machismo como una desproporción en favor de los hombres, pero por sobre todos estos aspectos, les perturba la hostilidad que con frecuencia encuentran en los países latinoamericanos, en donde el yanqui es visto como la fuente de todos sus males.

Pero cuando los ciudadanos estadounidenses recriminan a los latinoamericanos los males de sus sociedades, olvidan que la discriminación racial ha sido más agresiva en los Estados Unidos que en la totalidad de éstos, además de que son más abiertos a la problemática mundial.

En el capítulo segundo intitulado «El conflicto político», Gasper expresa que al realizar su declaración de independencia los Estados Unidos de América, los liberales hispanoamericanos contemplan a su vecino del norte como el vanguardista de los ideales democráticos; sin embargo, Estados Unidos nunca aceptó el papel de libertador de la América Española. Así el autor procede a citar al libertador Simón Bolívar: «Esperábamos que todas las naciones libres civilizadas ocurrieran en nuestro auxilio... ¡Pero cuán frustradas fueron nuestras esperanzas! No tan sólo los europeos, sino también nuestros hermanos del norte permanecieron como espectadores, inmóviles ante este conflicto».

Pero la ruptura política entre los Estados Unidos, como el redentor de sus vecinos del sur, se presentó en el primer encuentro entre la América española independiente y el poderoso país del norte. Procediendo el gigante del continente por su seguridad a extender su territorio dentro del hemisferio (México, Puerto Rico, el Caribe, América Central,

Panamá, etc.) erigiéndose en el policía del continente, depredador de los recursos. No así en el socio con el cual se pudiese trabajar con el propósito de lograr un progreso económico y social.

Por lo que se refiere al capítulo tercero, el autor analiza «El conflicto económico» entre los Estados Unidos de América y la América Latina. Así Edmundo Gasper menciona que una de las problemáticas que enfrenta América Latina es su situación geográfica, ya que ésta comprende desde barreras montañosas y selvas impenetrables hasta grandes extensiones desérticas, lo cual ha contribuido al aislamiento de las comunidades humanas entre sí.

Otro aspecto importante desarrollado por Gasper, es el referente al problema de los latifundios imperantes en América Latina, lo cual tuvo como consecuencia que la tenencia de la tierra se encontrase en manos de una minoría de individuos, perdurando esta situación al heredarse de una generación a otra, mientras que la masa rural estaba en una situación precaria de abandono y pobreza; y por lo que se refiere a la industrialización de los países latinoamericanos, éstos encontraron obstáculos en cuanto a la escasez de reservas energéticas así como a la difícil transportación de las mismas, debido a la situación geográfica antes mencionada; lo anterior ha tenido como consecuencia el desarrollo de ciudades que crecen al ritmo de la vida moderna y poblados que aún conservan sus costumbres y en algunos casos «economías» ancestrales.

Otros factores que han impedido el desarrollo económico de América Latina han sido el alto índice de crecimiento poblacional, la inestabilidad política (Uruguay, Chile, Argentina, etc.), así como la necesidad de importar productos de índole agrícola, tecnológica y energética cuya fluctuación de precios es determinada por los países exportadores, produciendo una gran inestabilidad en las áreas económicas de estos países.

Por el contrario, los Estados Unidos al lograr su independencia, en lo referente a la tenencia de la tierra, ésta fue dividida en unidades granjeras de mediano tamaño, además de que las condiciones geográficas y climáticas de América del Norte son más benignas para el desarrollo de la agricultura; así como su avance tecnológico, lo que ha contribuido a que el mercado estadounidense se convierta en casi un monopolio respecto al de América Latina debido a las barreras establecidas en la importación de bienes

provenientes de los latinoamericanos (cuotas arancelarias en productos, tarifas aduaneras altas, etcétera).

Otro aspecto importante es la inversión de los Estados Unidos, inversión que ha favorecido a los países europeos y Canadá, debido a que durante los últimos cuarenta años las relaciones entre Estados Unidos y América Latina se han encontrado con expropiaciones de propiedades norteamericanas como resultado de gobiernos reformistas o revolucionarios.

En el último capítulo se da una panorámica respecto a la diplomacia estadounidense en América Latina, la cual ha sido históricamente de una protección de sus intereses propios y sus relaciones han pasado por diversas etapas, las cuales van desde el «Destino Manifiesto hasta la Política del Buen Vecino», lo cual ha traído como consecuencia la frustración de los países latinoamericanos fortaleciendo su nacionalismo en contra de los Estados Unidos y, por otra parte, el desinterés de éstos por la problemática económica y política de sus vecinos del sur.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que ambas partes del hemisferio son interdependientes en su comercio, en su seguridad y en sus necesidades culturales.

