



DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

CENTRO DE FORMACIÓN Y DESARROLLO

Dirección de Programas de Desarrollo Institucional

REPORTE FINAL

***ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE INSTRUMENTOS ELECTORALES
EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS***

Actividad con la clave FDDD0203003 del Calendario Anual de Actividades 2000 del Centro de Formación y Desarrollo en colaboración con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

Ciudad de México,
diciembre de 2000



DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES

CENTRO DE FORMACIÓN Y DESARROLLO
Dirección de Programas de Desarrollo Institucional

REPORTE FINAL

***ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE
INSTRUMENTOS ELECTORALES
EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS***

Actividad con la clave FDDD0203003 del Calendario Anual de Actividades 2000 del Centro de Formación y Desarrollo en colaboración con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

Ciudad de México,
diciembre de 2000

Índice

Presentación	2
Introducción	3
	6
Parte I. Países con democracias consolidadas	6
Capítulo 1. Democracia y elecciones	
Capítulo 2. Caracterización de los procesos electorales	11
Parte II. Análisis comparativo de instrumentos electorales de México, Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia	25
Capítulo 1. Sistema político electoral	28
Capítulo 2. Instituciones responsables del proceso	
a) Organización y calificación de las elecciones	40
Capítulo 3. Los instrumentos electorales	62
Capítulo 4. Elementos que inciden en la planeación y organización de los procesos electorales.	65
Conclusiones	74
Bibliografía	78

El Centro de Formación y Desarrollo, en cumplimiento de sus atribuciones y en respuesta a la solicitud de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, incluyó en su Calendario Anual de Actividades para el año 2000 el *Estudio comparativo sobre instrumentos electorales en países democráticos*, con la clave de actividad FDDD0203003, como parte del Subprograma III: Estudios, Investigaciones y Divulgación.

El estudio se centra en el análisis de los instrumentos electorales y algunos factores del sistema político electoral de Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia, con el objeto de compararlos con los de México para evaluar sus ventajas o desventajas frente a ellos.

El estudio fue realizado por la Dirección de Apoyo a los Programas de Desarrollo Institucional del Centro de Formación y Desarrollo.

Uno de los proyectos más difíciles de lograr en la historia de la humanidad ha sido la instauración de la democracia.¹ Son pocos los países que hoy en día se pueden catalogar como democráticos o que cuentan con un gobierno democrático; la mayoría de ellos se encuentran en proceso de transición a la democracia, transición que en algunos casos ha durado décadas, y en otros seguramente tardarán otras tantas antes de alcanzarla plenamente.

Hablar de gobiernos democráticos implica referirse al sistema político y a todos los aspectos inherentes a éste: la política, que es el espacio donde se establecen las relaciones de dominio y de poder; el sistema electoral, que manifiesta el procedimiento que se sigue para elegir a los gobernantes; el sistema de partidos, la gobernabilidad, la legitimidad, la legalidad, el consenso, el ámbito socioeconómico, el poder público, la sociedad civil y la participación ciudadana, entre otros.

Es importante señalar que no es intención de este estudio profundizar en el concepto de democracia, ni analizar todos sus aspectos; lo que se pretende es llevar a cabo el análisis comparativo de los instrumentos electorales que se utilizan en países democráticos. Se parte de la hipótesis de que los instrumentos de un grupo de países democráticos están mejor diseñados y gozan de una mayor aceptación por parte de los ciudadanos, además de estar en todos los sentidos mejor estructurados que los de países en proceso de transición a la democracia.

¹ "La democracia, tal como se entendió clásicamente, significaba por sobre todas las cosas participación directa de los ciudadanos: o la democracia era participativa o era un engaño." Véase Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Tr. Leandro Wolfson, Ediciones Paidós, España, 1992, p. 272.

Es necesario insistir en que no es lo mismo ser democrático, que estar en proceso de serlo.² La diferencia radica en la experiencia, en la madurez alcanzada, en el consenso de que el método que se aplica asegura legal y legítimamente la participación ciudadana que es uno de los aspectos más importantes de la democracia.

México, al igual que otros países, se encuentra inmerso en un proceso de transición a la democracia, lo cual implica que exista un interés creciente por parte de la sociedad y del Estado en que los instrumentos y los métodos de elección de sus gobernantes sean cada vez más transparentes, apegados a derecho y tengan consenso de todos los mexicanos.

Bajo esta perspectiva y con el propósito de contribuir al desarrollo de la vida democrática, todas las actividades del Instituto Federal Electoral, que es responsable de organizar y administrar las elecciones, se rigen bajo cinco principios básicos: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, según se establece en el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.³

Algunas de las actividades de mayor trascendencia que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral es la integración y actualización del padrón electoral, la credencial para votar con fotografía y la lista nominal, que constituyen los instrumentos electorales.

² Recordemos que los países democráticos no nacen, se hacen en el transcurso del tiempo con la participación ciudadana y la voluntad del gobierno al aplicar diferentes medidas a través de sus instituciones gubernamentales.

³ Véase el artículo 92, incisos e), f) y h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el Instituto Federal Electoral se ha dado a la tarea de buscar mejores opciones tecnológicas y administrativas enfocados a lograr que los instrumentos electorales adquieran una creciente credibilidad ante los ciudadanos. De ahí el interés por conocer los instrumentos electorales que se utilizan en otros países democráticos a fin de considerar aquellos que brinden mejores resultados y puedan servir como dignos modelos a seguir en nuestro país.

Con dicho propósito se llevó a cabo el desarrollo del presente estudio, en el que se eligieron países que de acuerdo con las opiniones de algunos autores, estudiosos del tema, son considerados democráticos. Los países seleccionados fueron Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia. Como se puede apreciar, hubo una preferencia mayoritaria por países del continente americano considerando que el contexto histórico, político, cultural y socioeconómico es más acorde con el de México.

El estudio se divide en dos partes: en la primera, intitulada *Países con democracias consolidadas*, se hace una caracterización de cómo son y cómo se desarrollan los procesos electorales en países democráticos. En la segunda parte, llamada *Análisis comparativo de instrumentos electorales de México, Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia*, se lleva a cabo un estudio comparativo entre dichos países con respecto al sistema electoral y el diseño de los instrumentos electorales; las características del registro electoral, cómo es y qué características tiene el documento que funge como identificación electoral; y cuáles son los requisitos para sufragar.

Parte I: Países con democracias consolidadas

Capítulo 1. Democracia y elecciones

La democracia, como forma de organización en comunidad o en gobierno, ha prevalecido desde la época antigua, pero la concepción que de ella se tuvo es muy distinta de la que predomina en la actualidad. La democracia ha sido el tema central del discurso político en muchos países.

En la Antigüedad, según Platón y Aristóteles, la democracia era vista como una de las peores formas de gobierno; para ellos cuando el poder se depositaba en la democracia éste era ejercido sólo a beneficio de los pobres, dejando fuera a una parte de la sociedad, y aunque se tratara de una minoría excluida finalmente el mando no se ejercía en provecho de todos. Además, querer respetar las opiniones y la intervención de todos propiciaba tardanza y complicación, mientras que otras formas de gobierno, como la monarquía, se distinguían por ser más rápidas y sencillas.

En la actualidad la concepción de la democracia ha cambiado, en tanto que es considerada la más deseable de las alternativas y aunque existen diferentes definiciones o concepciones de ella prevalece la idea de que "la democracia es el gobierno del pueblo" o como Abraham Lincon la denomina: "gobierno para el pueblo, o sea, gobierno de acuerdo con la voluntad del pueblo".⁴

Diferentes autores han escrito sobre la democracia y la han definido de diferente forma. Por ejemplo Robert A. Dalh, quien en su libro *La democracia y sus críticos* explica la democracia procedimental, llamada por él "poliarquía", como la que está

⁴ Liphart, Arend, *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, Ariel, Madrid, 1987, p. 19.

vigente en aquellos países donde están presentes cuando menos ocho garantías institucionales:⁵

1. Libertad para constituir e integrarse en organizaciones
2. Libertad de expresión
3. Derecho de voto
4. Elegibilidad para cargo público
5. Derecho de los líderes políticos a competir por el voto
6. Fuentes alternativas de información
7. Elecciones libres y limpias
8. Que las instituciones, para hacer política de gobierno, dependan del voto y de otros signos de preferencia popular.

Arend Liphart, en su libro *Las democracias contemporáneas, un estudio comparativo*, considera dos modelos básicos de democracia:

1. Modelo mayoritario (o modelo Westminster) en donde gobierna la mayoría; es apropiado en sociedades homogéneas. Fue un modelo funcional de 1945 a 1970 en Gran Bretaña y se distinguía por:
 - a) La concentración del Poder Ejecutivo.
 - b) Estrecha unión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
 - c) Bicameralismo asimétrico, es decir, casi toda la Cámara de los Comunes pertenece al Poder Legislativo.
 - d) Bipartidismo: básicamente dos partidos políticos integran el gabinete (el Partido Conservador y el Partido Laborista).
 - e) Sistema de partidos unidimensional, es decir, integrados con base en su política socioeconómica.
2. Consenso, en donde hondas divisiones sociales han llevado a restricciones en la regla de la mayoría. Este modelo es más apropiado para sociedades plurales, lo ejemplifican muy bien Suiza y Bélgica. Difiere del modelo mayoritario en los siguientes aspectos:

⁵ Liphart, Arend, *op. cit.*, p. 20.

- a) Participan en el Poder Ejecutivo grandes coaliciones.
- b) Hay una separación formal e informal de poderes.
- c) Sistemas pluripartidistas: tanto Suiza, con un sistema de cuatro partidos, como Bélgica, con tres (Cristiano Demócrata, Socialdemócrata y Liberal), carecen de algún partido que se acerque al rango mayoritario.
- d) Sistema de partidos multidimensional. Ambos países cuentan con partidos que representan a diferentes estratos sociales, catolicismo, socialistas, liberales, agricultores y protestantes, entre otros.
- e) Representación proporcional. Distribuye los escaños parlamentarios entre los partidos proporcionalmente a los votos que reciben.
- f) Descentralización y federalismo territorial y no territorial. A pesar del enorme poder que tiene el gobierno central, el federalismo puede considerarse descentralizado por la amplia variedad de importantes tareas que se desarrollan en cada uno de los “cantones”, análogos a los ayuntamientos.

Por su parte, Norberto Bobbio, en su libro *El futuro de la democracia*, distingue a una sociedad democrática de una sociedad liberal, además de señalar que las formas de gobierno deberán cumplir con los siguientes requisitos para poder llamarse democráticas:

Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta; el procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y están garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir opciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.⁶

Mientras que Sartori, en su obra *Ingeniería constitucional*, señala diferentes tipos de democracia según las condiciones del país.

⁶ Camou, Antonio, "Gobernabilidad y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 37.

Como se puede observar, cada autor define los elementos que hacen o no contundente la existencia de la democracia en algún país. Sin embargo, para dichos autores los aspectos coincidentes como constante en todos los países democráticos, son los siguientes:

- La legalidad y la legitimidad. Para las instituciones es más importante que prevalezca la legitimidad de su poder, aun sin existir legalidad, mientras que para los gobernados la legalidad es fundamental sin importar qué tanto dominio tiene la legitimidad.
- La eficacia y estabilidad social que se logran gracias al respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre los individuos y grupos. A mayor eficacia mayor legitimidad y, por tanto, mayor aceptación y reconocimiento de la forma de ser gobernado.⁷

A diferencia de los modelos antiguos de democracia donde se convocaba a los hombres libres y se decidía pública y colectivamente lo que las leyes debían ser –democracia directa–, las democracias modernas, mejor conocidas como las representativas, se caracterizan precisamente por delegar la facultad deliberativa y resolutive a un cuerpo especializado en la elaboración de las reglas de la convivencia y a personas encargadas de la ejecución.

A partir del siglo XVII empiezan a desaparecer las monarquías y se establecen países con gobiernos democráticos representativos –primero en Inglaterra y las colonias de América y, posteriormente, en otros países europeos y latinoamericanos–, es decir, gobiernos donde la mayoría de los ciudadanos son los que deciden, a través de elecciones, qué grupo habrá de ejercer el poder durante un periodo previamente determinado.

⁷ Cfr. Camou, Antonio, *op. cit.*, p. 38.

Las elecciones son parte de los métodos democráticos que sirven para integrar a los órganos representativos del pueblo. Sin embargo, la celebración de elecciones en un país no significa necesariamente que el país sea plenamente democrático, pues ello no sólo depende del tipo de instituciones que se encargan de llevar a cabo el proceso electoral y del método que se aplica para elegir a los gobernantes, sino que intervienen factores políticos, económicos, sociales y culturales que deben ser considerados para determinar si un país es o no democrático.

La hipótesis que se plantea es que mientras menos democrático es el sistema político, menor será el carácter democrático que tendrán las instituciones encargadas de organizar las elecciones, así como distribuir el poder, independientemente del apego del sistema electoral a las normas electorales.

Se parte entonces de la idea de que elecciones y democracia no son equivalente si bien es común identificar aquéllas con ésta. La democracia es una forma de vida social y los procesos electorales son un método para elegir a los gobernantes: un método que da la posibilidad de reafirmar la democracia y hacer patentes valores democráticos como igualdad, tolerancia y respeto, al aceptar que cada voto que se cuente en la urna representa la voluntad de una persona.