En la parte final el autor da una serie de razonamientos con el fin de continuar con las relaciones diplomáticas y políticas, las cuales pueden basarse en las siguientes premisas:

- a) La reafirmación del principio de la no intervención, incluyendo el pluralismo político de América Latina;
- b) La reestructuración de la OEA convirtiéndola en un organismo bipolar, en el cual la comunidad latinoamericana tendría derechos y responsabilidades;
- c) Fortalecer el sistema hemisférico de seguridad en contra de agresiones exteriores;
- d) Un sistema de seguridad poderoso, haciendo los Estados Unidos generosas concesiones de comercio y aboliendo muchas de las restricciones presentes, estableciendo un patrón preferencial de derechos aduanales.

Para Edmundo Gasper, al ponerse en práctica los puntos antes señalados, América Latina se podrá convertir en dirigente del Tercer Mundo.

*Mauricio Ocampo Trejo**

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

OHMAE, Kenichi

El fin del estado-nación

Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997, 270 pp.

En este libro el autor propone el fin del estado-nación como un ejercicio intelectual proveniente de la experiencia y de la práctica.

Kenichi Ohmae es consejero de empresas y de algunos gobiernos en el sureste asiático, de ahí que su obra oscile entre los países integrantes de esa región.

El autor aboga por un mundo sin fronteras en donde la economía dirija todas las actividades de las sociedades en las diferentes regiones del planeta. Afirmar que la economía mundial y los efectos de la moderna tecnología de la información están cambiando de manera irreversible las fronteras y las formas de organización de las sociedades al final del milenio. Así los consumidores, en una correlación de mercado, trascienden las fronteras, que hoy en día sólo representan un obstáculo más que una ventaja, por lo que deben ser eliminadas. Afirmar que en esta economía total ninguna estrategia tradicional, ninguna línea política y ninguna forma atrincherada de organización puede permanecer indemne o inalterada.

Para Ohmae, cuatro son las grandes fuerzas que gravitan en la economía del mundo:

En primer lugar, los mercados de capital de la mayoría de los países desarrollados, cuyo poder económico puede ser transferido a gran velocidad a través de las fronteras nacionales, sin que los estados-nación interfieran o intervengan en lo absoluto; por lo tanto, las inversiones internacionales ya no están sometidas a limitaciones geográficas o a fronteras entre los estados, y es que en su mayor parte dichas transacciones se realizan entre particulares, se hacen con dinero privado, donde el estado-nación, en el mejor de los casos, es un mero espectador.

La segunda gran fuerza está constituida por la industria, cuya característica es su orientación mundial. En el pasado, preocupadas en todo momento por los intereses de los gobiernos de sus países de origen, las empresas llegaban a acuerdos con los gobiernos anfitriones, en virtud de los cuales aportaban recursos y conocimientos (tecnología, marcas, patentes) para disfrutar de un acceso privilegiado a los mercados locales. Esto ha cambiado, las estrategias de las modernas corporaciones multinacionales ya no están

condicionadas por razones de estado, sino por el deseo —y la necesidad— de atender los mercados atractivos allí donde se encuentren, y de acceder a regiones lucrativas de recursos, estén donde estuvieren. Las ayudas financiadas por los gobiernos, los anticuados incentivos o ventajas fiscales que se concedían por invertir están perdiendo la importancia que tuvieron; las empresas transnacionales se desplazan hoy a los lugares donde encuentran mejores y más amplias libertades para actuar sin restricción alguna, por ejemplo, cuando las empresas se instalan en un cierto país llevan su tecnología y su capital, pero estos no son concesionados a los gobiernos anfitriones, son sus materias primas que con ellas llegan y con ellas se van. Con este desplazamiento también hay una transferencia de capital que busca oportunidades rentables, así, examinando las posibilidades de los mercados de valores, se eligen aquellos potencialmente destinatarios de inversiones, evaluando las ventajas de las operaciones, quedándose en donde les es más favorable. De esa manera se amplía la gama de mercados de capital, consiguiendo recursos, que a su vez se aplicarán en otro país.

La tercera gran fuerza está constituida por la tecnología de la información, la cual hace posible que una empresa pueda operar en diferentes partes del mundo sin tener que construir un sistema empresarial completo en cada uno de los países en los que tiene presencia. Las empresas internacionales pueden controlar las actividades de fábricas diseminadas en continentes diferentes. Esto hace posible las alianzas estratégicas transfronterizas (ya no es necesario tener un ejército de trabajadores). La capacidad de las transacciones económicas está en la red de las grandes carreteras de la comunicación y por lo tanto siempre a disposición inmediata, eficiente y eficaz de las internacionales del dinero.

La cuarta gran fuerza la constituyen los propios consumidores, los cuales, a través de los medios de comunicación, adoptan una orientación mundial de consumo, consecuencia lógica al acceso de orientación de otros estilos de vida, principalmente, desde y entre los países industrializados. Estos compradores son mucho menos proclives y están

mucho menos condicionados por sus propios gobiernos a comprar los productos nacionales, sino lo que les conviene, venga de donde viniere. En una economía mundial, el comprador es mundial.

Para Kenichi Ohmae, antiguo miembro de la firma de consultores internacionales «McKinsey Company», las transnacionales impulsadas por la información se dirigen a una economía sin fronteras, y ello es un reto para la integración y la cohesión del estado-nación, que sin duda se resolverá a favor de aquellas; así los estados-nación dejarán de tener significado alguno en la actividad económica y consecuentemente en la gestión político-económica.

Según el autor, se equivocan aquellos que piensan que las fronteras entre los países seguirán demarcando los acontecimientos económicos, políticos y culturales que se dan en las sociedades actuales, por lo que se pregunta cuál es la relevancia y eficacia de los estados-nación como formas de agrupación significativas. Afirma que muchos de los valores que servían de fundamento a un orden mundial de estado-nación, independientes y soberanos (democracia liberal, soberanía política, etc.) han demostrado que necesitan ser sustituidos y en el mejor de los casos sufrir una profunda redefinición. Y es que esos conceptos o categorías decimonónicas son obsoletas para el siglo XXI. Sentencia: «En algunas empresas y en la mayoría de los gobiernos, hay un diferencial de más de un siglo entre las realidades transfronterizas del mundo exterior, la estructura de ideas y los principios empleados para interpretarlas. Las viejas ideas se resisten a desaparecer».

Dice el autor de *The mind of the strategist* que su obra pretende que los dirigentes, académicos y líderes políticos recapaciten acerca de los motivos por los que algunas regiones prosperan económicamente, mientras que otras no lo hacen, y por qué las políticas tradicionales, basadas en principios tradicionales, no pueden ofrecer una guía adecuada en un mundo sin fronteras. Por tanto, mientras los viejos principios sigan dando forma a la política sufrirán las consecuencias internacionales.

Ohmae, en una conferencia a dirigentes de grandes corporaciones internacionales (llevada a cabo en Stuttgart, Alemania, en 1990), predijo la desaparición de la Unión Soviética. Ahora, afirma que el viejo mundo se ha fracturado y con él los modelos de los países industrializados, hasta el punto en que se hace imposible su reparación. Por lo tanto, ello modifica de manera fundamental la ecuación

económica, haciendo anticuado el papel de los estados-nación, pues la calificación para sentarse a la mesa mundial y presentar soluciones mundiales responde no a las «fronteras artificiales y políticas» actuales de los países, sino a lo que él ha llamado «centros de unidades geográficas», que es en donde se produce el trabajo, la riqueza y florecen los mercados.

Esta nueva división obedece más a intereses económicos que políticos o nacionales. Advierte que esas unidades geográficas, verbigracia, Hong Kong, Osaka, Cataluña, constituyen centros geográficos alrededor de los cuales se construyen los estados-región.

Lo que define a estos «estados-región», no es la ubicación de sus fronteras políticas, sino el hecho de que tienen las condiciones para ser verdaderas unidades operativas en la economía mundial actual.

El libro, dividido en nueve capítulos y un epílogo, explora los asuntos siguientes: en el capítulo primero, «La ilusión cartográfica, el nuevo orden mundial», explica la erosión sufrida por la economía y la información de los estados-nación, hace un recuento de la desaparición de estados y la creación de otros, así como de los conflictos étnicos, religiosos, etc. y el fracaso de los centros políticos que hoy detentan el poder para resolver satisfactoriamente esos problemas. Señala que las líneas de quiebre del mundo surgido en la posguerra no surgen de la política o la ideología, sino de la cultura.

En el capítulo dos, «La escala del desarrollo», dice que el desarrollo de las sociedades requiere deshacerse del opresivo control del gobierno y las reglamentaciones intervencionistas; así las decisiones que tomen los gobiernos será la diferencia entre un más rápido y mejor desarrollo de unos frente a otros. Advierte que a pesar de las reticencias de algunos gobiernos, las economías de primera línea, con las que entren en relación, les exigirán acciones correctivas como precio de admisión en este nuevo orden económico mundial.

En el capítulo tres, «El nuevo “crisol”», describe los avances en la tecnología de la información que están impactando en el mundo, los cuales han tenido tres efectos: el primero, en la esfera macroeconómica, ha hecho posible que el capital se traslade instantáneamente a cualquier lugar del mundo y por lo tanto, el que los flujos de capital dejen de estar necesariamente vinculados a los desplazamientos de materiales y de bienes, de ahí que las formas tradicionales de comercio sólo representen una

fracción diminuta del mismo; el segundo, en la esfera empresarial, estos avances vienen a modificar la naturaleza de los mercados, de los productos y de los procesos organizativos; el tercero, que se da en la esfera de los consumidores de cualquier parte del mundo, estos coinciden y conviven con otros consumidores del mismo u otro país o continente, con los mismos productos y servicios y los valores relativos entre estos.