La noción de sistema electoral tiene dos acepciones: en sentido amplio, como sinónimo de derecho electoral o régimen electoral, es decir, el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente, los partidos políticos; y en sentido estricto hace referencia a los principios y métodos utilizados para convertir los votos en escaños, es decir, al procedimiento técnico de la elección por medio de la cual la voluntad de los ciudadanos manifestada en las urnas se traduce en la representación política del parlamento y en la investidura del Ejecutivo.⁸

Los temas electorales son parte importante de la agenda política de cualquier país ya que posibilitan la gestación de la legitimidad de los gobernantes y favorecen el proceso de consolidación de la democracia; todo depende de las condiciones en que se celebran las elecciones, de las reglas que se utilicen y del respeto a las mismas. Sólo haciendo valer la tolerancia y asumiendo la derrota se logra la estabilidad política y la paz social, factores representativos de la democracia.⁹

Si los métodos utilizados y las instituciones encargadas de la organización del proceso electoral gozan de credibilidad y confianza por parte de los ciudadanos, si el fraude no impera antes o después de dicho proceso, si los votos se cuentan y se cuentan bien, entonces la democracia habrá triunfado porque la voz de todos se habrá escuchado y tomado en cuenta por igual.

⁸ Aguirre, Pedro (Coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Colección Francia, núm. 4, Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 12.

⁹ Cfr. Crespo, José Antonio, "Elecciones y democracia", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, 1997, pp. 25-27.

Existe una gran variedad de sistemas electorales, los cuales se pueden agrupar en cinco grandes tipos:

1. Sistemas de mayoría simple o relativa
2. Sistemas de mayoría absoluta
3. Sistemas de representación proporcional
4. Sistemas de representación semiproportional
5. Sistemas mixtos

Cada uno de estos sistemas se caracteriza por los siguientes factores:

1. Sistemas de mayoría simple o relativa

Consiste en que se acredita el triunfo de las elecciones al candidato que ha obtenido el mayor número de votos. Este sistema tiende a maximizar la cohesión de los partidos políticos porque saben que se lo juegan todo en una primera y única vuelta. Así el costo de cualquier división al interior del partido es muy alto.

El electorado tiende a desarrollar actitudes de "voto estratégico", que lo llevan a evitar "desperdiciar" su voto por partidos que no tienen posibilidades de triunfo y prefieren alguno de los dos punteros en la elección. El "voto estratégico" tiende a bipolarizar la competencia

Cada partido presenta un candidato y de la competencia emerge un solo ganador.

Se utiliza en las elecciones presidenciales de México, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Venezuela y Costa Rica, entre otros.

El doble voto simultáneo es una variante de este sistema, en el que varios candidatos del mismo partido compiten entre sí y frente a candidatos de otros

partidos, y resulta ganador el candidato que obtiene más votos del partido ganador. Se utiliza en Uruguay y Honduras.¹⁰

El efecto mecánico del sistema de mayoría relativa y distrito uninominal consiste en que todos los partidos, excepto los dos más fuertes, quedan gravemente subrepresentados.

2. *Sistemas de mayoría absoluta*

Se acredita el triunfo al candidato que recibe por lo menos el 50% + 1 del total de votos. Puesto que es difícil que sistemáticamente un competidor logre concentrar más de la mitad de los votos, el sistema de mayoría absoluta suele estar acompañado de una de las siguientes modalidades:

a) *La segunda vuelta*: consiste en volver a celebrar elecciones ocho o 15 días después de la contienda electoral, en caso de que ningún candidato logre conquistar la mayoría absoluta; en la segunda elección sólo compiten el primero y segundo lugares de la primera elección, los cuales pueden haber obtenido desde un 12% hasta un 40% de la votación y aun así catalogarse como el primero y segundo lugares. Este método es utilizado en Brasil, Chile, Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador y Ecuador.

En un sistema de dos vueltas, la primera vuelta tenderá a fragmentar el voto de los ciudadanos y no concentrar preferencias. Según Ulises Carrillo, en su artículo "La ronda perversa: Los efectos de la segunda vuelta electoral" publicado en el núm. 88 de la revista *Este País*, la segunda vuelta no facilita la gobernabilidad del sistema presidencial, sino que de hecho tiende a obstaculizarla y complicarla. Los presidentes electos bajo este sistema se enfrentan a la incapacidad, dentro del

¹⁰ Cfr. Lujambio, Alonso, "Sistemas electorales", en *El léxico de la política* (en prensa), de Isidro H. Cisneros, Flacso, pp. 1-2.

marco legal e institucional, de traducir su triunfo mayoritario en acciones de gobierno.

- b) *El voto alternativo*: intenta producir una mayoría absoluta sin necesidad de ir a una segunda vuelta. Se le conoce con ese nombre porque desde la primera elección al elector se le pregunta cuáles son sus preferencias alternativas (su segunda, su tercera o su cuarta alternativas). Este método sólo ha sido utilizado en Australia.¹¹

3. *Sistemas de representación proporcional*

Pretende traducir, de manera proporcional, votos en escaños y evitar con ello la subrepresentación de partidos medianos y pequeños. Es un sistema más complejo que el de mayoría, al introducir tres instrumentos institucionales:

- a) *Las listas de candidatos* pueden ser *abiertas* (el elector puede introducir nuevos nombres a las listas), *cerradas* (el partido fija sus candidatos y obliga al elector a ceñirse a la lista), o bien *bloqueadas* (el elector puede modificar el orden en que aparecen los candidatos del partido de su preferencia).
- b) *Circunscripciones territoriales plurinominales*: el reparto de escaños se da de acuerdo con la magnitud de las circunscripciones. Hay países como Holanda e Israel, en los que todo el territorio representa una circunscripción única.
- c) *Umbral de representación*: determina el mínimo porcentaje de votos que un partido político tiene que obtener para lograr ingresar al reparto de escaños en la asamblea. Cuando las magnitudes de las circunscripciones son muy pequeñas, el sistema puede obviar la colocación de un umbral legal.¹²

¹¹ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 2-4

¹² Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 5.

En términos generales, podemos distinguir cuatro grandes sistemas de representación proporcional:

a) *Sistema divisor*: los votos de cada uno de los partidos se dividen en operaciones consecutivas y se asignan los escaños en orden decreciente.

b) *Sistema cociente*: existen tres grandes fórmulas de cociente:

- Cociente natural o simple = $\frac{\text{votos válidos}}{\text{número de escaños por repartir}}$ (método *Hare*)

- Cociente Hagenbach-Bischoff = $\frac{\text{votos válidos}}{\text{número de escaños por repartir} + 1}$ (Cuota *Droop*)

- Cociente modificado = $\frac{\text{votos válidos}}{\text{número de escaños por repartir} + 2}$ (Cuota *Impereali*)

En los tres casos, una vez calculada la cuota o cociente, se asignan a un partido tantos escaños como veces quepa el cociente en su total de votos, quedando siempre un resto de votos que no se traducen en representación. Usualmente queda una cantidad de escaños por repartir, de ahí que generalmente los métodos de cociente van acompañados de alguna de las siguientes fórmulas:

- Resto mayor (también llamada fórmula Hamilton), el cual otorga los escaños que falta por asignar a los partidos con los restos más grandes, en forma consecutiva.

- Resto menor (también llamada fórmula Adams), mediante el cual se destinan los escaños que falta por asignar a los partidos con los restos más modestos.
- c) *Sistema voto único transferible*: sólo puede ser utilizado en distritos plurinominales de baja magnitud, en donde se reparten tres, cuatro o cinco escaños en cada distrito plurinomial.
- d) *Sistema binominal*: es aquel en el cual todas las circunscripciones tienen un carácter mínimamente plurinomial; se asignan sólo dos escaños en cada distrito. Chile es el caso por excelencia del sistema binominal.¹³

4. *Sistemas de representación semiproportional*

Son esencialmente dos:

- a) Voto único no transferible. Las circunscripciones tienen magnitudes bajas de entre tres y seis escaños, y todos los partidos pueden presentar varios candidatos y ganarán aquellos que obtengan más votos, sin importar el partido al que pertenezcan. Aquí no se transfieren votos de un candidato a otro. Beneficia con sobrerrepresentación a los partidos más grandes. Se utilizó en Japón.
- b) Voto limitado. El elector cuenta con varios votos, pero siempre menos que escaños. Se utiliza en las elecciones al Senado español.¹⁴

¹³ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁴ Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 9.

5. *Sistemas Mixtos*

Combina elementos de los sistemas mayoritario y proporcional, y se ejerció en Alemania, Bolivia, Venezuela, Japón y Rusia. Existen cuatro dimensiones que pueden diferenciar a los sistemas electorales entre sí:¹⁵

- a) Magnitud del distrito: está en función del número de representantes del legislativo.
- b) Escaños suplementarios: sirven para corregir las desviaciones de proporcionalidad.
- c) Umbral electoral: los distritos de amplitud nacional y con escaños suplementarios optimizan la proporcionalidad y facilitan la representación de los partidos, incluso los muy pequeños.
- d) Estructuración de la papeleta del voto: éstas pueden ser de partidos (el elector da su mandato a uno o más candidatos de un solo partido) u ordinales (permiten al elector dividir su mandato entre partidos o entre candidatos de diferentes partidos).

Douglas W. Rae subraya que los diversos sistemas electorales tienen diferente impacto sobre los sistemas de partidos, aunque también tienen importantes efectos en común:¹⁶

- a) Los sistemas electorales tienden a sobrerrepresentar a los partidos más grandes y a subrepresentar a los menores.
- b) Los sistemas electorales suelen reflejar resultados no proporcionales.

¹⁵ Liphart, Arend, "Sistemas electorales, los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional", en *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 169-170.

¹⁶ Arend, Liphart, *op. cit.*, p. 173.

- c) Los sistemas electorales suelen reducir el número efectivo de partidos políticos en los parlamentos, en comparación con los partidos que concurren a elecciones.
- d) Los sistemas electorales pueden manufacturar una mayoría parlamentaria para los partidos que no hayan recibido un respaldo mayoritario por parte del electorado.

La estructura electoral en América Latina se caracteriza por contar con organismos electorales especializados, previstos generalmente en las constituciones, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas e, incluso, normativas en la materia –los también llamados tribunales electorales: cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos–. En algunos casos, dichos organismos son autónomos respecto de los poderes públicos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en otros se presentan como parte del Poder Judicial.

A partir de la década de los ochenta, los organismos electorales han jugado un papel muy importante en los procesos de construcción y consolidación democrática que han tenido lugar de manera intensa en varios países latinoamericanos.

La primera experiencia de este tipo de organismos en la región surge en 1924 en Uruguay con la creación al nivel legislativo de la Corte Electoral, en el entendido de que el primero en estar previsto al nivel constitucional fue el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el cual se instauró en 1925 y se le concibió como un órgano autónomo del poder público. De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme con la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder, dotado de plena autonomía; habiéndose constituido como un paradigma para la región por sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.¹⁷

Varios Estados han preferido concentrar en un órgano único o en un sistema orgánico jerarquizado y especializado el conocimiento de toda la actividad

¹⁷ De la Peza, José y Jesús Orozco Henríquez, "La función de los organismos electorales en los procesos de redemocratización, construcción y consolidación democrática en América Latina", en *IX curso interamericano de elecciones y democracia*, 2000, p. 13.

relacionada con la materia electoral. Se atribuye a ese órgano la estructuración, actualización y depuración del registro electoral, la expedición de los documentos destinados a identificar a los electores, el registro de partidos políticos y candidaturas, la organización y supervisión del acto electoral, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos, la proclamación de los candidatos electos y también la decisión jurisdiccional de todas las controversias que puedan suscitarse a lo largo del proceso electoral.

Los países democráticos tienen las siguientes características en materia electoral:

- Se efectúan procesos electorales frecuentes para evitar la permanencia ilimitada de un grupo o de una persona en el poder.
- Se acatan los resultados de la elección porque sólo así se respeta la voluntad del pueblo de elegir a sus gobernantes y se da legitimidad a los gobernantes.
- Los procedimientos utilizados para elegir a los gobernantes son ampliamente aceptados y reconocidos por los ciudadanos.
- Cada voto representa a un individuo, independientemente de su posición social, económica, política o cultura.
- Los órganos encargados de los procesos electorales son independientes del Poder Ejecutivo.

La historia electoral latinoamericana se ha caracterizado por las constantes interrupciones de su proceso de transición a la democracia: golpes de Estado, corrupción, fraudes electorales, gobiernos impuestos, dictaduras, graves crisis económicas son, entre otros, algunos de los factores característicos de la región.

Además, los países latinoamericanos funcionan en un régimen político particular y dominante, el presidencialismo, que se caracteriza porque los cargos y funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se depositan y son ejercidos usualmente por una sola persona o instancia de decisión: el titular del Poder Ejecutivo, quien se encarga de dirigir la administración estatal con la colaboración de ministros o secretarios de Estado que él nombra y remueve libremente.

El presidente es elegido mediante el voto popular o, como ocurre en Estados Unidos, a través de un Colegio Electoral. El mandato dura sólo por un tiempo establecido (cuatro, cinco o seis años) y hay posibilidad de reelección si así está acordado.

En casi todos los regímenes presidencialistas, el presidente tiene autoridad sobre el gabinete y sólo él puede destituir a los miembros del mismo. Juan Linz, en su artículo "Los peligros del presidencialismo", advierte que los problemas del presidencialismo se multiplican en naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos. Asimismo, señala que la democracia más estable del mundo –Estados Unidos– tiene una Constitución presidencialista; no obstante, la mayoría de las democracias con más larga duración en el mundo tiene sistemas parlamentarios: "De los 31 países que han tenido democracia continua sólo Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela tienen sistemas presidencialistas; 24 países tienen sistemas parlamentarios y dos semipresidenciales."¹⁸

De ahí que uno de los grandes retos de los procesos electorales en América Latina sea la consolidación democrática.