En el capítulo cuatro, «El mínimo social garantizado», el autor dice que en una economía sin fronteras, la mano invisible del mercado todo lo regula, a diferencia del pasado en que el mercado se daba dentro de las fronteras del estado-nación. Hoy la actividad económica define el escenario en el que han de operar todas las instituciones, incluido el aparato de la soberanía del estado. Por lo tanto, desde la política económica, el estado-nación se ha convertido en una unidad artificiosa, pues al ser una creación de etapas antiguas de la historia industrial, ni tiene incentivos, ni la credibilidad, ni los instrumentos, y ni la base política para desempeñar una función eficaz en una economía en la que no existen fronteras.

A juicio del autor, los estados-nación, a causa de su orientación, no pueden llevar a cabo su actividad económica, pues consideran, principalmente, las consecuencias políticas y no las económicas; por lo tanto, están siempre determinados por «las reglas de la lógica electoral, así como de las expectativas populares».

En el capítulo cinco, «El “interés nacional” una industria en declive», Ohmae se pregunta, ¿por qué ha dejado de funcionar lo que mantenía unidos a los estados-nación?, y se contesta que la respuesta está en el rechazo de la gente ante las corruptas maniobras de los que ocupan el poder. Hace suyas las palabras de Nathan Gardels, cuando éste señala que «cuanto menos tienen que ofrecer los viejos partidos para el electorado, más desesperadamente tratan de recaudar fondos electorales para mantenerse en el poder...». No obstante —dice—, reflejan un sentimiento opuesto que se explica por los excesivos abusos cometidos por el sistema político, al cual, sin embargo, le reconoce —al sistema— que sin esos abusos sería perfectamente funcional. Afirma Ohmae que el aparato del estado-nación es un mecanismo inadecuado para ocuparse de las amenazas y oportunidades de la economía mundial. Critica al sistema democrático, apoyándose en Gianni de Michelis (quien fuera ministro de asuntos exteriores

de Italia) cuando sentencia que «estamos presenciando la explosión del obsoleto modelo de la democracia liberal, que no puede ya acomodarse a nuestras dinámicas y complejas sociedades, con sus sofisticados electorados, tan diversos y con intereses tan tremendamente diferenciados»; y añade, mientras el bienestar de esas sociedades dependió de su capacidad de explotar de manera segura los escasos recursos naturales, el interés nacional estuvo claro: proteger esos recursos, pero en las condiciones actuales, de una economía globalizada impulsada por el capital internacional, quienes protegen sus magros recursos se aíslan del crecimiento. Ohmae antepone el «interés nacional» *versus* el «interés de las personas», señalando que éste es el que debe prevalecer.

En el capítulo seis, «Ahuyentar a la economía mundial», nuevamente el autor se plantea interrogantes: «¿dónde se encuentra el interés nacional en un mundo sin fronteras?, ¿son las principales unidades políticas del mundo —sus estados-nación— verdaderamente capaces de ocuparse de estos intereses de justicia?». Según el autor el reto que enfrentan los estados-nación ya no es si tienen la capacidad de imponer sus condiciones militarmente, ni de si a través de la violencia institucionalizada son capaces de controlar a sus propios pueblos, o de si, mediante el ejercicio de la soberanía, pueden acelerar o frenar la expansión del libre comercio; sino, si tienen la capacidad de atraer la economía mundial a sus países, potenciándola de una manera productiva y, más aún, retenerla.

Dice el autor que dentro de los estados-nación siempre habrá grupos que favorezcan el mínimo socialmente garantizado en aras del proteccionismo en el nombre del estado. El reto para los gobiernos es superar esta prueba, demostrando que tiene la voluntad y la capacidad de resistirla y además de «acogerse sinceramente a las reglas de la economía mundial».

En el capítulo siete, «La aparición de los estados-región», Kenichi Ohmae construye el marco histórico-ideológico de las condiciones de los estados-nación; y dice que sacudidos por súbitos cambios en la dinámica industrial, la información, las preferencias de los consumidores y los flujos de capital; agobiados por las exigencias de los mínimos sociales, además, atados por sistemas políticos obsoletos, los estados-nación carecen de sentido y significación en la actualidad, por lo que en la mayoría de los casos los sistemas políticos han perdido la capacidad de utilizar

la lógica económica mundial como criterio básico en las decisiones que toman.

Reitera el autor, que para los susodichos estados-nación y especialmente para sus líderes, el interés fundamental sigue siendo la protección del territorio, de los recursos, de los puestos de trabajo, de la industria, incluso de la ideología. No se dan cuenta que los habitantes de esos países están más pendientes del mercado mundial, que sí son sus intereses, que de las «retrógradas preocupaciones e ideologías del estado-nación al que pertenecen».

En ese orden de ideas, se hace necesaria la creación de un nuevo orden al que el autor denomina «estados-región»: unidades geográficas como el norte de Italia, Baden-Württemberg (o el alto Rin), Gales, San Diego/Tijuana, Hong Kong/China del sur, Silicon Valley/Bahía de San Francisco en California, y Pusan (y el extremo sur de la península de Corea) y las ciudades de Fukuoka y Kitakyushu en el norte de la isla japonesa de Kyushu, etc. En un mundo sin fronteras estas son zonas económicas naturales. Aunque de dimensiones geográficas limitadas, su importancia estriba en su enorme poderío económico. De la misma forma, la región japonesa de Kansai, —Osaka, Kobe y Kioto— ocuparían el sexto lugar, detrás del Reino Unido.

Sin embargo, estos estados-región en vez de poder unirse al grupo de los siete (G/7), por ejemplo, los alcaldes y gobernadores de Kansai tienen que desplazarse todas las semanas hasta Tokio, «con el sombrero en la mano, para conseguir las aprobaciones, autorizaciones y recursos necesarios para cualquier cosa que pretendan hacer». Los líderes regionales de Japón no sólo no pueden sentarse a la mesa mundial a la que, de acuerdo con sus economías, tendrían derecho, sino que ni siquiera disfrutan de las mismas libertades que las entidades federativas de Estados Unidos de América o los *Länder* de Alemania.

Estos estados-región pueden o no encontrarse dentro de las fronteras de una nación determinada. Que sea así es un simple accidente histórico, en términos prácticos no tiene ninguna importancia: «Al igual que Singapur, muchos son, en realidad, ciudades-estado que han renunciado voluntaria y explícitamente a algunas de las galas propias de los estados-nación, a cambio de poder disfrutar de una capacidad (relativamente) libre de trabas para aprovechar la economía mundial».

El autor hace la distinción entre estados-región y grandes concentraciones humanas: Los estados-región, no obstante, no son lo mismo —aunque puedan tener el mismo tamaño— que las megalópolis como Calcuta o la Ciudad de México. A diferencia de los estados-región, estas inmensas agrupaciones humanas no se dirigen, o no pueden dirigirse, a la economía mundial en busca de soluciones para sus problemas, o de recursos para que estas soluciones funcionen. Por el contrario, se dirigen a los gobiernos centrales de los estados-nación en los que se encuentran ubicadas.

En virtud de su subordinación política, las megalópolis son indiferentes a la lógica económica mundial, no la buscan, ni son capaces de aprovecharla cuando se pone a su alcance. A falta de estas relaciones mundiales, son incapaces de reubicarse por sus propios medios en la trayectoria positiva del crecimiento. En realidad, el medroso respeto que muestran hacia la soberanía, las aísla y las priva de los únicos medios posibles de progreso. Al mismo tiempo, ese respeto hacia la soberanía impone una carga muy pesada, en ocasiones insoportable, sobre sus gobiernos centrales que —en aplicación del mínimo socialmente garantizado— deben destinar recursos sin fin a sus «bolsas de necesidades sin fondo». De este modo, al igual que ocurre con los sectores industriales en declive, la dinámica económica de las megalópolis traza una espiral descendente de la que no podrán salir por sus propios medios. En cambio, los estados-región son mejores porque pueden dejar a un lado toda la parafernalia de la soberanía a cambio de la capacidad de aprovechar las «economías» mundiales a su conveniencia.

La población, por lo tanto, no es el elemento esencial. Lo que más importa es que cada estado-región posea, en una u otra combinación, los ingredientes esenciales para la participación provechosa en la economía mundial.

En el capítulo ocho, «Estrategia de cebra», el autor sugiere que en las modernas transacciones comerciales, la única posibilidad de vender es a través de un grupo de organizaciones no basadas en naciones al estilo de la ONU, sino a través de la capacidad y competencia del estado-región. Así, el único método razonable consiste en desarrollar una organización exclusiva de estrategia y desarrollo. Para los directivos mundiales, los puntos atractivos y sobre todo manejables del mapa del desarrollo, no son los países, sino las regiones económicas. Y es que las

regiones son de suma importancia, porque la escala de esfuerzo de gestión exige su factibilidad. En cambio, los gobiernos nacionales tienden a ver esto como problemas desestabilizadores en lugar de verlo como oportunidades que se debieran aprovechar; se preocupan por la ideología nacional, por sus instrumentos de política para controlar a las agrupaciones de la actividad económica, y de «cómo esas actividades de flujos transfronterizos distorsionan lo nacional».