A pesar de prevalecer un clima antidemocrático, son varios los países latinoamericanos que contemplan dentro de su Constitución órganos independientes y autónomos de los tres poderes clásicos de gobierno como encargados de las funciones electorales. Asimismo, existen países que tienen instituciones electorales

¹⁸ Linz, Juan J., *op. cit.*, p. 29.

que además de encargarse de esta función también realizan otras –como el registro civil– que no son propiamente electorales.

El sistema electoral de Chile es un caso ejemplar de aquellas instituciones que han creado organismos especiales y exclusivos para las funciones electorales. Entre los preceptos de su Constitución de 1925 se estableció la creación del Tribunal Calificador de Elecciones; una de sus funciones principales es avalar los resultados de las elecciones de presidente de la república, senadores y diputados.

Costa Rica, en cambio, es un país representativo que cuenta con una institución encargada de la organización y planeación de los comicios electorales, y además tiene bajo su responsabilidad otro tipo de actividades como el registro del estado civil de las personas. Esta doble función asegura al Tribunal Supremo de Elecciones de ese país el dominio sobre la documentación básica para la incorporación al Registro Electoral.¹⁹

Existe otro grupo de países que cuentan con tribunales electorales autónomos, cuyas resoluciones son de carácter supremo e impugnables; tal es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y la Corte Electoral de Uruguay.

En México, al igual que en otros países latinoamericanos, el proceso de transición a la democracia ha sido paulatino. La historia electoral mexicana se caracterizó hasta hace una década por ser estática y presentar cambios esporádicos en sus normas, pero sobre todo por su escasa credibilidad, ya que el fraude y los resultados a favor de un solo partido eran una constante que provocaba distorsiones en la participación de los ciudadanos, así como el desánimo para formar nuevos partidos políticos, pues

¹⁹Cfr. Urrity, Carlos Alberto, "Organización y administración electoral", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999, pp. 760-763.

los resultados siempre eran predecibles y era claro que no habría posibilidad de triunfo.

La desconfianza ciudadana en las elecciones fue por muchas décadas producto de los usos inadecuados en la administración de los instrumentos electorales utilizados antes, durante y después de la elección. El problema se originaba en los órganos institucionales y se acentuaba en el marco jurídico electoral al contar con normas precarias, no acordes a las necesidades reales del país, ni a los intereses de los ciudadanos.

En 48 años se elaboraron cuatro leyes electorales en 1946, 1951, 1973 y 1977. Pero en los últimos 20 años, sobre todo en la década de los noventa, el sistema electoral se ha modificado vertiginosamente, con la creación del Código Federal Electoral de 1987 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus reformas de 1991, 1993, 1994 y 1996.²⁰

Es hasta la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 1996, cuando el Instituto Federal Electoral alcanza su autonomía e independencia del gobierno. El trabajo no ha sido fácil, pues ha tenido que pasar casi una década para que el Instituto lograra recuperar gran parte de la confianza perdida de los ciudadanos y de los partidos políticos a fin de incrementar su participación en los procesos electorales. Hoy en día es posible señalar que en dicho ámbito se han realizado importantes cambios, de entre los cuales se pueden mencionar, a manera de ejemplo, los siguientes:

- En los últimos 10 años se han dado constantes reformas en las leyes electorales con el propósito de responder a las necesidades que los tiempos modernos exigen.

²⁰ Rosales Carmona, Víctor Manuel, "Reforma electoral y reforma democrática, el camino andado", en *Revista Prospectiva*, núm. 3, INAP, julio de 1995, p. 24.

- Se han innovado mecanismos, materiales e instrumentos electorales con varios elementos de seguridad, a fin de lograr que cada voto realmente represente la voluntad de cada persona y reducir las posibilidades de duplicidad de votos o cualquier tipo de fraude.
- Se han diseñado nuevos programas –como el PREP: Programa de Resultados Electorales Preliminares– para coadyuvar en el conteo de los votos y obtener de manera rápida y eficaz los resultados de la contienda electoral.

En efecto, los tiempos han cambiado: existe una mayor confianza en los órganos encargados de la administración y desarrollo de los procesos electorales, la cual se puede constatar con el incremento de la participación de los ciudadanos tanto para ejercer su voto como para fungir como funcionarios electorales, observadores o representantes de partido, entre otras actividades ciudadanas.

Cualquiera que sea el caso, la legitimidad del proceso se logra sólo si los materiales y mecanismos utilizados antes, durante y después de la contienda electoral están estrictamente apegados a derecho y son transparentes para todos los ciudadanos. De ahí entonces la importancia de las instituciones responsables de diseñar dichos materiales y de organizar los comicios; en ellas recae directamente la responsabilidad de hacer cumplir la ley, de demostrar contundentemente que todos los votos emitidos fueron contabilizados y respetados, de lograr que los resultados sean creíbles y convincentes.

Bajo esta perspectiva el Instituto Federal Electoral, a 10 años de su creación, se ha dado a la tarea de buscar mejoras constantes en los instrumentos electorales, pues a pesar de las innovaciones y modificaciones hechas al padrón electoral, a la credencial y al listado nominal siguen existiendo algunos problemas que no favorecen la emisión del voto.

Con el propósito de aprovechar las ventajas de la tecnología moderna, el Instituto pretende generar instrumentos cada vez más sofisticados *ad hoc* a una sociedad que reclama rapidez, eficiencia y eficacia en la emisión y conteo de los votos, pero sobre todo seguridad y transparencia.

Como es sabido, una de las primeras actividades que realizó el Instituto inmediatamente después de su creación, fue levantar un censo de la población mayor de 18 años e incorporar la información en el Catálogo General de Electores. Poco tiempo después creó la credencial para votar con fotografía, incorporándole elementos de seguridad al anverso –película fotográfica con tramas visibles y siglas IFE invisibles, escudo nacional invisible y sello a manera de holograma–, firma y huella del titular para evitar duplicidad. Asimismo, expidió una nueva lista nominal, donde aparece la fotografía de los electores a fin de evitar confusiones o sospechas a la hora de emitir el voto.

Sin embargo, en caso de extravío o robo de la credencial durante los días previos a la elección resulta imposible votar, pues aun apareciendo el nombre del elector en la lista nominal –donde además aparece su fotografía– si no se cuenta con la credencial para votar con fotografía no se puede ejercer el derecho al sufragio. O viceversa, que se presente el ciudadano a emitir su voto con su credencial para votar con fotografía y no aparezca en la lista nominal, motivo por el cual tampoco podrá votar aun contando con la credencial.

De cualquier forma la experiencia indica que es necesario revisar los instrumentos electorales actuales, sus candados de seguridad y algunos procedimientos establecidos para emitir el voto, a fin de fomentar y asegurar la participación ciudadana.

La historia electoral de todo país está inmersa en la historia del sistema político, económico, social y cultural. El sistema electoral es un complemento de ese universo llamado país, y uno de los más importantes por ser el ámbito donde se gesta la participación activa de los ciudadanos para decidir quién los gobernará. Los procesos electorales fomentan o inciden en la participación ciudadana; por tanto, es imposible concebir la democracia sin procesos electorales.

El proceso electoral –entendido éste como el conjunto de leyes, instituciones y procedimientos que permiten la organización y desarrollo de las elecciones– es similar entre un país y otro siempre y cuando el sistema político prevaleciente también lo sea. Es decir, si hablamos de países democráticos, con seguridad encontraremos instituciones y procedimientos electorales democráticos o, cuando hablamos de países autoritarios encontraremos, si acaso las hubiera, instituciones electorales autoritarias, por lo cual será difícil encontrar instituciones electorales similares entre un país democrático y uno autoritario.

Dentro del proceso electoral es importante conocer cómo son y cómo se utilizan los instrumentos electorales, cuáles se entienden como tales y cuáles más bien deben ser llamados materiales electorales, qué los distingue uno de otro y por qué finalmente ambos son tan importantes.

Son muchas las preguntas que surgen al respecto, pero lo cierto es que tanto instrumentos como materiales electorales son elementos esenciales en el desarrollo de todo proceso electoral y de acuerdo a la concepción que se les da en diversos países los conceptos materiales o instrumentos electorales son sinónimos.

En México, por ejemplo, se conoce como instrumentos electorales a aquellos medios por los cuales la institución encargada de la organización del proceso electoral tiene el control del número de personas involucradas en el mismo, es decir el padrón electoral, la lista nominal y la credencial para votar con fotografía, los cuales se definen de la siguiente manera:²¹

- El padrón electoral es la relación donde se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y ejercer su derecho al voto.
- La lista nominal con fotografía es el conjunto de datos de todos aquellos ciudadanos que, habiendo tramitado su inscripción al padrón electoral, cuentan con su credencial para votar vigente. De esta manera, el día de la jornada electoral se encontrarán en las casillas las listas nominales con los nombres de todos aquellos ciudadanos que acudieron oportunamente a tramitar su credencial para votar y tienen el derecho de ejercer libremente su voto.
- La credencial para votar con fotografía es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto en los diferentes procesos electorales estipulados en la ley; además se ha constituido como la identificación oficial de mayor aceptación en México. Cuenta con diversos elementos de seguridad que garantizan la originalidad de la misma, así como su buen uso en la jornada electoral.

En otros países dichos instrumentos electorales son denominados de manera distinta: credencial electoral, cédula de votación, cartilla, registro de votante, entre otros; sin embargo, la función que ejercen es similar al uso que le dan los mexicanos.

²¹ Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, 1989.

En el presente apartado se realiza un análisis comparativo entre México, Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia con respecto a los instrumentos que utilizan en el proceso electoral. Además, con el propósito de entender mejor las diferencias y similitudes que guardan dichos instrumentos electorales se presentan algunos cuadros alusivos que sirven de contexto sobre otros factores como: sistema electoral –vía de elección, principio de elección, duración del mandato, posibilidad de reelección–; instituciones responsables del proceso –quién organiza y quién califica las elecciones–; cuál es la instancia encargada de diseñar los instrumentos electorales; las características del registro electoral; cuáles son los requisitos que se deben cubrir para poder sufragar; y por último señalar si es o no permitido el voto en el extranjero.

Capítulo 1. Sistema político electoral

En este apartado se expone cómo es el sistema político electoral y cuáles son las características preponderantes de éste en cada uno de los países en estudio; para ello se analizan los siguientes aspectos: el régimen político, la vía de elección de gobernante, la duración en el cargo, la posibilidad de reelección, la integración en la Cámara Baja y cómo se eligen a sus representantes, así como la integración en la Cámara Alta y la vía de elección de sus miembros, como se puede observar en el Cuadro 1.

Estos elementos se analizan por país. Se inicia con México, por ser el país del que se tiene mayor información y porque sirve de muestra para precisar los aspectos a estudiar en cada capítulo, aunque éstos se distinguen de diferente forma en otros países. Se continúa con Estados Unidos toda vez que se le considera el país "modelo" de la democracia; posteriormente se estudian Costa Rica y Chile porque son países latinoamericanos con grandes similitudes histórico-políticas y sociales a las de México; por último se presenta Francia, único país europeo del estudio.

Cuadro 1
Algunos elementos del sistema político

<i>Países</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
<i>Organización</i>					
Régimen político	República federal presidencial	República presidencial federal	República democrática, libre e independiente	República presidencial democrática	República semipresidencial
Duración en el cargo	Seis años	Cuatro años	Cuatro años	Ocho años	Siete años
Posibilidad de reelección	No se permite	Se permite	No se permite	No se permite	Se permite

<i>Países</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
<i>Organización</i> Vía de elección para presidente	Mayoría relativa	Elección indirecta. Se elige a un Colegio Electoral. El ganador debe conseguir por lo menos 50% de los votos en el Colegio Electoral, de lo contrario el Congreso determina al ganador.	Directa; mayoría especificada: la Constitución dispone que, en principio, resultará electo el candidato que obtenga un nivel de votación igual o superior al 40% del total emitido; de no producirse esta mayoría calificada, se ordena la realización de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos que obtienen el mayor número de votos.	Elección a dos vueltas. Si ningún candidato obtiene por lo menos el 50% en la primera ronda, se realiza una segunda sólo con los dos candidatos que obtienen el mayor número de votos.	Directa y en caso de que ningún candidato obtenga el 50% de los sufragios, se celebra a los 15 días una segunda vuelta con los dos candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos.
Vía de elección de la Cámara Baja	Mayoría relativa, 300, y representación proporcional, 200	Directa	Representación proporcional; el territorio se divide en diversas circunscripciones electorales plurinominales, que corresponden a la división política del Estado, a las cuales corresponde un número variable de escaños.	Directa	Voto universal a dos vueltas
Vía de elección de la Cámara Alta	Mayoría relativa, 64, la primera minoría, 32 y representación proporcional, 32	Se eligen directamente por los electores de su respectivo estado.	No hay Cámara Alta. Existe un Congreso unicameral.	Mayoría relativa	Son electos en cada departamento administrativo mediante una fórmula indirecta.

<i>Países</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
<i>Organización</i>					
Integración de la Cámara Baja	500 diputados	Se denomina Cámara de Representantes y tiene 435 miembros.	Hay un Congreso unicameral denominado Asamblea Legislativa; mayor número de integrantes son elegidos por provincias y se compone de 57 diputados.	120 diputados	Se denomina Asamblea Nacional y está integrada por 577 miembros.