Dice Kenichi Ohmae, la política de la ONU, centrada en los estados-nación, puede mostrarse voluntariamente cerrada hacia estos acontecimientos: El Estado de Myanmar, después de todo, está al margen del régimen internacional, y Camboya levanta muchos recelos. Sin embargo, Thai Air tiene un vuelo regular a Rangún, se realizan constantemente operaciones comerciales informales a través del río Salween entre Tailandia y Myanmar, y las variadas operaciones comerciales realizadas con intereses jemerres son mucho más reales y tangibles que los distantes pronunciamientos del presidente Sihanouk, al que tanta atención se le presta en Occidente.

Ohmae sigue ilustrando: de una forma muy parecida, si un empresario se encuentra en Tokio u Osaka, tendrá, en el mejor de los casos, una visión distante de los acontecimientos que están ocurriendo en China. Este es el motivo de que una empresa como Sanyo haya desplazado a su primer vicepresidente ejecutivo de Osaka a Dalian. Desde allí se aprecia mucho mejor el noreste de China. De la misma manera, si el empresario está en Kuala Lumpur o en Singapur, estará en el centro *de facto* de una red de comunicaciones, que conecta a varias de las mayores economías del mundo. Se situará efectivamente, en un nudo de información, en una posición equivalente a la que se encontraban, hace una generación, quienes establecían un «puesto de escucha» del bloque oriental en Viena o Helsinki. Puede que estos puntos no sean los centros operativos ideales, pero tienen un valor inmenso como puntos desde donde se pueden preparar estrategias.

En el pasado se habrían sentido atraídos a estas regiones por los bajos impuestos, o por su proximidad a las materias primas o por la mano de obra barata. En la actualidad, la atracción se debe, cada vez más, a su conexión con varias de las regiones en crecimiento con más alicientes del mundo.

En el capítulo nueve, «La respuesta del estado-nación», Ohmae analiza el estado actual que guardan

los países en el concierto internacional y dice: cuando el Secretario General de las Naciones Unidas llama a Asamblea General, cada uno de los delegados presentes en la sala tiene un voto en las deliberaciones de la Asamblea. «Representan a estados-nación cuyas dimensiones oscilan entre los mil doscientos millones de habitantes de China y los diecisiete millones de kilómetros cuadrados de Rusia», por una parte; por la otra, a los ocho mil habitantes de Nauru, que viven en un atolón de apenas veinte kilómetros cuadrados. Sin embargo, importantes economías del mundo no están representadas directamente: los dos ejemplos más notorios son, por supuesto, Hong Kong y Taiwán. La región que se encuentra en torno de Tokio, la tercera economía del mundo (sin incluir a Japón), se halla presente sólo por delegación, como California al igual que Cataluña. Hay pueblos importantes que no están representados directamente, como los kurdos, o los zulúes o los palestinos. Las más importantes agrupaciones de interés tampoco están directamente representadas: el NAFTA, la Unión Europea, o la APEC, por ejemplo.

Concluye Kenichi Ohmae: como las únicas entidades oficialmente «visibles» para la ONU son los estados-nación tradicionales, cuando, con esa falsa modestia que tan bien se ajusta a la cobertura informativa simplista, elaborada a partir de frases impactantes, los delegados de esos estados-nación anuncian que «todo está tranquilo en la frontera oeste», no queda más remedio que respetar su veredicto. A no ser, claro está, que se planteen cuestiones acerca de la legitimidad formal de los gobiernos que los han enviado. En la práctica, esto significa que las cuestiones que no encajan en el perfectamente delimitado concepto de conflicto entre un país y otro no pueden ser objeto de debate

en la ONU, hasta que alcanzan unas proporciones catastróficas, que ni siquiera los burócratas internacionales puedan desviar la mirada.

Cada vez es mayor el número de cuestiones que, requiriendo la atención de la comunidad mundial, no se pueden subsumir convenientemente dentro de las fronteras de los estados-nación, ni de los mandatos de las instituciones multilaterales o mundiales que vinculan entre sí a esos estados-nación. Se trata, en su mayor parte, de problemas que no tienen nada que ver con la *realpolitik*, o equilibrio de poder, sino con las vidas cotidianas —y la calidad de vida cotidiana— de personas ordinarias en lugares ordinarios. La óptica que emplean los estados-nación tiende a marginar estos problemas. Por regla general, la gente no vive ni trabaja en países, día tras día, su ámbito primordial de vida es local o regional.

*Raymundo P. Gándara**

* Profesor Investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral.

FOX PIVEN, Frances y Richard A. Cloward

Why americans don't vote

Pantheon Books New York 1988, 325 pp.

En todo país democrático la participación ciudadana sin duda es el factor total que permite su vigencia, por tanto, el abstencionismo electoral que aparece con el propio sufragio, como la no participación en el acto de votar de quienes se encuentran facultados para ello. El abstencionismo electoral es por tanto el fenómeno a estudiar en la obra que a continuación se reseña, al ser una muestra de los motivos que ocasionan la apatía participativa, y un indicador de la participación.

Este libro es un estudio propositivo realizado por Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, que analiza el abstencionismo de los votantes norteamericanos, no obstante que fue realizado en 1988, hoy en día continúa vigente y se muestra como un claro indicativo de los problemas que originan el abstencionismo en un sistema democrático.

Se encuentra dividido en siete capítulos, un epílogo y cuatro apéndices. Observa las medidas con las que cuentan los Estados Unidos de Norteamérica en la organización de sus elecciones que indirectamente provocan el abstencionismo tanto en la clase alta como en la clase trabajadora, así como el detonador que ha llevado a acrecentar los movimientos abstencionistas de la clase baja.

En este trabajo se expone el nacimiento de diversos movimientos políticos en el país, así como las diversas alternativas políticas ante las que se encuentra el elector, que de hecho pueden confundir al electorado, y dar nacimiento a un sentimiento de indiferencia, como respuesta a las campañas negativas que presentan los partidos políticos.

En su primer capítulo, «Politics of Nonvoting», los autores se enfrentan a afirmar que «el derecho de votar es el claro símbolo del sistema de la política democrática», por lo que sin duda el voto por sí mismo es la expresión del derecho del ciudadano para elegir a sus líderes y por tanto la alternativa para dirigir su vida económica, política y social en un país. Este capítulo presenta una tabla comparativa de la asistencia de los votantes a los comicios electorales,

realizada por la Universidad de Harvard y la ABC, en la que se refleja que países como Bélgica y Australia presentaban una participación del 95 y 94% respectivamente, ubicándose en el primero y segundo lugar de la tabla, mientras que Estados Unidos se ubicaba en el lugar número 23 con un 53% de participación; lo que representó un aliciente para los creadores de la presente obra, quienes se preocupan por

observar la política llevada a cabo por las instituciones americanas, que sin duda no han cumplido las promesas ofrecidas en sus campañas electorales, y eso ha reflejado que hoy en día las clases trabajadoras muestren una mayor apatía. A una década de su creación esta obra continúa señalando objetivamente los problemas consecuentes del fenómeno multicitado.

El capítulo dos analiza la década de los noventa como la movilización electoral, y los movimientos suscitados a partir de 1896, en los que las políticas públicas rompieron los patrones de participación, orientadas a buscar el voto de los granjeros y hacendados, eliminando a través del voto censitario y capacitario a los esclavos.

Entre 1896 y 1920 la asistencia electoral se tornó de un 76 a un 49% existiendo una desmovilización electoral en las elecciones de 1896 que crearon así nuevas políticas de participación y eliminándose así las políticas de exclusión racista.

El capítulo tres, por su parte, explica cómo el fenómeno de la desmovilización acompaña al fenómeno del abstencionismo y esto se inicia en un estudio realizado en las elecciones de 1890 y 1892 en el que se apunta cómo la participación en el norte de los Estados Unidos aumenta con este movimiento a la entrada del 1900, en la que la ciudadanía por sí misma decide solidarizarse y las élites sociales inician su participación en sus diferentes estratos. Sin duda la reconstrucción legal y procedimental que vivieron los Estados Unidos a partir de 1886, inyecta un especial interés tanto en los candidatos a ocupar los escaños gubernamentales como en los votantes declinando

estos a tener una satisfactoria experiencia democrática que virtualmente ha sido uno de los mejores ejemplos con los que ha contado este país.

Llama nuestra atención este capítulo, ya que al encontrarnos actualmente a las puertas del año 2000, con la debida proporción guardada, se vislumbra el interés ciudadano que se ha despertado para estas próximas elecciones en nuestro país, y por lo cual sin duda el lector interesado en el tema encontrará un sinnúmero de similitudes, que en especial en este capítulo manifiesta con la participación que México muestra hoy en día.

El capítulo cuatro explica el fenómeno del «nonvoting», mediante dos debates, en el primero de ellos, se muestran las causas provocadas por las instituciones, en el que los partidos políticos han colapsado su competición creando desinterés en los votantes, y por otra parte, el gobierno no ha disuadido a los partidos políticos de presentar campañas electorales «aburridas» y sin proposiciones claras para los votantes, por lo cual la abstención refleja la supresión de opciones y alternativas que reúnan las necesidades de los no participantes.

Esta teoría defiende el hecho de que los votos no depositados por los ciudadanos son la respuesta al no contar con opciones de participación que reúnan los requisitos indispensables de confianza y proyectos de clara realización que solicita el elector al candidato, es decir, es una «abstención política» o consciente, demostrado por una actitud pasiva en el acto electoral, como rechazo al sistema político o a la convocatoria electoral en concreto.