Con el propósito de aprovechar el hecho de que se incluyen cuatro países de América, se harán algunas apreciaciones en términos generales de este continente, y posteriormente el análisis se concentra en esos cuatro países; de esta manera se hará énfasis a la circunstancia de que pertenecer geográficamente a una misma región no es determinante para homogeneizar el modo de hacer política y de gobernar, o las prácticas para elegir gobernante o la forma de asumir ser gobernado. Se pretende corroborar la hipótesis de que aunque pertenezcan a un mismo continente, cada país tiene sus propias características, asume su propia forma de gobierno y de hacer política, aun cuando coincidan en algunos aspectos.

Régimen político

Una característica común en América es el predominio de regímenes políticos presidenciales. En ellos, el presidente goza de un gran poder que le permite asumir un acentuado predominio sobre los poderes Legislativo y Judicial, por lo que suele tipificárseles como regímenes presidencialistas. Este poder deviene del exceso de atribuciones formales y discrecionales que le confiere la Constitución de cada país al titular del Ejecutivo. Por otra parte, Francia también tiene un régimen presidencialista, en donde desde 1962, un referéndum ratificó la introducción de la elección directa y universal a dos vueltas.

Duración en el cargo y posibilidad de reelección

En México el cargo de presidente dura seis años; en Estados Unidos y Costa Rica cuatro; en Chile ocho y en Francia siete. A diferencia de Estados Unidos y Francia, en los tres países latinoamericanos no se permite la reelección en el Poder Ejecutivo.

En Chile, el presidente de la república, de acuerdo a la Constitución de 1980, dura en su cargo ocho años sin posibilidad de reelección inmediata. También los senadores duran en su cargo ocho años, pero el Senado se renueva por mitades cada cuatro años. Los diputados son elegidos por un periodo de cuatro años.²²

Vía de elección

En el texto original de la Constitución de 1917 de México se estableció el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito estatal como en el municipal, pero no se contempló la participación de los partidos políticos, a pesar de haber definido el sufragio popular como el mecanismo para la integración de determinados puestos de gobierno. Cincuenta años más tarde se consideraron los partidos políticos como entidades de interés público y se reguló su participación.

En 1977 se hizo por primera vez en México una reforma trascendente en materia electoral: se reguló la figura de los partidos políticos, se abrió la puerta de la competencia electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana hasta entonces marginadas, y se concretó la ampliación del Congreso para dar cabida a diputados de representación proporcional.²³

²² Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica*, Triana, México, 1994, pp. 83-85.

²³ Woldenberg K., José, "La institución electoral federal en México y el proceso de consolidación democrática", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, Ed. IJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999, p. 374.

Fue tan importante esta reforma de 1977 que sus disposiciones perduraron hasta 1996, salvo la reforma de 1993, por la que se dispuso que la ley establecería las reglas a las que se sujetarían el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

De las reformas constitucionales en derecho electoral destacan las cuatro últimas realizadas durante el lapso de 1977 a 1997, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de los días 6 de diciembre de 1977, 22 de abril de 1981, 19 de abril de 1994 y 22 de agosto de 1996. Cada una de ellas significó importantes cambios en la legislación secundaria correspondiente, incluso la promulgación de ordenamientos jurídicos completos como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, del 28 de diciembre de 1977; el Código Federal Electoral, del 12 de febrero de 1987; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 15 de agosto de 1990; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, del 22 de noviembre de 1996.

En cuanto a la administración electoral mexicana, ésta tiene fundamento en el párrafo III del artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, donde se establece que el Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales. Las tareas que la Carta Magna atribuye al Instituto tienen que ver, por tanto, con todas y cada una de las etapas del proceso electoral. Por ello, se le ha facultado para que en forma integral y directa desarrolle actividades relativas a la geografía electoral; el padrón y la lista de lectores; la impresión de materiales electorales y la preparación de la jornada electoral.²⁴

²⁴ Díaz Ortiz, Ángel Rafael, "El fortalecimiento de la democracia mexicana entre 1977 y 1997", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo I, Ed. IJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999, pp. 114-115, 133.

En Estados Unidos la vía de elección es indirecta. Para que un candidato sea elegido presidente, deberá contar con una mayoría absoluta de los 538 votos del Colegio Electoral, que representan la voluntad de los 50 estados del país. En caso de lograr una mayoría absoluta el Congreso determinará al ganador.

A causa de este requisito –ser ganador con el 50% + 1 de los votos del Colegio Electoral– es en extremo difícil que un tercer partido obtenga la presidencia si no se une con uno de los dos partidos: republicano o demócrata. Lo único que se requiere para captar los votos electorales de un estado es ganar la pluralidad del voto popular dentro de esa entidad.

Asimismo, se utiliza el sistema de distritos "de un solo miembro" para elegir legisladores nacionales y estatales, el cual consiste en elegir a aquella persona que gana la pluralidad del voto. A diferencia de los sistemas proporcionales, este sistema permite que sólo un partido pueda ganar en cualquier distrito. De este modo, el sistema de un solo miembro crea incentivos para formar dos partidos de amplia base, capaces de ganar la pluralidad en los distritos legislativos, condenando así a terceros partidos y a los partidos pequeños a una derrota casi perpetua, a menos que combinen sus fuerzas con las de uno de los partidos grandes.

Estados Unidos fue la primera nación donde se desarrollaron partidos políticos a nivel nacional y que transfirió el Poder Ejecutivo de una a otra facción por la vía electoral. Además, aunque casi desde siempre se ha caracterizado por la competencia electoral bipartidista, desde la década de 1860 el sistema de partidos ha estado dominado por los republicanos y los demócratas.

Hoy en día, los partidos Republicano y Demócrata están presentes en todo el proceso político. Dominan la presidencia, el Congreso, las gubernaturas estatales y las legislaturas de los estados. Con excepción de los votantes afroestadounidenses, ambos partidos cuentan con el apoyo de prácticamente todos los grupos socioeconómicos de la sociedad.

Entre las democracias del mundo, la estadounidense es un caso excepcional porque la nominación de los candidatos de los partidos a cargos estatales y al Congreso se basa en elecciones primarias, y porque la selección de candidatos a la presidencia se realiza por medio de elecciones primarias presidenciales a nivel estatal.

En la mayoría de los países, las nominaciones de los candidatos están controladas por cada partido. En cambio, en los Estados Unidos, los votantes son los que tienen la última palabra para decidir quiénes serán los candidatos republicano y demócrata. Asimismo, a diferencia de otros países democráticos presidencialistas, el presidente estadounidense no puede dar por hecho que será respaldado con lealtad por los miembros de su partido.

La Constitución de los Estados Unidos de América confiere autoridad a los estados para crear sus propias leyes electorales, por lo cual están en libertad de establecer sus elecciones primarias y sus comicios, y decidir las fechas en que habrán de tener lugar. El principio constitucional del federalismo descentraliza aun más a los partidos, al crear miles de cuerpos electorales por separado –en los niveles federal, estatal y local–, cada uno con sus propios funcionarios.²⁵

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha dispuesto que los partidos tienen derecho de prescribir y aplicar las reglas para quienes asisten a sus convenciones de nominación. De este modo los estados que escogen a sus delegados sin respetar las reglas del partido pueden encontrarse con que sus delegados son impugnados en las convenciones nacionales, o que el tamaño de su delegación es recortado por el partido, por haber transgredido sus reglas.

²⁵ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Estados Unidos Elecciones 2000*, Tr. Ángel Carlos González Ruiz, Estados Unidos, 2000, pp. 9-10.

Las elecciones primarias para nominar candidatos debilita a las organizaciones partidistas, pues les niega la capacidad de controlar la selección de los nominados. Se alienta a los candidatos individuales a formar sus propias organizaciones de campaña y reunir a sus seguidores electorales, para ganar inicialmente las elecciones primarias y después las generales.

A diferencia de otros sistemas parlamentarios, el de los Estados Unidos se basa en poderes separados y divididos entre el Congreso y el presidente. El Congreso se encarga de redactar y aprobar todas las leyes antes de que el presidente las firme (o las veto). Además, el hecho de que haya elecciones separadas e independientes para cada cargo significa que es muy posible que un partido controle el Congreso aunque un miembro del otro partido sea presidente. De ahí que las elecciones del Congreso de los Estados Unidos sean tan competidas y casi tan importantes como la campaña presidencial.

La Cámara de Representantes y el Senado tienen facultades casi idénticas, pero los medios por los cuales se realiza la elección de sus miembros son muy diferentes. Los fundadores de la república estadounidense deseaban que los miembros de la Cámara estuvieran cerca del público y que al legislar reflejaran con más fidelidad los deseos y ambiciones populares.

Cada escaño de la Cámara representa un electorado geográfico dado y cada miembro es elegido para un distrito único, o de "un solo miembro", por medio de la regla de la pluralidad (el candidato que obtiene más votos gana la elección). A cada uno de los 50 estados se le garantiza por lo menos un escaño en la Cámara y los demás asientos se asignan a los estados de acuerdo con su respectiva población.

Por ejemplo, Alaska tiene una población muy pequeña y le corresponde un solo asiento en la Cámara. California tiene la mayor población y en la actualidad ocupa 54 escaños.²⁶

El Senado fue diseñado originalmente para representar a los estados. Los senadores eran seleccionados al principio por las legislaturas estatales. Después de la aprobación de la Séptima Enmienda a la Constitución, en 1913, empezaron a ser elegidos directamente por los electores de su respectivo estado. Cada estado tiene dos senadores elegidos, que prestan servicio durante periodos de seis años, quedando un tercio de los asientos del Senado abiertos a la reelección cada dos años.

Estados Unidos es el ejemplo más claro de que las elecciones por pluralidad generan un sistema de dos partidos. En toda su historia, este país nunca ha tenido más de dos partidos principales; de hecho, en esta década sólo una persona no afiliada ni al partido demócrata ni al republicano (que son los dos principales partidos del país desde 1860) fue elegida para la Cámara y ninguna ha ganado un escaño en el Senado.

En Costa Rica el derecho electoral inició en la década de los ochenta del siglo pasado al surgir los primeros partidos políticos. En 1888 tuvieron lugar las primeras elecciones presidenciales competitivas; sin embargo, el control de las elecciones continuó bajo la decisión casi exclusiva del Poder Ejecutivo y las elecciones fueron indirectas hasta 1913, cuando se introdujo la elección directa.

²⁶ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *op. cit.*, p. 29.

La forma en que está prescrita la organización electoral de Costa Rica en la Constitución, en cuanto a autonomía e importancia, hace que se equipare como un cuarto poder. El artículo 99 constitucional prescribe que la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, del cual dependen los demás organismos electorales. Por tanto, el sistema electoral no depende de ninguno de los tres poderes de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.²⁷

Las elecciones sirven para elegir presidente y dos vicepresidentes; los tres son electos simultáneamente por una mayoría de votos que debe superar el 40% del número total de sufragios válidamente emitidos. De no alcanzar esa mayoría, debe practicarse una segunda vuelta entre las dos fórmulas que más votos hubieren recibido. Si en cualquiera de las elecciones dos fórmulas resultaren con igual número de votos, se debe elegir para presidente al candidato de mayor edad y se les otorga a los otros dos candidatos cada una de las vicepresidencias.

Los diputados son electos por cociente y mayor residuo (que es una variante del sistema de representación proporcional), duran en su cargo cuatro años y no pueden ser reelectos en forma sucesiva. El Poder Judicial es ejercido como máximo tribunal por la Corte Suprema de Justicia, cuyos magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por la Asamblea Legislativa de una nómina propuesta por la Corte.²⁸

En Costa Rica gana en la primera vuelta el candidato que obtiene más del 40% de los votos. En caso de no lograr dicho porcentaje se lleva a cabo la segunda vuelta con dos contendientes. Por ser un país donde predomina el bipartidismo se alcanza con cierta facilidad más del 40% de los votos en la primera vuelta.²⁹

²⁷ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 75.

²⁸ Cfr. Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica*, Triana, México, 1994, pp. 74-75.

²⁹ Valdés, Leonardo, *Sistemas Electorales en América Latina*, Departamento de Sociología, UAM Iztapalapa, pp. 31-33.

En Chile, el derecho electoral se remonta a la Constitución de 1833. El desarrollo del derecho electoral chileno se puede dividir en cuatro etapas:

La primera (1833-1874) consiste en un régimen de sufragio censatario y elecciones indirectas, toda vez que además de satisfacer requisitos de edad, sexo y educación, el elector debía acreditar la posesión de bienes y rentas.

La segunda (1874-1925) mantuvo las elecciones indirectas, pero eliminó el requisito de poseer bienes y rentas para poder sufragar.

La tercera (1925-1973) introdujo el sufragio universal, directo y secreto. A partir de 1949 se reconoció el derecho de la mujer al voto. Desde 1970 pueden votar los analfabetos.

La cuarta etapa inició desde 1973 y prevalece hasta la fecha; comenzó con la derogación del derecho electoral vigente entonces y la depuración total del registro de ciudadanos. Durante el gobierno del general Augusto Pinochet (1973-1990) no se celebraron elecciones entre 1973 y 1988, salvo tres plebiscitos (1980, 1988 y 1989), así como una consulta nacional en 1978, los cuales fueron impugnados por la inexistencia de un padrón electoral confiable.³⁰

En 1962, un referéndum ratificó en Francia la introducción de la elección directa y universal a dos vueltas en circunscripciones uninominales, para elegir presidente y delegados a la Asamblea Nacional. Por tanto, si ningún candidato llega a obtener por lo menos 50% de la votación en la primera vuelta, habrá de llevarse a cabo una segunda ronda, 15 días después de la primera.

Francia está dividida en 577 distritos electorales y cada uno tiene un solo representante en la Cámara Baja. El candidato que logra la mayoría absoluta (por lo menos 50% de los votos) en la primera vuelta accede automáticamente al

Parlamento. Si ningún aspirante consigue dicha mayoría se procede a la realización de una segunda vuelta en la que participan sólo aquellos candidatos que hayan ganado por lo menos 12.5% de los votos en la primera oportunidad. El triunfador en la segunda vuelta es quien representa al distrito respectivo.

Todos los candidatos a diputados deben presentar el nombre de un suplente para que, en caso de ser electos y más tarde deban abandonar su escaño, sean inmediatamente reemplazados por éste. La sustitución de los titulares es bastante común, ya que la ley exige a los legisladores que son nombrados ministros de gobierno solicitar licencia a la Cámara para poder ocupar su nuevo cargo. Asimismo, no se descarta la eventual celebración de elecciones especiales en un distrito cuando se da el caso de la ausencia de un diputado y de un suplente.³¹

³⁰ Valdés, Leonardo, *op. cit.*, pp. 32-37.

³¹ *Cfr.* Aguirre, Pedro, *op. cit.*, pp. 25-26.

a) Organización y calificación de las elecciones

En América Latina una de las características fundamentales de la estructura electoral es la existencia de organismos electorales especializados, previstos generalmente en la Constitución, con funciones jurisdiccionales y/o administrativas e, incluso, normativas en la materia, como los llamados tribunales electorales: cortes, jurados, cámaras, juntas o consejos supremos. Algunos de ellos son de naturaleza autónoma respecto de los tradicionales poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; o bien, como una rama especializada del Poder Judicial.

Los organismos electorales han contribuido –en mayor o menor medida– a los procesos de redemocratización, construcción y consolidación democrática que han tenido lugar de manera intensificada en varios países latinoamericanos a partir de la década de los ochenta. El primer organismo electoral latinoamericano se creó en 1924 en Uruguay, con el nombre de Corte Electoral; sin embargo, el primero en estar previsto a nivel constitucional fue el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el cual se instauró en 1925 y se le concibió como un órgano autónomo del poder público. De especial importancia resulta la creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, conforme a la Constitución de 1949, el cual está concebido implícitamente por ésta como un cuarto poder, dotado de plena autonomía; habiéndose constituido como un paradigma para la región por sus significativas y exclusivas atribuciones en materia electoral.³²

³² De la Peza, José y Orozco Henríquez, Jesús, "La función de los organismos electorales en los procesos de redemocratización, construcción y consolidación democrática en América Latina", exposición en el IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, pp.1-13.

Es posible distinguir de entre las funciones tradicionales encomendadas a los organismos electorales: administrativas, jurisdiccionales y normativas, ya sea que las mismas se encuentren conferidas, en cada país, a un solo organismo o distribuidas en dos o más instituciones.

La función administrativa abarca todo el amplio espectro de tareas que exige la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones, incluyendo las relativas al padrón electoral, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos electorales, las declaraciones de validez, la proclamación de electos y el otorgamiento de las constancias correspondientes, así como la capacitación electoral y la educación cívica.

Algunas de estas actividades administrativas están distribuidas en más de un organismo, incluso alguno de ellos no estrictamente electoral; así, por ejemplo, el Registro Civil de las personas, que depende del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, con base en el cual dicho Tribunal expide la cédula de identidad, la cual hace las veces de documento electoral para votar.

La función jurisdiccional consiste, básicamente, en la resolución de conflictos derivados de las elecciones, a través de los medios de impugnación interpuestos contra los actos y resultados electorales. Dichas funciones son asumidas, en varios países latinoamericanos, por un mismo órgano que realiza tanto funciones administrativas como jurisdiccionales.

A continuación, en el cuadro 2 se señalan a grandes rasgos cuántas y cuáles son las instituciones que se encargan de organizar y calificar los procesos electorales en cada uno de los países en estudio; asimismo, se identifica la instancia encargada de diseñar los instrumentos electorales y el nombre de las instituciones que realizan otras funciones en el proceso electoral.

Cuadro 2
Institución responsable del proceso

<i>Países</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
<i>Aspectos</i>					
Institución que organiza	Instituto Federal Electoral: Juntas Distritales Ejecutivas, Juntas Locales Ejecutivas, Consejos Distritales y Mesas Directivas de Casilla	Comisión Electoral Federal	Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido	El Servicio Electoral	Comisiones de control de las operaciones del voto
Elecciones que organiza	Federales	Federales y locales	Federales	Federales	Federales y locales
Institución que califica	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	De acuerdo con las constituciones locales, los estados califican sus propias elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Calificador de Elecciones	El ministerio del Interior
Instancia que diseña los instrumentos electorales	Instituto Federal Electoral	El Registro Civil	El Registro Civil	Juntas inscriptoras	Un Comité nombrado por las autoridades electas de cada una de las más de 36,000 comunas
Otras instituciones involucradas en el proceso electoral	Institutos electorales estatales y del Distrito Federal	El Colegio Electoral, Comisiones estatales electorales, Juntas Electorales, Departamento de Justicia y Oficina de Correos	El Registro Civil, los tribunales electorales regionales y las Juntas Electorales	Los tribunales electorales regionales y el Registro Civil	Imprenta Nacional, Telefónica de Francia, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos y la Oficina de Correos

Instituciones que organizan y califican las elecciones

En México la búsqueda de la imparcialidad, de arbitraje y procedimientos claros e incontrovertibles se convirtió en uno de los objetivos torales de la discusión electoral. Asimismo, la construcción de una autoridad electoral aceptable por todos los partidos contendientes se volvió una tarea crucial. Ambos objetivos sirvieron de base para la creación de un nuevo órgano encargado de la organización del proceso electoral, el Instituto Federal Electoral, y la expedición de un nuevo instrumento que regulara la normatividad electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Hoy en día podemos señalar varios rasgos esenciales de la autoridad electoral mexicana. El primero se refiere a la autonomía del Instituto Federal Electoral, entendida ésta como un hecho esencialmente político, como la capacidad de definir acciones siguiendo las propias prioridades institucionales, donde la toma de decisiones y la definición de políticas se hace con criterios propios, independiente del gobierno. Por tanto, la estructura y los asuntos electorales están por encima de las disputas partidistas o de los imperativos gubernamentales.

El segundo rasgo esencial de la institución electoral en México es que su trabajo lo lleva a cabo una estructura de funcionarios profesionales, reclutados, evaluados y regulados mediante un estatuto administrativo especial: el Servicio Profesional Electoral.

El tercer elemento crucial de la estructura del Instituto Federal Electoral es la extensa red de vigilancia que despliegan los partidos políticos en la organización interna de la institución electoral. Existen diversos cuerpos y mecanismos de información que ayudan a realizar las diferentes funciones del Instituto con transparencia.

A grandes rasgos, éstas son las particularidades que definen al Instituto Federal Electoral de México: autonomía del gobierno e independencia de los partidos políticos; un Servicio Profesional Electoral; amplia desconcentración administrativa y ejecutiva; profusa deliberación en sus estructuras colegiadas y una extensa red de órganos y procedimientos de vigilancia.³³

En México los institutos electorales estatales y del Distrito Federal son otras de las instituciones involucradas en el proceso electoral.

En Estados Unidos el mecanismo actual para elegir presidente y vicepresidente es complicado, ya que desde la Constitución de 1787 se establece que el jefe del Ejecutivo se elegirá en noviembre, indirectamente por medio del Colegio Electoral, en lugar de ser directamente por los ciudadanos.

Colegio electoral es el nombre con que se designa a un grupo de "electores" nombrados por activistas políticos y miembros de los partidos dentro de los estados. El día de la elección, esos electores, leales a uno u otro candidato, son seleccionados por medio de una elección popular. En diciembre, después del voto presidencial los electores se reúnen en las capitales de sus respectivos estados y depositan sus sufragios para presidente y vicepresidente. Para ser elegido presidente, un candidato debe reunir 270 votos electorales.³⁴

El sistema del Colegio Electoral fue consagrado en el artículo II, sección I, de la Constitución de los Estados Unidos. Pese a que ha sido tema de ciertas controversias en los últimos años, también se le considera como una fuerza estabilizadora en el sistema electoral.

³³ Woldenberg K., José, *op. cit.*, pp. 374-376.

³⁴ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *op. cit.*, p. 6.

El voto del Colegio Electoral acentúa la mayoría obtenida por el candidato vencedor y le infunde legitimidad a la elección popular. Sin embargo, aún existe la posibilidad de que, en una contienda cerrada o multipartidista, el Colegio Electoral no emita 270 votos a favor de ninguno de los candidatos; en ese caso, la Cámara de Representantes tendría que seleccionar al próximo presidente.

Al principio, el Colegio Electoral tenía poderes muy efectivos para hacer valer su voluntad. Ahora, su única función consiste en confirmar, seis semanas antes, la decisión tomada por el electorado.

El Colegio Electoral funciona hoy de la siguiente manera:

1. Los votantes registrados de los 50 estados y el distrito de Columbia depositan sus sufragios para presidente y vicepresidente el primer martes siguiente al primer lunes de noviembre, en el año de la elección presidencial.
2. Los candidatos que ganan el voto popular en un estado suelen recibir todos los votos electorales del mismo (técnicamente son elegidos todos los electores leales a esos candidatos).
3. El número de electores de un estado es igual al número de senadores y representantes del mismo. El distrito de Columbia, que no tiene representación de votantes en el Congreso, cuenta con tres votos electorales.
4. Los electores se reúnen y votan oficialmente por el presidente y vicepresidente el primer lunes siguiente al segundo miércoles de diciembre, en el año de la elección presidencial. Se requiere mayoría de votos para que un candidato sea electo. Si bien hay en total 538

electores, es necesario reunir un mínimo de 270 para ganar el Colegio Electoral.

5. Si ningún candidato a la presidencia recibe la mayoría de los votos electorales, la Cámara de Representantes deberá determinar quién es el ganador entre los tres candidatos que hayan obtenido más votos en el Colegio Electoral. Al hacerlo así, los miembros de la Cámara votan por los estados, y la delegación de cada estado emite un voto.
6. Si ningún candidato a la vicepresidencia recibe la mayoría de los votos electorales, el Senado deberá determinar quién es el ganador entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos en el Colegio Electoral.
7. El presidente y el vicepresidente prestan juramento y asumen sus cargos el 20 de enero siguiente a la fecha de la elección.³⁵

La Constitución autoriza a cada estado escoger votantes para presidente y vicepresidente. El número de votantes por cada estado es acorde al tamaño de la población del estado. De acuerdo con lo estipulado por la vigésimo tercera enmienda, los votos totales del Colegio Electoral suman 538, de los cuales 100 son senadores y los otros 435 representan a los 50 estados del país, más tres votantes por el distrito de Columbia; la clasificación es la siguiente:

Fuerza electoral: número de votantes por estado y el distrito de Columbia

<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>	<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>	<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>
Alabama	9	Indiana	12	Nuevo México	5
Alaska	3	Iowa	7	Ohio	21
Arizona	8	Kansas	6	Oklahoma	8
Arkansas	6	Kentucky	8	Oregon	7
California	54	Lousiana	9	Pennsylvania	23
Carolina del Norte	14	Maine	4	Rhode Island	4
Carolina del Sur	8	Maryland	10	Tennessee	11
Colorado	8	Massachusetts	12	Texas	32
Conneticut	8	Michigan	18	Utah	5
Dakota del Norte	3	Minnesota	10	Vermont	3

³⁵ Departamento de Estado de los Estados Unidos, *op.cit.*, p. 7.

<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>	<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>	<i>Estado</i>	<i>Votantes</i>
Dakota del Sur	3	Mississippi	7	Virginia	13
Delaware	3	Missouri	11	Virginia Occidental	5
Distrito de Columbia	3	Montana	3	Washington	11
Florida	25	Nebraska	5	Wisconsin	11
Georgia	13	Nevada	4	Wyoming	3
Hawaii	4	Nueva Hampshire	4		
Idaho	4	Nueva Jersey	15	TOTAL	538
Illinois	22	Nueva York	33		

Fuente: Elecciones 2000, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Programas de Información Internacional, p. 6.

La composición y funciones del Colegio Electoral se encuentran estrictamente definidas en la Constitución, pero el método para escoger a los votantes queda a cargo de los estados. En la actualidad se les selecciona por sufragio popular directo en todos los estados. Cuando el electorado vota por un presidente, está votando en realidad por los votantes comprometidos con su candidato presidencial.

Los partidos políticos controlan la política presidencial, han invertido por completo el proceso electoral al elaborar listas de votantes, todos comprometidos a apoyar el candidato nominado por la organización. En un principio, al crearse el Colegio Electoral, ocurría exactamente lo contrario: los miembros emitían sus votos por candidatos individuales y no por las candidaturas partidistas, eligiéndose al ganador de la mayoría como presidente y al principal contendiente como vicepresidente.

Los candidatos presidenciales y vicepresidenciales de un partido compiten como equipo. En la mayoría de los estados aparecen en la papeleta los nombres de los candidatos en vez de los nombres de los votantes; en los otros, se enumera tanto a los candidatos como a los votantes. La victoria se determina, en cada estado, contando los sufragios por cada lista de votantes; la lista que recibe el mayor número de votos se declara ganadora.

El vicepresidente es elegido simultáneamente por el mismo método indirecto por el que se elige al presidente, pero los votantes emiten votos separados para los dos cargos. Si ningún candidato vicepresidencial obtiene la mayoría, el Senado escoge al ganador entre los dos principales, para lo cual cada senador vota como individuo.

Son dos las objeciones que se hacen al mecanismo de funcionamiento del Colegio Electoral: una es que frustra la voluntad popular en la selección de presidente y vicepresidente; debido a la suma de los votos electorales por estado, es posible que un candidato gane los sufragios más populares, pero pierda en la votación del Colegio Electoral. Un candidato que no logra conseguir la mayoría en cierto estado no recibe allí ningún voto electoral por los sufragios populares obtenidos, puesto que las elecciones presidenciales se ganan por votos electorales, no populares.

La segunda objeción de que se determine el triunfador para presidente o vicepresidente por medio del Colegio Electoral se basa en la posibilidad de que haya "votantes desleales", es decir, aquellos votantes que forman parte del Colegio Electoral y en último momento abandonan al candidato con quien se habían comprometido y emiten su voto por el candidato contrario.

Sin embargo, hay quienes están a favor del Colegio Electoral y consideran conveniente el bipartidismo que se fomenta con dicho Colegio al impedir el surgimiento de pequeños partidos como los que han predominado en muchas democracias europeas.

Constitucionalmente la autoridad electoral en Costa Rica se equipara como un cuarto poder del Estado, conformado por el Tribunal Supremo de Elecciones, el Registro Civil y las Juntas Electorales, que se encargan de la organización de las elecciones.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por tres magistrados propietarios y tres suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia mediante los votos de las dos terceras partes del total de sus miembros. El director del Registro Civil es

nombrado por el Tribunal Supremo de Elecciones, según lo dispone el artículo 19, inciso c), del Código Electoral. Las Juntas Electorales se dividen para su operación en tres: Juntas Provinciales, Juntas Cantonales y Juntas Receptoras de Votos.

El nombramiento para ser integrante de las Juntas Electorales proviene del Tribunal Supremo de Elecciones, es honorífico y obligatorio, y tiene la función directa de recibir el voto de los electores, practicar el escrutinio correspondiente y hacerlo llegar al Tribunal Supremo de Elecciones para el cómputo final.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Convocar a elecciones populares;
- b) Formular y publicar por lo menos cuatro meses antes del día fijado para la elección de presidente y vicepresidente de la república, la división territorial electoral que corresponda;
- c) Nombrar, revocar o suspender a sus propios funcionarios y a los de sus dependencias;
- d) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;
- e) Conocer de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales;
- f) Investigar por medio de delegados la denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncia el Tribunal es causa obligatoria de destitución e incapacita al culpable para ejercer cargos públicos por un periodo no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que se le pudieren exigir. No

obstante, si de la investigación practicada se derivan cargos contra el presidente de la república, ministros de gobierno, ministros diplomáticos, contralor y subcontralor generales de la República, o magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concreta a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación;

- g) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidente de la república, diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de los municipios y representantes a asambleas constituyentes, y
- h) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de presidente y vicepresidente de la república, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la votación.³⁶

De las atribuciones del Tribunal llaman la atención dos de ellas: la parte de justicia electoral y la relativa a la interpretación de las disposiciones constitucionales. En el primer caso, el Tribunal tiene competencia para conocer en última instancia de todo recurso interpuesto. En el segundo, es importante consignar que la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales es un reconocimiento a su autonomía y un límite a la esfera de influencia del Poder Legislativo que conforme al artículo 121, inciso c), de la Constitución tiene la atribución de dar interpretación auténtica a las leyes, salvo las concernientes a cuestiones electorales.

El Registro Civil tiene a su vez, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Llevar el registro central del estado civil de la ciudadanía y formar las listas de electores;

³⁶ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, pp. 75-80.

- b) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricenses, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla, y
- c) Expedir las cédulas de identidad.

La organización electoral costarricense goza de una significativa independencia presupuestal que coadyuva a lograr su autonomía en la mejor tradición democrática, la cual está plasmada en la propia Carta Magna con lo que adquiere forma la idea costarricense de hacer del aparato electoral un verdadero cuarto poder del Estado.

Por su parte el régimen electoral chileno descansa en un órgano de carácter jurisdiccional denominado Tribunal Calificador de Elecciones y un organismo de carácter operativo encargado de la administración electoral definido como Servicio Electoral.

La Constitución de Chile creó en 1925 el Tribunal Calificador de Elecciones; de acuerdo con lo establecido por el artículo 84, es un órgano jurisdiccional que tiene competencia para conocer de las elecciones de presidente de la república, senadores y diputados; los cinco miembros que lo integran son nombrados directamente por el Poder Judicial de la siguiente forma:

- a) Tres ministros o exministros de la Corte Suprema elegidos por dicha Corte en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros;
- b) Un abogado elegido por la Corte Suprema mediante el mecanismo anterior, y
- c) Un expresidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, quien será elegido por sorteo.

Las designaciones a que se refieren los incisos b) y c) no podrán recaer en parlamentarios, candidatos a cargo de elección popular, ministros de Estado, ni dirigentes de partidos políticos. Los miembros de este Tribunal durarán cuatro años en sus funciones.

Las principales atribuciones del Tribunal Calificador de Elecciones están definidos en el mencionado artículo 84 de la Constitución y en el artículo 9 de la Ley Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, a saber:

- a) Conocer del escrutinio general de las elecciones de presidente de la república, de diputados y senadores y de los plebiscitos;
- b) Resolver las reclamaciones que se interpongan en materias de su competencia;
- c) Calificar los procesos electorales y plebiscitarios, ya sean nacionales o comunales, y proclamar quienes resulten electos o el resultado del plebiscito, y
- d) Nombrar a los miembros de los tribunales electorales regionales que sean de su designación.

Asimismo, se establece que para ser integrante del Tribunal Calificador de Elecciones la Constitución exige los mismos requisitos que para ser ministro de la Corte Suprema; es decir, que tenga 15 años de título universitario en derecho, y sea un profesionalista destacado.

El artículo 18 establece que la organización electoral "garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos".

El artículo 91 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistemas de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral establece que el director del Servicio Electoral es la principal autoridad en materia de organización electoral y es designado por el presidente de la república con el voto a favor del Senado por mayoría simple de sus miembros en ejercicio.

El artículo 92 de dicha Ley Orgánica prescribe que el director del Servicio Electoral, además de cumplir con los requisitos generales para ocupar cargos públicos, debe ser abogado con más de 10 años de título y no haber desempeñado cargos de representación popular o de dirigente de partido político en los cinco años anteriores a su designación.

El artículo 87 de la mencionada Ley dispone que el Servicio Electoral es un "organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será cumplir con las funciones que le señale la ley y que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministro del Interior".³⁷

De conformidad con el artículo 90 de la Ley de la materia el Servicio Electoral tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- a) Supervisar y fiscalizar a los organismos electorales y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad correspondiente a las personas que las infringieren;
- b) Formar el padrón electoral ordenado computacionalmente, el cual debe contener la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho al sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios;

³⁷ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, pp. 85-89.

- c) Formar y mantener un registro alfabético de las personas a quienes se haya suspendido el derecho al sufragio;
- d) Formar y mantener un registro de las personas que hayan perdido su calidad de ciudadanos y
- e) Formar y mantener el archivo electoral general.

Tanto el Tribunal Calificador de Elecciones como el Servicio Electoral están supeditados al Poder Ejecutivo para el monto de la asignación presupuestaria, razón por la cual se advierte una autonomía financiera limitada y sujeta a los vaivenes políticos.

Si bien es cierto que el artículo 86 constitucional dispone que anualmente se destinarán en la Ley de Presupuestos los fondos necesarios para la organización y el funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales, también lo es que se trata de una declaración genérica, pues no especifica el monto ni las garantías correspondientes que aseguren la ministración presupuestaria.

El director del Servicio Electoral propone el presupuesto, pero es susceptible de ser modificado por la Dirección de Presupuesto en función de las partidas presupuestales disponibles.³⁸

En cuanto a la organización electoral de Chile, debe señalarse que en dicho proceso intervienen organismos de carácter judicial y administrativo así como ciudadanos. La justicia electoral está en manos de un organismo especializado, y la administración y organización del proceso está a cargo de un organismo público autónomo del Estado.

³⁸ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 90.

Por otra parte, los organismos receptores de sufragios y de inscripciones electorales están entregados a ciudadanos para los que esta tarea constituye en general una carga pública. Los organismos electorales en el régimen chileno se puede clasificar de la siguiente manera:

1. Órganos superiores:
 - Tribunal Calificador de Elecciones (justicia electoral)
 - Servicio Electoral

2. Órganos intermedios:
 - Tribunales electorales regionales (justicia electoral)
 - Juntas electorales
 - Juntas inscriptoras

3. Órganos primarios
 - Mesas receptoras de sufragios
 - Colegios escrutadores

A continuación se presentan las actividades más importantes que realiza cada uno de estos órganos:

1. Órganos superiores

Tribunal Calificador de Elecciones (justicia electoral) ³⁹

El Tribunal Calificador de Elecciones conoce del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de presidente de la república, de diputados y de senadores; resuelve las reclamaciones y proclama a los que resulten elegidos. Conoce, asimismo, de los plebiscitos y tiene las demás atribuciones que determine la ley,

³⁹ Artículo 84 y siguientes de la Constitución Política. Ley 18.460, Orgánica Constitucional de 1985.

tales como la de nombrar a los miembros de los tribunales electorales regionales que sean de su designación y que actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

*Servicio Electoral*⁴⁰

Es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio central se ubica en la capital de la república, y atiende a 13 regiones del país. Se relaciona con el presidente de la república a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente;
- b) Formar y mantener un boletín denominado padrón electoral, que contiene la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios;
- c) Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general;
- d) Disponer la compra y confección del material que se utilice en las inscripciones y elecciones y distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes;

⁴⁰ Ley Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, núm. 18.566 de 1986.

- e) Llevar el registro de partidos políticos, y
- f) Formar y mantener el archivo electoral general.

2. Órganos intermedios

*Tribunales electorales regionales (justicia electoral)*⁴¹

Los tribunales electorales regionales están encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial, de las elecciones de concejales municipales y consejeros regionales. Están constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones, de entre las personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años. Los miembros de estos tribunales duran cuatro años en sus funciones y tienen las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

*Juntas electorales*⁴²

En cada provincia habrá una junta electoral, que tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer al director del Servicio Electoral, la nómina de postulantes para ser designados miembros de las juntas inscriptoras;
- b) Designar, a proposición de los alcaldes, los locales en que se constituirán y funcionarán las juntas inscriptoras, y

⁴¹ Artículo 85 de la Constitución Política. Ley núm. 18.593, de 1987.

⁴² Ley núm. 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (artículos 4-11). Ley núm. 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (artículos 39 y ss.).

c) Designar y luego sortear a los integrantes de mesas receptoras de sufragios.

El director del Servicio Electoral podrá crear temporal o permanentemente otras juntas electorales, cuando circunstancias tales como la cantidad de población, la dificultad de comunicaciones o las distancias entre los diversos centros poblados lo hagan aconsejable.

Las juntas electorales que cree el director del Servicio Electoral se integrarán con el defensor público, un notario y el conservador de bienes raíces que tenga competencia en el terreno jurisdiccional que se les asigne y, si hubiere más de uno de ellos, con los que tengan su oficio en la localidad en que tendrá su sede la junta respectiva, de acuerdo con su antigüedad en la categoría, excluidos los que deban integrar otras juntas.

Los miembros de las juntas electorales serán permanentes y conservarán ese carácter en tanto desempeñen la función pública requerida para su designación.

*Juntas inscriptoras*⁴³

En cada comuna habrá una junta inscriptora que tendrá las siguientes funciones:

- a) Inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los registros electorales, y
- b) Certificar el hecho de haberse efectuado la inscripción y otorgar el comprobante correspondiente.

⁴³ Ley núm. 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (artículo 12 y ss.).

La junta inscriptora ejercerá funciones en la localidad en que tenga su sede la municipalidad respectiva, y su territorio jurisdiccional se denominará circunscripción electoral.

El director del Servicio Electoral determinará las localidades donde funcionarán las juntas inscriptoras cuyo territorio jurisdiccional no sea sede de la municipalidad respectiva.

Sin perjuicio de lo ya señalado, el director del Servicio Electoral, por resolución fundada, podrá crear otras juntas inscriptoras cuando circunstancias tales como las referentes a cantidad de población, dificultades de comunicación con la sede comunal, distancias excesivas o existencia de diversos centros de poblados de importancia lo hagan aconsejable.

3. Organismos primarios

*Mesas receptoras de sufragios*⁴⁴

Las mesas receptoras de sufragios tienen por finalidad recibir los votos que emitan los electores en los procesos electorales y plebiscitarios, hacer su escrutinio y cumplir las demás funciones que señala la ley.

Habrà una mesa receptora de sufragios por cada libro de registro. Se podrán reunir dos o más registros en una sola mesa receptora, siempre que sean el o los más próximos a la misma circunscripción, y que ello no signifique encomendar a la respectiva mesa la atención de más de 350 inscripciones vigentes. Lo anterior se hará procurando una igualitaria repartición de inscripciones entre las diferentes mesas receptoras.

⁴⁴ Ley núm. 18.556, Orgánica Constitucional sobre Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (artículo 48 y ss.).

El director del Servicio Electoral determinará el número de mesas receptoras de sufragios y el o los registros electorales que corresponderán a cada una de ellas el nonagésimo día anterior a aquel en que deban celebrarse las elecciones o el quinto día siguiente a la convocatoria, en caso de plebiscito o elección no periódica.

Cada mesa receptora se compondrá de cinco vocales elegidos y luego sorteados entre los que estén inscritos en los registros respectivos, y su nombramiento se hará siguiendo el orden numérico de tales registros.

*Colegios escrutadores*⁴⁵

Los colegios escrutadores tienen por finalidad reunir las actas de los escrutinios realizados en las mesas receptoras de sufragios, sumar los votos que en ellas se consignen y cumplir las demás funciones que señala la ley. No podrán deliberar ni resolver sobre cuestión alguna relativa a la validez de la votación.

Se constituirá el número de los colegios escrutadores que determine el director del Servicio Electoral por resolución fundada y se publicará en el *Diario Oficial*, con por lo menos 20 días de anticipación. En la resolución se indicará la localidad de funcionamiento y las mesas que corresponderá escrutar a cada uno. La resolución será comunicada por carta certificada a las juntas electorales correspondientes.

Cada colegio no podrá escrutar más de 200 mesas receptoras y estará compuesto de seis miembros titulares e igual número de suplentes y un secretario, a menos que hubiere funcionado con un número inferior de mesas, en cuyo caso el colegio se formará con los que hubiere, los que serán designados de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

⁴⁵ Ley núm. 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (artículos 79 y 55.).

Como se puede apreciar, el régimen electoral chileno está organizado de una manera bastante compleja, lo que lo hace indudablemente ventajoso en cuanto al número de participantes en la realización de elecciones en las diferentes entidades que participan en el proceso, y en la autonomía de los diferentes entes que participan. En otras palabras, las actuaciones fraudulentas en un proceso como el descrito son prácticamente imposibles y muy remotas por la propia complejidad que implicaría ejecutarlas.

En Francia las elecciones son supervisadas por las comisiones de control de las operaciones de voto, cuyos funcionarios directivos –la mayoría– son designados por la autoridad judicial. En todos los distritos electorales del país (577, si se incluye a los departamentos de ultramar) y en todas las comunidades nacionales mayores de 20,000 habitantes se instituyen dichas comisiones, que son las encargadas de la legalidad y la limpieza del proceso electoral en todas sus etapas, desde la conformación de las oficinas de voto, las casillas, hasta el recuento de los sufragios al final de la jornada electoral.

El Consejo Constitucional es la última instancia sancionadora de la validez de los comicios para presidente de la república, para senadores y diputados a la Asamblea Nacional, así como de los referéndum. Por otro lado, el Ministerio del Interior es la institución responsable de emitir los resultados oficiales.

Las autoridades electas de cada una de las más de 36,000 comunas o municipios en las que está dividido el país son responsables de nombrar a un comité *ad hoc* encargado de mantener al día el listado de electores. Los ciudadanos pueden revisar dicho listado en el momento en que lo soliciten y promover una queja en caso de omisión de sus nombres.⁴⁶

⁴⁶ Cfr. Aguirre, *op. cit.*, pp. 25-26.

Cuadro 3
Instrumentos electorales

<i>Países</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
<i>Aspectos</i>					
Registro electoral	Padrón electoral	No existe un concepto que lo designe, pero el registro de electores es local, se resguarda y actualiza por cada condado.	Padrón nacional electoral	Padrón electoral	No tiene padrón electoral, pero los ayuntamientos llevan un registro obligatorio de los habitantes.
Documento de identificación electoral	Credencial para votar con fotografía	No existe	Cédula de identidad	Cédula nacional de identidad	Credencial electoral
Listado de electores	Lista nominal	Hay una lista de ciudadanos residentes en cada condado.	Lista de electores	Registro electoral, hay un registro para hombres y otro para mujeres.	Lista de electores

Registro electoral

Los cinco países en estudio cuentan con una lista donde se controla el registro de los ciudadanos que pueden votar. La denominación que se le da a dicha lista es diferente, pero la utilidad es la misma. En México, Costa Rica y Chile se le denomina padrón electoral e integra a nivel nacional a los ciudadanos que tienen la posibilidad de votar. En Estados Unidos se cuenta con un registro por condado, pero no tiene una denominación unánime de la lista de registro.

Documento de identificación electoral

Mientras que en México se cuenta con una identificación personal denominada credencial para votar con fotografía, que funge como requisito indispensable para

poder ejercer el voto, en Estados Unidos no existe una identificación única para votar; basta con estar incluido en el registro del condado donde se vive y presentar cualquier identificación para que le sea otorgada la papelería con la que podrá manifestar a quién le da su voto.

Dentro de la organización electoral un elemento importante ha sido la separación o la integración de los registros de identidad y los registros electorales. Costa Rica, en el área centroamericana, ha impuesto dicho paradigma de estos registros bajo la coordinación del Tribunal Supremo Electoral, motivo por el cual ha sido el ejemplo a seguir por otros países centroamericanos y sudamericanos.⁴⁷

En Chile existe una separación entre los servicios públicos que brinda el Registro Civil y el Registro Electoral. Desde hace tiempo se ha producido una estrecha coordinación entre ambos órganos, lo que ha facilitado enormemente el proceso de formación del padrón electoral.⁴⁸

El Servicio Electoral chileno, en la práctica, está cruzado computacionalmente con el Registro Civil, y toda identidad otorgada por el Registro Civil e Identificación a una persona mayor de 17 años es comunicada al Servicio Electoral. Hay dos materias fundamentales en las que se relacionan ambos servicios:

1. La identidad y la edad para inscribirse en los registros electorales se comprobarán sólo con la cédula nacional de identidad vigente. Ningún certificado, pasaporte u otro documento podrá remplazar a la referida cédula.

⁴⁷ García R., Juan Ignacio, "La organización y la administración electoral: desafíos de la modernización", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999, p. 531.

⁴⁸ El Registro Civil chileno fue creado en 1884. El Servicio de Registro Civil e Identificación es un servicio dependiente del Ministerio de Justicia: la identificación correspondiente a extranjeros, emitida por el Servicio de Registro Civil e Identificación de acuerdo con el sistema de impresión fotográfica. En caso de duda de la identidad de la persona que requiere una inscripción, la Oficina del Servicio de

2. El director general del Servicio de Registro Civil e Identificación estará obligado a comunicar mensualmente al Servicio Electoral todas las defunciones registradas de personas mayores de 17 años que hubieren obtenido cédula de identidad y las rectificaciones de inscripciones de nacimiento. En la comunicación se indicarán los nombres y apellidos paterno y materno de la persona, la fecha de su nacimiento, la profesión u oficio, el número de su cédula de identidad, el domicilio y toda otra información fidedigna que pueda facilitar su ubicación en los registros electorales. Además, en los casos de rectificación de inscripciones de nacimiento, se consignarán los datos originales que fueron objeto de la rectificación.

Asimismo, comunicará mensualmente los nombres de las personas procesadas o condenadas por sentencia judicial ejecutoria que deba dar lugar a la cancelación de sus inscripciones electorales.⁴⁹

Por otra parte, la autoridad electoral francesa proporciona a cada ciudadano una "credencial electoral", que es su identificación para votar. Sin embargo, en la práctica dicho documento no es indispensable ya que basta con que el ciudadano aparezca en la lista de electores y presente cualquier identificación oficial para poder ejercer su derecho al sufragio.⁵⁰

Registro Civil e Identificación respectiva proporcionará el asesoramiento de un experto, a solicitud de la junta inscriptora correspondiente.

⁴⁹ García R., Juan Ignacio, *op. cit.*, pp. 529-543.

⁵⁰ Aguirre, Pedro (Coord.), *op. cit.*, p.29.

Capítulo 4. Elementos que inciden en la planeación y organización de los procesos electorales

Cuadro 4
Elementos a considerar dentro de la planeación y organización de las elecciones

<i>Países</i> <i>Aspectos</i>	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Francia</i>
Geografía electoral	Cinco circunscripciones 32 distritos electorales locales y 300 distritos electorales uninominales	Estado, distrito, secciones y casilla	Circunscripciones electorales plurinominales y distritos electorales	Circunscripciones electorales y distritos electorales	Regiones, departamentos y circunscripciones
Horario de casilla	De las 8:00 a las 18:00 hrs. Se puede ampliar el periodo en caso de haber ciudadanos en fila de espera para sufragar.	De 7:00 a 20:00 hrs., aunque puede variar en cada estado.	De las 5:00 a las 18:00 hrs.	A las 7:00 AM se reúnen los integrantes de la mesa receptora de sufragios y después de transcurridas nueve horas y si no hay electores que deseen sufragar se cierra la casilla.	De 8:00 a 18:00 hrs.
Requisitos para poder votar	Contar con la credencial para votar con fotografía y estar en la lista nominal.	Contar con 18 años de edad, el votante debe residir en la circunscripción que le corresponda y estar inscrito en la lista de ciudadanos.	Contar con 18 años de edad y con la cédula de identidad con fotografía y estar en el padrón-registro.	Tener 18 años de edad, estar en el registro de electores y contar con la cédula nacional de identidad.	Tener 18 años de edad, contar con la tarjeta de elector o cualquier otro documento de identificación oficial y estar en la lista de electores.

Geografía electoral

La geografía electoral varía en los cinco países en estudio, aunque hay ciertas clasificaciones territoriales en que coinciden. Por ejemplo, las circunscripciones son una categoría similar en México, Costa Rica, Chile y Francia. Lo mismo sucede con

los distritos electorales, las secciones y casillas electorales, las cuales fungen como lugares donde se lleva a cabo el proceso electoral, pero el número de éstas y las actividades específicas que realizan a diario son diferentes entre un país y otro (véase el Cuadro 4).

Horario de casilla

El tiempo en que permanecen abiertas las casillas donde los ciudadanos emiten su voto varía entre nueve y 13 horas. En México se abre la casilla de las 8:00 a las 18:00 hrs. (10 horas) con posibilidad de ampliar el horario en caso de que a las seis de la tarde todavía haya gente formada en la casilla en espera de emitir su voto.

En Estados Unidos el horario en que se abren y cierran las casillas se determina de manera diferente en cada estado, pero en general éste oscila de las 7:00 a las 20:00 horas, es decir, la jornada dura 13 horas.

Costa Rica es el país donde más temprano se abren las casillas, a las 5:00 AM, pero tiene una jornada de 13 horas, similar a la de Estados Unidos, pues el cierre de casillas es a las 18:00 hrs. Es pertinente señalar que las casillas pueden abrir más tarde siempre y cuando no sea después de las 12:00 hrs.

Chile es el que menos número de horas dedica a la jornada electoral; el horario de las casillas es de las 7:00 a las 16:00 hrs., aunque, al igual que México, la casilla deberá mantenerse abierta en caso de haber votantes en espera de emitir su voto.

En Francia, al igual que en México, la jornada electoral dura 10 horas y también tiene un horario de 8:00 a 18:00 hrs.

Requisitos para poder votar

En México los requisitos indispensables para poder votar son: estar inscrito en la lista nominal de electores y contar con su credencial para votar con fotografía.

En Estados Unidos, de acuerdo con las leyes de cada estado, los votantes pueden votar en forma directa y personal por los candidatos a la presidencia; o bien, en forma indirecta, por delegados que se comprometen a apoyar a determinado candidato. En caso de la segunda opción, durante varios meses se lleva a cabo un proceso de comicios/convención en múltiples etapas, en el cual los partidarios que viven en un área geográfica relativamente pequeña, es decir, una demarcación electoral local, se reúnen y seleccionan delegados que se comprometen a respaldar a cierto candidato. A su vez, esos delegados representan a su distrito en la convención de condado para seleccionar a los delegados que asistirán a la convención estatal donde serán elegidos los delegados que representarán al estado en las convenciones nacionales del partido.

El tamaño real de la delegación que el estado enviará a la convención nacional del partido se calcula con una fórmula establecida por el mismo partido, en la que se toman en cuenta consideraciones tales como la población del estado, el apoyo que ha brindado en el pasado a los candidatos nacionales del partido y el número de funcionarios elegidos y dirigentes del partido que están ocupando algún cargo. La fórmula de asignación que usan los demócratas se traduce en convenciones nacionales a las que concurre casi el doble de delegados que a las convenciones de los republicanos.

En los primeros años de la democracia estadounidense, el voto era, con escasas excepciones, privilegio exclusivo de los hombres blancos que tuvieran propiedades. Sin embargo, para 1850, los gobiernos de casi la totalidad de los estados habían otorgado el derecho a votar a todos los hombres libres en edad adulta. Paulatinamente, mediante enmienda constitucional y leyes federales y estatales, la

base de la democracia se amplió, y el país se encaminó con paso firme hacia el sufragio universal de los adultos.

La Constitución federal dejó en manos de los estados las calificaciones generales para votar; a menudo se han empleado las enmiendas constitucionales y los estatutos federales con el fin de expandir la base del electorado. Los estados todavía fijan las calificaciones para emitir el sufragio, pero no pueden negar este privilegio a causa de la raza o del sexo.

La décimo séptima enmienda autoriza por primera vez al pueblo estadounidense a votar directamente para elegir a los senadores; la vigésimo tercera enmienda permite a los residentes del distrito de Columbia votar para elegir presidente, y la vigésimo cuarta enmienda prohíbe el pago de un impuesto de empadronamiento como requisito para votar. Estas modificaciones constitucionales, junto con las medidas previas de los estados para abolir las restricciones iniciales relativas a la propiedad, han tenido como efecto la ampliación legal de la posibilidad de votar a todos los ciudadanos de 18 años o más.⁵¹

En años recientes muchos procedimientos engorrosos se han abolido o, por lo menos, aligerado. La vigésimo cuarta enmienda de 1964 prohibió los impuestos por empadronamiento en las elecciones federales, y los fallos de la Suprema Corte los prescribieron en las elecciones estatales.

En últimas fechas, muchos estados han mejorado sus procedimientos de registro. En 28 de ellos y en el distrito de Columbia, el registro se efectúa ahora por correo, y en tres estados hay una forma para registrarse el día de las elecciones. Dakota del Norte no exige ningún tipo de registro al elector. Son cada vez más comunes los puestos de empadronamiento móviles e instalados en los barrios, como también la

⁵¹ The Lenguaje of Women Voters of California Education Fund., *Elección presidencial*, Estados Unidos de América, Guía para los ciudadanos en el proceso electoral, Tr. Ana Isabel Estellino, Gernika, México, 1992, p. 20.

apertura de las oficinas de registro electoral después de horas hábiles y en sábado. Aunque el índice de concurrencia a las urnas no ha aumentado a nivel nacional, algunos observadores sostienen que, sin estas mejoras en los procedimientos, serían aun más bajos.

La Ley sobre el Derecho al Voto, aprobada por el Congreso en 1965, fue ampliada durante la década de los setenta y principios de los ochenta. Originalmente se instituyó en respuesta a las manifestaciones de los estadounidenses negros que protestaban contra la descalificación para votar. La intención básica de la Ley consiste en garantizar que los ciudadanos de las minorías raciales y lingüísticas, sin importar su lugar de residencia, tengan la misma oportunidad de participar en la vida política de la nación que el resto de los estadounidenses.

La Ley sobre Derecho al Voto prohíbe el uso de exámenes de lectura y redacción y de otros mecanismos a fin de calificar la aptitud para votar en cualquier elección, sea federal, estatal, local, general o primaria. Esta Ley ha tenido un efecto significativo en el registro y voto de los votantes estadounidenses porque implicó el uso del poder del gobierno federal para corregir abusos en los niveles estatal y local. En consecuencia, varios millones de votantes negros y de otras minorías se empadronaron para emitir su sufragio desde que la Ley entró en vigor.

El gobierno federal aprobó otras leyes que han facilitado el registro y el sufragio en ausencia para el personal militar y sus familias y para los ciudadanos estadounidenses que residen en el extranjero.

Otra faceta del comportamiento electoral que debe reconocerse consiste en que a veces los grupos suelen votar de cierta manera. Los negros, que representan alrededor del 20% del electorado para el candidato presidencial del Partido Demócrata, suelen ser los simpatizantes más leales de la organización y, en

conjunto, han respaldado a los candidatos demócratas en las últimas siete elecciones presidenciales.⁵²

Los electores pueden responder a propuestas y candidatos estatales y locales sin tomar en cuenta las propuestas y los candidatos presidenciales, o tener fuertes vínculos emocionales con un partido a nivel local, pero no a nivel nacional.

Para un amplio universo de personas la jornada electoral representa un día largo y difícil que a veces comienza a las cinco de la mañana, cuando los trabajadores organizados realizan la promoción del voto. En algunos lugares, las casillas abren a las seis de la mañana y un equipo auxiliar, integrado por trabajadores de casilla, funcionarios, observadores y policías, debe mantenerse disponible en el sitio.

Los funcionarios electorales que representan a los dos partidos principales supervisan la votación; y por ello reciben un pago nominal de la oficina electoral de la localidad. Su trabajo comienza antes de la apertura de la casilla y no suele terminar cuando se cierra. Actualmente las cadenas nacionales comienzan a transmitir el escrutinio antes del cierre de las casillas y continúan hasta que se sabe el resultado, el cual generalmente no tarda en conocerse.

Hoy las papeletas son raras fuera de las zonas rurales, y las máquinas para contar votos o las tarjetas perforadas eliminan el prolongado escrutinio de aquéllas. Una vez cerradas las casillas, los funcionarios electorales se limitan a compilar los resultados de las hojas impresas de la máquina o de la tabulación computarizada de las tarjetas perforadas.

⁵² The Lenguaje of Women Voters of California Education Fund., *op. cit.*, p. 29.

Cuando llegan los resultados, la computadora está programada para compararlos con los de los años anteriores y proyecta quién será el eventual ganador en el estado.⁵³

En Costa Rica el derecho electoral inicia propiamente en la década de los ochenta del siglo pasado al surgir los primeros partidos políticos. En 1888, cuando el gobierno se vio obligado a reconocer el triunfo de la oposición, tuvieron lugar las primeras elecciones presidenciales competitivas, aun cuando en los años siguientes el control exclusivo de las elecciones lo tuvo el Poder Ejecutivo. Durante todo el siglo XIX el sufragio estuvo determinado por criterios de propiedad y educación y las elecciones fueron indirectas salvo durante el periodo constitucional de 1844-1847. Originalmente la emisión del voto era pública. En 1913 se introdujo la elección directa y se suprimieron todas las limitaciones de educación y de propiedad como requisitos para ejercer el sufragio. A partir de 1917 la mayoría de edad para ser ciudadano se redujo de los 20 a los 18 años.⁵⁴

⁵³ The Lenguaje of Women Voters of California Education Fund., *op.cit.*, p. 73.

⁵⁴ *Cfr.* Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, pp. 73-74.

Conclusiones

Hablar de instrumentos electorales no es lo mismo que hablar de materiales electorales. La diferencia radica en que los primeros son el conducto por el cual es posible que la institución responsable del proceso electoral ratifique que el votante es quien dice ser. Por tanto, la credencial o cédula de identidad, como se le conoce en algunos países, y la lista o registro de electores, denominada en otros sitios de manera distinta pero con las mismas funciones, son mecanismos de enlace entre ciudadano e institución para reconocer que es válida su participación porque cumple con los requisitos para emitir su voto el día de la contienda electoral.

Por otra parte, los materiales electorales son los medios utilizados como apoyo durante el proceso electoral, entre ellos se distinguen: la tinta endeble, las mamparas, las boletas y las urnas.

Tanto los instrumentos como los materiales electorales tienen carácter oficial, por la importancia que representan y el papel que juegan en un acto político tan importante como son las elecciones.

Durante el desarrollo de este estudio fue posible percatarse de que para remitirse a los instrumentos electorales era necesario saber antes cómo es el sistema político electoral en el que son utilizados, pues sólo así se puede comprender mejor la lógica de su esencia. Solamente así se entiende por qué las instituciones electorales de algunos países no reparan en las medidas de seguridad para corroborar que el ciudadano es quien dice ser y tener la certeza de que sólo votará en una ocasión.

De ahí que para exponer en este trabajo los instrumentos electorales de México, Estados Unidos, Costa Rica, Chile y Francia se hayan considerado otros factores como el sistema electoral –vía de elección, principio de elección, duración del mandato, posibilidad de reelección–; instituciones responsables del proceso –quién

organiza y quién califica las elecciones—; cuál es la instancia encargada de diseñar los instrumentos electorales; las características del registro electoral; y cuáles son los requisitos que se deben cubrir para poder sufragar.

En este estudio se presentó un panorama general sobre qué tan significativo resulta para efectos de los instrumentos electorales el hecho de estar inmerso en algún tipo de régimen en particular, de contar con alguna vía de elección determinada, de tener una o más instituciones responsables de la organización del proceso electoral y del diseño de los instrumentos electorales, y de permitir o no el voto en el extranjero. De dichas reflexiones se desprende lo siguiente:

México, Costa Rica y Chile cuentan con un registro electoral a nivel nacional, mientras que Estados Unidos maneja un registro electoral local y Francia no cuenta con un padrón electoral pero cada ayuntamiento lleva un registro de sus habitantes.

A excepción de Estados Unidos, los ciudadanos de los demás países en estudio cuentan con una identificación especial que sólo utilizan en los procesos electorales para identificarse ante las autoridades respectivas, quienes tienen la función de autorizar su participación en el sufragio. Dichas identificaciones son denominadas de diferente forma: en México se le conoce como credencial para votar con fotografía, en Costa Rica se le llama cédula de identidad, en Chile cédula nacional de identidad y en Francia credencial electoral.

En todos los casos la utilidad de la credencial es la misma: sirve como identificación del votante, aunque en algunos países juega un papel más riguroso que en otros; por ejemplo, en México quien no cuenta con la credencial para votar con fotografía no podrá emitir su voto ya que es uno de los dos requisitos indispensables (el segundo requisito es estar inscrito en la lista nominal). En cambio, en Estados Unidos no es un requisito indispensable; basta con presentar cualquier otra identificación personal para tener derecho a recibir la papelería con la que podrá manifestar su voto.

Este instrumento es de suma importancia porque además de constituir una identificación para el ciudadano votante ante la autoridad electoral, sirve en algunos casos para verificar que el ciudadano en realidad emite su voto en el sitio que le corresponde hacerlo, como es el caso de México, donde la credencial para votar con fotografía tiene inscrita diversas claves que sirven para señalar la entidad, el distrito, la sección y la dirección del ciudadano. Además, institucionalmente se le ha reconocido como la identificación oficial de los ciudadanos, hecho por el cual queda la duda de si el alto porcentaje de los ciudadanos que cuentan con la credencial es porque realmente están interesados en participar en las elecciones, o bien porque asumen la necesidad de contar con ella para realizar diversos trámites oficiales.

En todos los países estudiados se maneja una lista electoral que contiene los nombres de la totalidad de los ciudadanos que están en posibilidades de votar; dicha lista es el referente de la autoridad electoral para conocer cuántos ciudadanos votantes realmente asistieron a las urnas a emitir su voto. Además, en algunos países como México sirve para que el día de la elección las autoridades de la mesa de casilla corrobore que la credencial para votar con fotografía corresponde al ciudadano que la porta.

En general, podría decirse que la importancia fundamental de los instrumentos electorales resulta decisiva para la participación de los ciudadanos en las elecciones, para contabilizar el número de votos y asegurar que éstos sean emitidos en determinados lugares; de ahí que las autoridades electorales busquen los mecanismos idóneos para tener el control del proceso electoral, pues de él se deriva el uso del poder, los puestos de dirección y por tanto el rumbo del país.

Aguirre, Pedro (Coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*, Colección Francia, núm. 4, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, Instituto Federal Electoral, 1997.

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Costa Rica, 1989.

Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, Instituto Federal Electoral, 1997.

Code Electoral du France (Partie Legislative), 1989.

Código Electoral de Costa Rica, 1989.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1996.

Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de la República de Chile de 1980 con reformas de 1997.

Constitution du France.

Crittenden, John, *Parties and Elections in the United States*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey.

Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Tr. Leandro Wolfson, Ediciones Paidós, España, 1972.

De la Peza, José y Orozco Henríquez, Jesús, "La función de los organismos electorales en los procesos de redemocratización, construcción y consolidación democrática en América Latina", exposición en el IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, 2000.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Estados Unidos Elecciones 2000*, Tr. Ángel Carlos González Ruiz, Estados Unidos, 2000.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael, "El fortalecimiento de la democracia mexicana entre 1977 y 1997", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo I, IJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.

Dominique et Michele Fremy, *Quid 1999*, editions Robert Laffont, Francia, 1998.

Elección presidencial de los Estados Unidos de América: Guía para los ciudadanos en el proceso electoral, Gernika, México, 1992.

Fernández, Mario, *Sistemas electorales, sus problemas y opciones para la democracia chilena*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1986.

García R., Juan Ignacio, "La organización y la administración electoral: desafíos de la modernización", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.

Kurian, George, *Historical Guide to the U.S. Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1998.

Ley núm. 18469 Orgánica sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, Chile, 1985.

Ley núm. 18.556 Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, Chile, 1986.

Ley núm. 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Chile, 1987.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil de Costa Rica.

Liphart, Arend, *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*, Ariel, Madrid, 1987.

_____, "Sistemas electorales, los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional", en *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

Lujambio, Alonso, "Sistemas electorales", en *El léxico de la política*, de Isidro H. Cisneros, Flacso (en prensa).

Lujambio, Alonso y otros, *Democracia política y electoral en América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo*, en IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, México, 1999.

Murray, Santiago, "La democracia representativa en el sistema interamericano", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo I, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.

Navarro Fierro, Carlos y Mora Heredia, Juan, "Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado", en *Sociológica*, año 11, núm. 30, México, enero-abril de 1996.

Nelson, Michael, *Presidency A to Z, a Ready Reference Encyclopedia, Congressional Quarterly*, Washington.

Orozco Henríquez, J. Jesús, "Las causas de nulidad electoral en América Latina", en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.

Terrazas Salgado, Rodolfo, "Impugnación constitucional en materia electoral. Breve semblanza en Europa y América con especial referencia a México", en *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999, pp. 1249-1276.

Toinet, Marie France, *El sistema político de Estados Unidos*, FCE, México, 1998.

Tribunal Supremo de Elecciones, de Costa Rica, Información general, <http://www.tse.go.cr/inftse.html>

Urrity, Carlos Alberto, "Organización y administración electoral", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.

Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales en América Latina*, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, 1998.

Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica*, Triana, México, 1994.

Woldenberg K., José, "La institución electoral federal en México y el proceso de consolidación democrática", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI: Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II, IIJ-UNAM, TEPJF, IFE, Universidad de Quintana Roo, PNUD, México, 1999.