El segundo debate, entre otros puntos, muestra explicaciones sociales y psicológicas que se encuentran en los electores, y que definen su abstencionismo, entre ellas destacan el problema del analfabetismo, los efectos demográficos en donde los anuncios de participación no llegan a toda la ciudadanía; tal vez hoy en día este factor ha desaparecido al haber crecido inimaginablemente la cobertura de los medios masivos de comunicación, por medio de los cuales los candidatos de los partidos políticos pueden hacerse presentes en todos los lugares necesarios para la penetración de su mensaje electoral. Sin embargo, esta corriente encuentra problemas de apatía, indiferencia, la relativización de la importancia de las elecciones por su mínima influencia en las decisiones políticas.

Por otra parte, se analizan las diferencias raciales que existieron en los Estados Unidos, así como la

poca participación de los inmigrantes al vivir concentrados en una clase trabajadora que no presentaba interés en la participación social; más tarde aparecieron exámenes y procedimientos especiales para otorgar la naturalización de esta clase, y se demostró que posteriormente los ciudadanos que habían obtenido esta calidad presentaban un alto nivel de participación.

Finalmente, los efectos de las restricciones de los votos censitarios y capacitarios llevaron a mostrar explicaciones a la no participación presentada en los ciudadanos a los cuales les había sido vetado este derecho, quienes al conseguir abolir dichas restricciones no participaban y las encuestas realizadas al cabo mostraban un rechazo a los partidos demócrata y republicano al sentir dichos votantes que tan sólo eran utilizados para fines políticos, pero realmente no eran tomados en cuenta como ciudadanos de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el capítulo cinco se analizan los estudios de participación realizados a partir de 1920 a 1988 en los Estados Unidos a los diferentes niveles electorales de participación en los que la participación de la clase trabajadora sobresale, por lo que el desarrollo democrático de los Estados Unidos busca albergar y satisfacer las necesidades de dicha clase. Por otra parte, la participación de la clase católica muestra un ascenso. De 1930 a 1932 se presentan alternativas simultáneas por parte del partido demócrata y republicano para tratar de brindar a los votantes un clima de seguridad y confianza que, entre otras cosas, trata de competir con las candidaturas independientes, que a partir de 1920 se incrementa en la participación ciudadana.

En el capítulo seis, entra a una nueva era en 1920, donde los partidos políticos buscan por nuevos votantes, y el gobierno conjuntamente implementa nuevas estrategias de registro; recordemos que el desarrollo de las computadoras no existía en estas fechas ni la influencia de los medios de comunicación, por lo que la penetración a los electores presentaba una mayor dificultad. Por tanto se realizaron estrategias en las cuales las iglesias y lugares de culto, escuelas, tiendas de abastecimiento y avenidas principales contaban con sitios específicos para que las personas se registraran y así tener capturado a un mayor número de personas en los registros de votantes. Una vez obtenidos estos datos, los partidos contaron con dicha información y por primera vez se

despierta la inquietud de preguntarles a los votantes qué esperaban de su partido político.

Sin duda los Estados Unidos han trabajado arduamente por crear un registro electoral confiable y en donde se captan a la mayor parte de sus ciudadanos. Como ejemplo este libro presenta la tabla de proporciones de votantes de dicho registro dividiendo a los ciudadanos en blancos, negros, de origen hispánico, mujeres, hombres, empleados, desempleados, personas con diferentes niveles de educación, etc., y se explica que estos datos ahora constituyen la base del desarrollo de las plataformas políticas de los partidos, así como de sus estrategias de mercadotecnia política para tratar de influir en todo el electorado, y así combatir el fenómeno del abstencionismo.

Finalmente, el capítulo séptimo presenta las perspectivas de una reforma de registro para votar en la que se estudia las edades de los ciudadanos, su origen social, estado civil y socioeconómico, y explotando las bondades de los sistemas de cómputo así como los medios masivos de comunicación para lograr una total penetración en la ciudadanía estadounidense y con ella crear métodos que permitan combatir al fenómeno del abstencionismo. En ellas encontramos el interés por que los menores de edad cuenten con elecciones infantiles que siembren en ellos la semilla de la participación democrática, así como exenciones en la compra de gasolina o artículos de primera necesidad a las personas que demuestren que votaron el día de la elección. Sin duda esto es un arduo trabajo que se realiza mediante estrategias conjuntas entre partidos y candidatos y que buscan influir en la ciudadanía para crear una responsabilidad conjunta.

Esta obra será de un especial interés para todos aquellos lectores interesados en los fenómenos de participación y que no obstante su fecha de realización se encuentra vigente hoy en día, por lo que su lectura es ampliamente recomendable.

*Alejandra Loera Ochoa**

* Profesora Investigadora de la Coordinación Académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral.