

ISSN: 2448-8283

Volumen 5, número 25.  
Primer semestre de 2021.  
(enero-junio).  
Publicación semestral.

rm ee

REVISTA MEXICANA DE  
ESTUDIOS ELECTORALES



SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.

## **Revista Mexicana de Estudios Electorales.**

**ISSN: 2448-8283.**

### **Volumen 5, número 25, primer semestre de 2021 (enero-junio).**

La Revista Mexicana de Estudios Electorales (RMEE) es una publicación orientada a comunicar los resultados de investigaciones científicas de alto nivel que estudian actores, instituciones y fenómenos relacionados con la materia electoral, desde distintas disciplinas como la ciencia política, el derecho, la antropología, la sociología, la economía, etc. Las investigaciones presentadas pueden tener un enfoque teórico, comparativo o empírico, que fundamenten sólidamente sus hallazgos o aportaciones al corpus académico.

La RMEE se publica en idioma español de forma semestral (enero y julio), en formato electrónico. Está dirigida a científicos sociales, estudiantes, académicos, expertos en la materia electoral e instituciones. Es editada y publicada por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

La publicación se encuentra bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional y los trabajos incluidos son sometidos a un doble proceso de evaluación por pares académicos, en modalidad “doble-ciego” (double blind review).

La RMEE toma como referencia la normatividad del Committee On Publication Ethics (COPE), para garantizar el correcto funcionamiento de la publicación mediante criterios éticos y de calidad.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Volumen 5, número 25, primer semestre de 2021 (enero-junio), es una publicación electrónica semestral de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (somee). Moctezuma #34, Colonia La Noria, Alcaldía Xochimilco, C.P. 16030, Ciudad de México. Tel.: (55) 1589 2230. <http://www.somee.org.mx/>. Director de la revista: Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín. Editora y responsable de la última actualización: Mtra. Erika Granados Aguilar, Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo: 04-2016-080914523400-203, ISSN: 2448-8283, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Moctezuma #34, Colonia La Noria, Alcaldía Xochimilco, C.P. 16030, Ciudad de México. Formación y diseño: Laura Delgado Ávalos. [heribertog@comercializadora-mgs.com.mx](mailto:heribertog@comercializadora-mgs.com.mx), Tel. 55 55 06 49 10. Fecha de la última modificación: 10 de enero de 2021.

Dirección: Moctezuma #34, Colonia La Noria, Alcaldía Xochimilco, C.P. 16030, Ciudad de México.

Correo electrónico: [revista@somee.org.mx](mailto:revista@somee.org.mx).

Teléfono: (55) 1589 2230.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de la SOME. El contenido, la presentación, la ilustración y la fotografía, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta difusión son propiedad de la SOME.

Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente.

**La revista está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.**



<http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElecttorales/issue/archive>

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Director: Dr. Víctor Manuel Alarcón Olguín (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa).

Editora: Mtra. Erika Granados Aguilar (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa).

Diseño y formación: Laura Delgado Ávalos (Comercializadora MGS).

### Consejo Editorial

Mariana Caminotti (Universidad Nacional de San Martín-Argentina), Angélica Cazarín Martínez (El Colegio de Tlaxcala-México), Víctor Alejandro Espinoza Valle (El Colegio de la Frontera Norte-México), Flavia Freidenberg (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Luis Gálvez Muñoz (Universidad de Murcia-España), Kenneth F. Greene (Universidad de Texas en Austin-Estados Unidos), Cecilia Mora Donatto (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Mariela Morales Antoniazzi (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht-Alemania), Aníbal Pérez-Liñan (Universidad de Notre Dame-Estados Unidos), Jacqueline Peschard Mariscal (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Josep María Reniu Vilamala (Universidad de Barcelona-España).

### Consejo Asesor

Jesús Aguilar López (Universidad de Guanajuato-México), Rosa Ynés Alacio García (Universidad Autónoma de la Ciudad de México-México), Ana Micaela Alterio (Instituto Tecnológico Autónomo de México-México), Javier Ariel Arzuaga Magnoni (Universidad Autónoma del Estado de México-México), Adriana Báez Carlos (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Carlos Báez Silva (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-México), Jordi Barrat i Esteve (Universidad de León-España), Fernando Barrientos del Monte (Universidad de Guanajuato-México), Pablo Javier Becerra Chávez (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), Rosendo Bolívar Meza (Instituto Politécnico Nacional-México), Valeria Brusco (Universidad Nacional de Córdoba-Argentina), Rafael Busmail (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México), Karlos Castilla Juárez (Universidad Pompeu Fabra-España), Rosalinda Castro Maravilla (Universidad Autónoma del Estado de México-México), Luz María Cruz Parceró (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Tomás Došek (Pontificia Universidad Católica de Perú-Perú), Javier Duque Daza (Universidad del Valle-Colombia), Alberto Escamilla Cadena (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), Alfredo Edmundo Fernández de Lara Gaitán (Universidad de los Andes-Colombia), Anna María Fernández Poncela (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco-México), Georgina Flores Ivich (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México), Karolina M. Gilas (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Silvia Gómez Tagle (El Colegio de México-México), Ernesto Hernández Norzagaray (Universidad Autónoma de Sinaloa-México), Mariana Hernández Olmos (Universidad Pedagógica Nacional-México), Steven Johansson Mondragón (Universidad Iberoamericana-México), Óscar Nicasio Lagunes López (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-México), Guillermo Lizama Carrasco (Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo-México), Gustavo López Montiel (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-México), Juan Bautista Lucca (Universidad Nacional de Rosario-Argentina), Javier Martín Reyes (Centro de Investigación y Docencia Económicas-México), Luis Eduardo Medina Torres (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México), Martha Leticia Mercado Ramírez (Tribunal Electoral de la Ciudad de México-México), Lucía Miranda Leibe (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile), Mónica Montaña Reyes (Universidad de Guadalajara-México), Gastón Mutti (Universidad

Nacional de Rosario-Argentina), Carlos Navarrete Ulloa (Universidad de Guadalajara-México), Oscar Pérez de la Fuente (Universidad Carlos III de Madrid-España), Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz (Universidad Nacional Autónoma de México-México), Juan Reyes del Campillo Lona (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco-México), Víctor Manuel Reynoso Angulo (Universidad de las Américas, Puebla-México), Jaime Rivera Velázquez (Instituto Nacional Electoral-México), Dinora Rosales (Universidad Rafael Landívar-Guatemala), José Fabián Ruiz Valerio (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-México), Alma Rosa Saldierna Salas (Universidad Autónoma de Nuevo León-México), Juan José Russo Foresto (Universidad de Guanajuato-México), Eneida Desiree Salgado (Universidad Federal de Paraná-Brasil), Óscar Sánchez Muñoz (Universidad de Valladolid-España), Irene Spigno (Universidad Autónoma de Coahuila-México), Julieta Suárez Cao (Pontificia Universidad Católica de Chile-Chile), Daniel Tacher Contreras (Universidad Autónoma de la Ciudad de México-México), Eduardo Torres Alonso (Universidad Nacional Autónoma de México-México), René Valdiviezo Sandoval (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-México), Citlali Villafranco Robles (Universidad Autónoma de la Ciudad de México-México).

#### Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Dra. Angélica Cazarín Martínez, Presidenta; Mtra. Nirvana Fabiola Rosales Ochoa, Secretaria General; Dra. Marcela Ávila Eggleton, Secretaria Académica; Mtro. Ricardo de la Peña Mena, Secretario de Organización; Mtro. Carlos González Martínez, Secretario de Comunicación y Vinculación; Dra. Martha Elisa Nateras González, Tesorera; Dra. Carolina Stephania Muñoz Canto, Comisión de Nuevas Generaciones.

---

## DIRECTRICES PARA AUTORAS/ES

Las/os autoras/es interesadas/os en publicar trabajos para ser considerados en la revista deberán atender las siguientes características:

- I. Remitir sus propuestas exclusivamente mediante el sistema de gestión editorial. En caso de hacerlo mediante otra vía, se hará de su conocimiento el reencauzamiento necesario.
- II. Los artículos deberán estar en español, ser inéditos y no estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones. Deberán ser resultado o avance de investigaciones originales de alto nivel, enmarcados en la temática de la revista.
- III. El archivo de envío deberá estar en formato Open Office o Microsoft Word.
- IV. Para la sección Doctrinal, la extensión deberá ser de 20 a 35 cuartillas (la cuartilla consta de 2000 caracteres con espacios), incluyendo la bibliografía. Las reseñas críticas deberán tener una extensión de entre 3 y 6 cuartillas, incluyendo bibliografía.
- V. Deberá incluirse el título del trabajo en español e inglés.
- VI. Toda colaboración deberá ir acompañada de dos resúmenes: uno en español y otro en inglés, así como de una lista de palabras clave (4 como mínimo, 6 como máximo), igualmente en español e inglés; los cuales deberán cumplir con las siguientes características:
  - a. Calidad en el uso del idioma.
  - b. Formar parte del artículo.
  - c. Señalar el diseño/metodología de la investigación.
  - d. Señalar los resultados de la investigación.
  - e. Señalar las limitaciones de la investigación.
  - f. Señalar la originalidad de la investigación.
  - g. Señalar las conclusiones.
- VII. Las contribuciones deberán ir acompañadas de una hoja (en un archivo aparte) con los datos completos del autor: nombre completo, institución, dirección postal, dirección electrónica, teléfono, nacionalidad, grado académico, líneas de investigación y principales publicaciones.
- VIII. Los textos deberán tener una introducción que explique con claridad el objeto y alcances del mismo; así como dividirse en apartados si fuera necesario, para el mejor desarrollo del tema tratado.
- IX. Siempre que sea posible, se deberán proporcionar las direcciones URL para las referencias.

Las/os autoras/es interesadas/os en publicar trabajos para ser considerados en la revista estarán obligados a entregar sus trabajos con las características formales de los Lineamientos para la integración, evaluación, edición y difusión de la Revista Mexicana de Estudios Electorales disponibles en: [bit.ly/normasmree](http://bit.ly/normasmree)

---

# ÍNDICE

Volumen 5, número 25, primer semestre de 2021 (enero-junio).

PRESENTACIÓN	9
Víctor Alarcón Olguín	
ARTÍCULOS	13
¿EL FIN DE UN PERIODO? LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO DE 2000 A 2020.	15-45
The end of a period? The local congresses in Mexico, 2000-2020. Víctor Reynoso	
EXPERIENCIAS DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL, 2015-2016: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA SUR.	47-80
Experiences of local electoral districting, 2015-2016: The case of Baja California Sur. José Antonio Beltrán Morales	
LA REVOCACIÓN DEL MANDATO: REGLAS DE OPERACIÓN, DISEÑOS INSTITUCIONALES Y SU APLICACIÓN PARA MÉXICO.	81-117
Recall mandate: Operating rules, institutional designs, and their application to Mexico Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez	
DEL ENSAYO AL ERROR. LA TRAYECTORIA DEL DERECHO ELECTORAL VENEZOLANO ENTRE 1958 Y 2009.	119-172
Trial and error. The trajectory of Venezuelan electoral law between 1958 and 2009. Héctor Gabriel Briceño Montesinos	

EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO. BREVE HISTORIA  
DE EXPERIENCIAS ACERCA DE UN ASCENSO DESIGUAL. 173-236

Electronic voting in the world. A brief history of experiences about  
an uneven ascent.

**Miguel González Madrid**

RESEÑA

**Adam Przeworski (2019).** ¿POR QUÉ TOMARSE LA MOLESTIA  
DE HACER ELECCIONES? PEQUEÑO MANUAL PARA ENTENDER  
EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA.

Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 173 pp.

237-240

**Roberto C. Benítez Rodríguez**



# PRESENTACIÓN





# PRESENTACIÓN

¿Cómo y de que manera importa el diseño institucional para la construcción y permanencia de los regímenes electorales democráticos? Valoramos que en el número que se tiene oportunidad de entregar a la consideración de nuestros lectores y lectoras de la Revista Mexicana de Estudios Electorales, se han podido reunir un conjunto de materiales cuyo interés se mueve en ámbitos cercanos a este objetivo, a partir de experiencias asociadas tanto con el caso mexicano como lo que ocurre en otras latitudes del orbe.

En primer término, se cuenta con una pertinente colaboración a cargo de Víctor Reynoso, que desarrolla un balance en torno a los cambios en la composición de los poderes legislativos estatales mexicanas en el marco de la llamada transición mexicana del presente siglo. Utilizando diversos tipos de medidas y ubicando los ciclos del desarrollo de los comicios en dichas entidades, Reynoso muestra un cuadro muy claro sobre como el sistema de partidos y su formato de competencia mantuvieron un cuadro donde el peso de tres fuerzas sustantivas (PRI, PAN y PRD) hicieron gravitar a la distribución de poder durante dicho periodo, y el cual ahora presenta la interrogante de valorar el impacto ocasionado con los resultados obtenidos con la elección crítica de 2018, que ha traído a la palestra a una naciente fuerza hegemónica (MORENA), pero la cual necesitará confirmarse en los comicios locales y federales por venir.

En este sentido, resulta muy sustantivo echar una mirada hacia una de las variables del diseño institucional como lo es la dimensión de la geografía política y su vínculo con el trazo de los territorios en los cuales la población es distribuida para legitimar la representación de aquellos que logran acceder a un cargo público. La distritación es un factor que ha ido evolucionando desde los acomodos intuitivos derivados de la propia demografía o la lógica visual con que se facilite el acceso de las personas a los lugares donde se podrá votar y generando los niveles agregativos que permiten llegar a un resultado final (partiendo desde las casillas, las secciones y / o los distritos). Para analizar este problema, José Antonio

Beltrán se ocupa del caso de Baja California Sur, uno de los estados menos poblados a nivel nacional, pero cuya distribución política local se había caracterizado por décadas a partir de una concentración desigual entre su ciudad capital La Paz y el resto de la entidad. Con el surgimiento de un segundo polo importante, como San José del Cabo, el proceso distrital local tuvo que experimentar presiones concretas, y las cuales terminaron por ser resueltas con decisiones construidas desde la autoridad electoral nacional (INE), bajo el impulso de las facultades que le confirió la reforma político-electoral de 2014 a pesar de las resistencias internas mostradas por la clase política local. De esta manera, el texto de Beltrán es una interesante contribución al entendimiento de las dinámicas de negociación y resistencia que usualmente se presentan cuando un espacio político necesita ser ajustado para responder de mejor manera a las exigencias de la representación y participación políticas.

Un tercer instrumento de análisis existente dentro de los diseños institucionales tiene que ver con el tema de los mecanismos de rendición de cuentas con que un modelo democrático puede o no remover a sus autoridades. De manera específica, el avance de la revocación de mandato es un elemento que ha ido creciendo en forma paulatina a lo largo del orbe, y de manera concreta dentro del espacio mexicano, tanto al nivel nacional como subnacional. Alberto Escamilla y Enrique Cuna realizan un interesante ejercicio de corte comparativo para presentar un estado del arte en torno a sus bases y dinámicas de aplicación, las cuales son de suma importancia para entender sus efectos potenciales, como podría acontecer en el año 2022, cuando la ciudadanía podría promover este instrumento a efecto de suspender o no la continuidad del titular de la presidencia de la República.

El caso mexicano resulta pertinente a la luz de poder compararlo de manera específica con la experiencia de Venezuela, otro de los países latinoamericanos que poseen dicha figura en la actualidad. A diferencia de México, Venezuela posee ya experiencias concretas en la materia, y cuya enseñanza también debe revisarse junto con el resto de su sistema electoral y de partidos. El trabajo de Héctor Briceño aborda de manera

muy amplia las condiciones con que el modelo venezolano se fue despartidizando para terminar colocándose como un sistema hegemónico presidencial muy poderoso y con niveles de intermediación cada vez más débiles. Esta situación lo hace en extremo interesante, en tanto que las comparaciones u asociaciones con que dicho proceso se manifiesta obligan a una lectura minuciosa ante dicho espejo, cuyo principal desafío se ciñe al tema de la desmovilización o la manipulación condicionada de la decisión electoral de las mayorías que puede venir conectada con este tipo de convocatorias.

¿Pero qué hacer cuándo además del estrechamiento de las opciones o la desafección política de los electorados se suman ahora circunstancias excepcionales como las pandemias? Como respuesta, el atisbo al papel que puede jugar la tecnología es un factor que sin duda comienza a pesar en las consideraciones del propio diseño institucional. Por ello, el trabajo de Miguel González Madrid en torno a la historia y condiciones de aplicación del llamado “voto electrónico” es sumamente útil, no sólo por la pregunta inicialmente expresada, sino porque nos permite darnos cuenta de que a lo largo del orbe su aplicación estará cada día más presente, pese a las dudas existentes acerca de sus niveles de confianza y respeto fidedigno a lo que pueda ser expresado por parte de las y los votantes.

Finalmente, el presente número se cierra precisamente con una reseña hecha por Roberto Benítez en torno a uno de los trabajos recientes elaborado por uno de los grandes politólogos contemporáneos que ha estudiado de manera estrecha el vínculo entre elecciones y democracia, como lo ha sido Adam Przeworski, y cuya enseñanza más sustantiva es que dichos procesos deben importarnos en la medida que ello permita saber lidiar con las capacidades y responsabilidades que una ciudadanía comprometida debe asumir por sí misma justo a partir de las decisiones expresadas a través de la opción u opciones que apoyen con sus sufragios.

Cierro esta presentación con una despedida personal en mi calidad de director de la Revista Mexicana de Estudios Electorales. Un ciclo vital del cual sólo puedo expresar más que agradecimiento concreto hacia el Consejo Directivo de la SOMEE encabezado por la Dra. Angélica Cazarín Martínez por haberme hecho la invitación a dirigirla por segunda ocasión. Espero poder continuar apoyando sus esfuerzos desde la condición como consejero editorial de ser posible. Y desde luego hacer extensivo mi agradecimiento a los demás integrantes del equipo técnico y administrativo que lo hicieron posible, en especial a la Mtra. Erika Granados Aguilar, por su incansable trabajo de acompañamiento como editora. Estoy cierto que la calidad y reconocimiento ya existentes para la RMEE puedan ser continuados por la persona que venga a ocupar este espacio. Gracias por esta maravillosa experiencia y hasta siempre.

*Dr. Víctor Alarcón Olguín.  
Director de la RMEE.  
Enero de 2021.*

|

# ARTÍCULOS

|



# ¿EL FIN DE UN PERIODO? LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO DE 2000 A 2020

The end of a period? The local congresses in  
Mexico, 2000-2020

Víctor Reynoso<sup>1\*</sup>

Fecha de recepción: 5 de agosto de 2020  
Fecha de aceptación: 4 de diciembre de 2020

**RESUMEN:** El artículo presenta un análisis conjunto de los 32 congresos locales en México desde el año 2000 hasta 2018. Se hace un análisis cuantitativo bajo la hipótesis de que durante dieciocho años (2000-2018) se puede hablar de un periodo, caracterizado por la presencia mayoritaria de tres partidos (PRI, PAN y PRD), la gradual disminución de sus diputados, y el correlativo incremento de otros partidos. El periodo termina con la elección de 2018, cuando la irrupción de MORENA transforma la tendencia anterior y da lugar a una nueva composición partidaria de los congresos locales. Este cambio es notable pues rompe de manera abrupta con lo que se podría considerar el oligopolio de los tres principales partidos.

*Palabras clave:* Congresos locales, sistemas de partido, clivajes regionales.

---

1 \* Profesor-Investigador de la Universidad de las Américas, Puebla. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Ha publicado varios libros y artículos académicos sobre partidos políticos (especialmente el PAN) y los procesos electorales tanto a nivel nacional como en Puebla. Colaborador habitual en los periódicos *e-consulta*, *15 diario*, *Milenio Puebla y Gazeta*. Ha publicado en las revistas *Nexos* y *Este País*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Contacto: victorm.reynoso@udlap.mx / vmra58@yahoo.com.mx

**ABSTRACT:** The article offers an analysis of the composition of the 32 local legislations in Mexico from 2000 to 2018. A quantitative analysis leads to the hypothesis that these eighteen years (2000-2018) make up a period; which is characterized by a decrease in the number of seats of the three main parties (PRI, PAN and PRD) and an increase of smaller political parties. The period concluded with the 2018 election, built upon the general success of a new party called MORENA, which changed the previous tendency and led to a new composition of political parties' representation across the local legislations. This change is noteworthy because it finished with the oligopoly of the three main parties.

*Key words:* Local congresses, party systems, regional cleavages.

## INTRODUCCIÓN

La transición política de fines del siglo XX transformó de manera importante las instituciones políticas mexicanas. Los congresos locales fueron parte de esa transformación. Aumentaron notablemente el número de sus diputados, sus funciones, sus presupuestos, su presencia en la vida política local y nacional. Pasaron, como todas las instituciones políticas mexicanas conformadas por el voto ciudadano, de expresar un sistema de partido hegemónico -o único en algunos estados- a la pluralidad partidaria.

En este artículo se presenta un análisis cuantitativo de la situación de los congresos locales en México durante lo que va del siglo XXI. El análisis trata de probar cuatro hipótesis. La primera, es que desde el 2000 hasta antes de la elección de julio de 2018 se puede considerar un periodo en cuanto a la conformación de los congresos locales en México. Este periodo replicó con variantes la conformación del sistema de partidos a nivel nacional. Los tres partidos que conformaron ese sistema (PRI, PAN y PRD) estuvieron presentes de distintas maneras en los congresos locales. En algunos casos dieron lugar a formatos de partido predominante, en otros casos generaron bipartidismos y en otros más dieron paso a sistemas de tres partidos o multipartidistas. Esa diversidad dentro de la homogeneidad del tripartidismo mexicano se acabó con la elección del 2018.

La segunda hipótesis precisa una de las características del periodo: el desalineamiento electoral gradual. Se fue pasando de formatos bipartidistas y de partido predominante a la fragmentación, a sistemas de tres o más partidos.

La tercera hipótesis plantea que no hay una correlación entre las características de los sistemas de partidos en los congresos locales -expresada en el índice del número de partidos- y las características sociodemográficas o regionales de cada estado (Méndez de Hoyos, 2007).<sup>2</sup>

Y por otra parte, la cuarta hipótesis señala que la elección de 2018, en la que se renovaron 27 de los 32 congresos locales, puede significar un cambio en los sistemas de partidos locales en el país. Los resultados de esa elección hicieron del partido MORENA la primera fuerza electoral en esos congresos, rompiendo uno de los rasgos del partido cártel mexicano: el oligopolio PRI-PAN-PRD. Es prematuro hablar de un nuevo sistema de partidos, pues hay que esperar varias elecciones para ver si se trata de un cambio de este tipo o de algo coyuntural. Pero es obligado señalar la notable novedad.

Se dirá que los análisis con datos cuantitativos son limitados. Lo que sin duda es cierto. No dicen gran cosa sobre la dinámica de los congresos locales en el país. Indican solo cómo ha cambiado su composición. Puede ser válida la analogía que considera que este tipo de análisis son un mapa útil para orientar a quien quiera “visitar” y profundizar en el conocimiento de dichas realidades. No es lo mismo ver el mapa de París que ir a París. Pero el mapa algo aporta.

## I. LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LOS CONGRESOS LOCALES

En 1974, en pleno sistema hegemónico, había en el país 367 diputados locales, todos ellos de mayoría relativa. En 1999, veinticinco años después, había un total de 1,108, el 60% de ellos (670) de mayoría relativa y el 40% (438) de representación proporcional (Lujambio, 2000: 54-55).

---

2 Como demuestra esta autora en su artículo, la relación entre los factores socioeconómicos y la competitividad electoral fue importante hasta los años ochenta, pero esa relación tendió a decrecer desde 1991.

Este incremento, que triplicó el número de diputados en los estados, así como la pluralidad que trajo consigo, es difícil de percibir según Lujambio por su “impresionante gradualidad” (Lujambio, 2000: 54).

El cambio cualitativo en la composición partidaria de estos congresos es igualmente notable por su gradualidad y porque transformó de manera importante su composición: en 1974 el 97.8% de los diputados locales en el país eran del PRI, y en 1999 este porcentaje bajó a 49.6%. A principios de los setenta la mayoría de los congresos locales mexicanos eran de partido único. A fines de los noventa ningún congreso tenía esa composición.<sup>3</sup> Aunque, como se verá más adelante, a principios del siglo XXI trece de estos congresos presentaban una composición de partido predominante, y hay una diferencia radical, en cantidad y calidad, entre esta composición y la existencia de un sistema de partido único, expresada en situaciones donde un solo partido tiene el 100% de los diputados.

De órganos legislativos casi de puro trámite, los congresos estatales se han convertido en parte importante de los poderes locales y del federalismo mexicano. Vale la pena analizarlos. Con la transición electoral en México surgió la realidad de los gobiernos divididos: una situación en la que el partido en el poder ejecutivo no tiene mayoría en el poder legislativo. Esta división puede dar lugar a la parálisis de la política, o bien a su dinamización. Uno de los primeros estudiosos del tema consideró lo segundo:

Se produce así un círculo a mi juicio virtuoso: son ciudadanos más exigentes los que producen gobiernos divididos, al tiempo que el gobierno dividido obliga a los partidos a explicar mejor su conducta, a ofrecer cuentas más claras, a ser más sensibles a la opinión y demanda públicas. Entrar a un gobierno dividido no es entrar en jauja, sino a un dilema institucional, a una dinámica de aceleración de cambios, a coyunturas de riesgo, a un proceso que exige más de los partidos y de los políticos de verdad. (Lujambio, 2002: 347-348).

3 Para un buen análisis de este cambio véase Lujambio (2000). El autor señala que antes de 1974 solo 4 estados (Chiapas, Jalisco, Nayarit y Tamaulipas) tenían diputados de oposición. Es decir, en los otros 27 congresos locales había un monopolio partidario, un sistema de partido único, si consideramos que en cada congreso local hay un sistema de partidos.

Años después la perspectiva parecía ser otra. El crecimiento en cantidad de diputados, el incremento en la pluralidad y los gobiernos divididos no han dado lugar a la autonomía de los congresos locales (López Lara, 2016). Esta subordinación se explica en parte por la ausencia de reelección inmediata de los legisladores en México, que prevaleció de 1933 hasta 2015. Esta no reelección impedía la carrera parlamentaria, limitaba el vínculo de los legisladores con sus electores y los subordinaba a su partido o al ejecutivo en funciones. Una cuestión es si la reelección inmediata, que se aprobó en la reforma electoral de 2013-2014, permitirá o no congresos locales con mayor autonomía.

Quizá esta situación tenga que ver con el desalineamiento partidario, gradual en todo el siglo XXI hasta 2017 y abrupto en la elección de 2018. El desalineamiento tiene que ver con la decepción con los partidos políticos. También con la decepción con la democracia en el país. Por lo pronto dejemos constancia de un hecho claro: los congresos locales mexicanos después de la transición cambiaron radicalmente respecto a lo que fueron durante el sistema hegemónico priista. Cambiarían también en su composición partidaria con las elecciones de 2018.

## 2. LOS CONGRESOS LOCALES MEXICANOS EN EL SIGLO XXI: DESALINEAMIENTO ELECTORAL GRADUAL

En el cuadro n.1 y la gráfica n.1 respectivamente, se puede ver la composición de los congresos locales en México desde principios de siglo hasta 2018. En términos generales, destaca la estructura en cuatro niveles: el PRI siempre se mantuvo en el primer lugar (aún por debajo del umbral del 50%), seguido por el PAN y el PRD que ocuparon el segundo y el tercer sitio en todo el periodo. En el cuarto nivel aparece un conjunto de partidos cuyo análisis no es fácil de hacer en el nivel de agregación de la gráfica 1. *Grosso modo*, se puede decir que hubo un sistema multipartidista jerarquizado, notablemente estable, pues la situación no cambia, en cuanto a estos cuatro niveles estructurales, a lo largo de los diecisiete

años analizados. Por lo mismo es posible afirmar que se trata de un mismo periodo.

La composición de los congresos estatales, tomados en su conjunto, es bastante similar a la del Senado y a la de la Cámara de Diputados federal. En el Senado, PRI, PAN y PRD tuvieron en conjunto el 95.3% de los senadores en 2000. Bajaron ese porcentaje en 2006 a 78.9% y se recuperaron en 2012 al 82.8% (Prud'homme, 2010: 140). En la Cámara de Diputados federal en 1997 la suma de los tres partidos fue 97.2% del total. Para 2015 bajaron a 73.4% (Reynoso, 2017: 226). Un sistema de tres partidos con una tendencia muy gradual al desalineamiento, aumentando la presencia de partidos pequeños.

¿Es posible establecer etapas en estos 18 años? Lo más sensato es partir del partido más importante en número de diputados locales, el PRI. Es posible establecer tres etapas para este partido: una de disminución, del 2000 al 2007; otra de estabilidad con altibajos, de 2007 al 2016; y una tercera, nuevamente de caída, a partir de 2016. No es fácil establecer las razones que explican cada una de ellas. En algunos casos contradicen las tendencias de las elecciones federales, como en 2003, cuando el PRI se recuperó notablemente respecto a la elección federal anterior (2000). Durante el sexenio de Calderón (2006-2012), por el contrario, hay coincidencia, pues el PRI se recuperó en las elecciones legislativas federales y locales. Quizá algo influyó la presidencia de Beatriz Paredes (2007-2011), quien poseía mayor legitimidad que el anterior presidente del PRI, Roberto Madrazo. Algo debe haber influido que el desgaste de los gobiernos panistas, de acuerdo con estos datos, fortaleció al PRI.<sup>4</sup>

Este partido llega a su mejor momento en 2011, después de tocar piso en 2007. Lo anterior explica en parte el triunfo de Peña Nieto el año siguiente. No solo fue un candidato bien visto por la mayoría de los electores. Su partido estaba en recuperación, como lo muestran estos datos sobre las elecciones en los estados.

---

4 El punto más alto está en 2011 con 44.5% de las diputaciones y el más bajo en 2018, con el 32%. Estos ciclos, que estrictamente expresan la política de cada entidad, están vinculados a la política nacional: los puntos más bajos (2007 y 2018) tienen que ver, el primero con la caída del PRI al tercer lugar en la elección presidencial de 2006 y el segundo con la caída en la popularidad de presidente priista Peña Nieto. Los puntos altos se relacionan con la buena imagen del partido, con respecto a sus adversarios PAN y PRD, en torno a la elección presidencial de 2012.

Desde 2011 el PRI ha disminuido casi de manera constante el número de sus diputados locales. El desgaste de la figura presidencial y de varios gobernadores priistas que han protagonizado escándalos de corrupción, explican en parte esta caída. Sin embargo, hay que ser cuidadosos en el análisis de estos datos. El número de diputados locales electos cada año varía mucho, como puede verse en el cuadro n.3. En 2017, por ejemplo, solo se eligió a 55 diputados (25 en Coahuila y 30 en Nayarit), el 4.9% de los mil 113 que hay en el país. En el mismo cuadro n.3 se puede ver que en el año electoral anterior (2016) se eligió al 34.8% de los diputados locales, y hace dos años (2015) al 56.6%. Uno de los cambios de 2018 fue que, con la homologación de las elecciones, en 2018 se eligieron los congresos de 27 estados, un total de 969 diputados, el 87% del total de diputados locales del país.

Los diputados locales en México se elegían cada año, pero de manera muy desigual. El año que coincidió con las elecciones federales (2015), fueron electos prácticamente el 60% de los legisladores estatales. Un año después el 34.8% y en el tercer año apenas el 4.9%. Debido a eso, los cuadros y las gráficas números 1 y 2 no muestran de manera proporcional los cambios en las preferencias de los electores. La situación cambió, como ya se indicó, con la homologación del calendario electoral que llevó a que 27 estados hagan coincidir sus elecciones locales con la elección federal.

Más allá de esta aclaración, ciertamente hay un dato duro en lo presentado sobre el PRI: este partido pasó del 49.3% de los diputados al 33.8%, más de quince puntos de diferencia. Más allá de los cambios coyunturales reflejados en los datos de cada año, parece claro que la tendencia para el PRI en este periodo fue a la baja.

Los datos para el PAN son más estables. Entre el principio y el fin del periodo llega incluso a ganar algunas décimas: en 2000 tenía el 26.7% de los diputados locales y al principio de 2018 el 27.2% (ver cuadro n.1). Entre su porcentaje más alto (29.6% en 2007) y el más bajo (23.4% en 2005) hay más de seis puntos. Pero dado que inició con menos puntuación que el PRI y que se recuperó en los dos últimos años, el contraste entre fin y principio del periodo no es tan notable. El comportamiento

de los datos panistas es casi siempre inverso a los del PRI: cuando este partido gana diputados, el PAN los pierde, y viceversa.

El PRD sí tiene una pérdida significativa de más de cinco puntos porcentuales (de 17.7% de los diputados en 2000 a 12.2% en 2017; el 30% de merma, porcentaje muy similar al del PRI). Como en los otros partidos, no hay un comportamiento lineal, sino con caídas y recuperaciones. El mejor momento para este partido en cuanto al número de sus diputados locales, coincide con la elección presidencial del 2006 (20.4%), y el peor con la de 2012 (12.9%; solo en 2017 es inferior: 12.4%). Es de esperar que este partido siga disminuyendo su porcentaje de diputados locales debido a la formación de MORENA, que en buena medida es una escisión del PRD.

Quizá no sea posible explicar los cambios en el número de diputados locales de estos partidos a partir de los datos agregados, pues no podemos recuperar las peculiaridades de cada entidad, que influyen de manera decisiva en los resultados presentados. Pero algo muestran. Si se observan las líneas de tendencia, los tres principales partidos van perdiendo diputados en este periodo. Es un periodo homogéneo, pero entre sus principales características está una tendencia: tres partidos grandes que van a la baja. Sumando sus diputados, los tres partidos tenían el 93.7% del total en 2000. En 2017 tienen el 72.1%. 21.6 puntos menos, más de la quinta parte del total con el que iniciaron.

En síntesis, el periodo muestra un gradual, pero claro proceso de desalineamiento electoral. Diversas aproximaciones han dado cuenta de este cambio. A partir de encuestas de opinión, por ejemplo, se ha detectado que los ciudadanos mexicanos cada vez se identifican menos con algún partido político, y cada vez la identidad partidaria define menos el voto ciudadano en el país.<sup>5</sup>

---

5 Véase al respecto Moreno, 2018. El primer capítulo de su libro: “Despartidizados”, trata esta cuestión a partir de investigaciones demoscópicas.

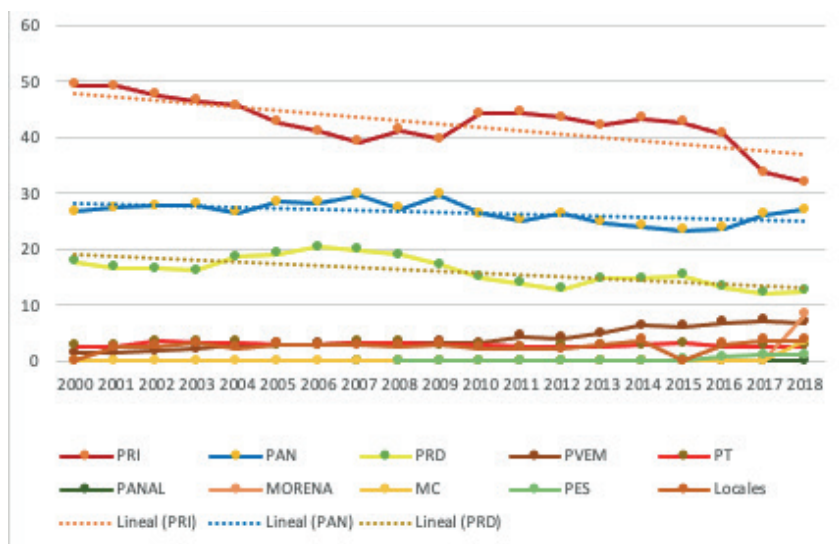
CUADRO N. 1. MÉXICO. DIPUTADOS LOCALES POR PARTIDO POLÍTICO (2000-2018).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PRI	49.3	49.1	47.6	46.6	45.6	42.6	41.0	39.1	41.3	39.7	44.2	44.5	43.6	42.2	43.3	42.6	40.5	33.8	32
PAN	26.7	27.4	27.7	28.0	26.6	28.5	28.3	29.6	27.2	29.6	26.4	25.1	26.3	24.8	24.0	23.4	23.7	26.1	27.1
PRD	17.7	16.7	16.5	16.1	18.7	19.1	20.4	19.8	19.0	17.3	14.9	13.9	12.9	14.8	14.8	15.3	13.2	12.2	12.5
PVEM	1.5	1.4	1.8	2.2	2.8	3.0	3.	3.1	3.1	3.3	3.2	4.4	4.	4.9	6.3	6.2	6.8	7.2	6.9
PT	2.6	2.6	3.5	3.4	3.3	2.8	2.9	3.4	3.3	2.9	2.8	2.5	2.6	2.7	2.8	3.1	2.6	2.6	2.7
PANAL								1.0	1.9	2.8	4.2	5.4	5.9	5.2	4.5	4.6	3.8	3.9	3
MORENA														0.1	0.2	0.4	4.1	7.7	8.2
IMC	0.1%	0.3	0.3	0.5	0.7	1.0	1.4	1.2	1.5	1.3	1.9	1.8	1.9	2.4	3.0	3.2	3.4	3.6	3.6
PES								0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.7	1	1
PARTIDOS LOCALES	2.2%	2.4	2.7	3.1	2.3	3.0	2.8	2.9	2.7	3.0	2.3	2.3	2.2	2.8	3.7	3.9%	3.	3.7	3.7
Total diputados	1,108	1,113	1,125	1,128	1,132	1,137	1,137	1,142	1,143	1,139	1,138	1,142	1,136	1,137	1,137	1,137	1,124	1,124	1,113

Fuentes: Lujambio para 2000, Hurtado para 2013, Varela, et. al. para el caso de Coahuila y páginas electrónicas de los congresos y organismos electorales locales.

Nota: Los datos indican la composición de los congresos al principio del año señalado.

GRÁFICA N. 1. COMPOSICIÓN PARTIDARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO.



Fuente: Cuadro n. 1

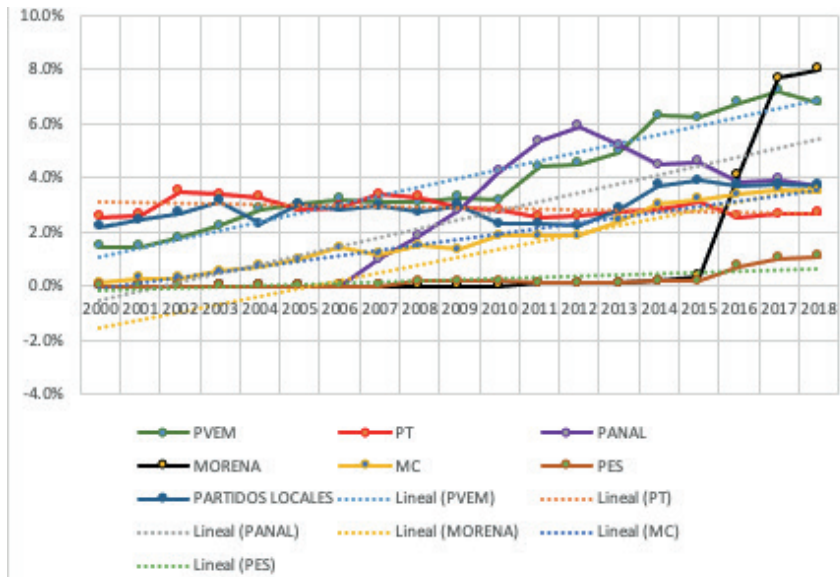
¿Estaban siendo sustituidos por otros partidos? ¿O vamos hacia un sistema de pluralismo fragmentado donde no haya partidos mayoritarios? Podemos aproximarnos a la respuesta analizando la gráfica n.2, que es una ampliación de la parte inferior de la gráfica n.1.

Destaca desde luego el caso de MORENA, que obtiene su registro como partido político en julio de 2014. En 2016 tiene el 4.1% de las diputaciones y en 2017 el 8.2%. Con ello se convierte, en este último año, en el mayor de los partidos menores, en la cuarta fuerza electoral del país (en lo que se refiere a diputados locales). Está relativamente lejos del PRD, a 4.3 puntos porcentuales. O relativamente cerca. No es evidente que sean partidos políticos de tamaños distintos. Lo que habrá que observar son las tendencias. Si continúan como van, las líneas del PRD y de MORENA podrían cruzarse en la próxima elección.

Llama también la atención el Partido Verde (PVEM), el quinto del país según estos datos. Con una trayectoria mucho más larga que MORENA

(obtuvo su registro como partido político en 1991) mantiene un crecimiento notable, como puede verse en la gráfica n.2. Pero a diferencia del partido de López Obrador, el Verde ha obtenido la mayoría de sus posiciones mediante alianzas. Queda la duda si solo puede mantener este crecimiento. Claro que eso no es posible dilucidarlo a partir de estos datos.

GRÁFICA N. 2. MÉXICO. PRESENCIA DE LOS PARTIDOS MENORES EN LOS CONGRESOS LOCALES (2000-2018)



Fuente: Cuadro n. 1

Movimiento Ciudadano (MC) sigue una trayectoria paralela al PVEM, pero con una presencia menor. En 2017 tenía el 3.6% de los diputados locales. Presencia modesta, pero en crecimiento. Cabe el mismo señalamiento que para el Verde: dado que la mayoría de sus posiciones las ha obtenido mediante alianzas, ¿podría seguir creciendo como partido autónomo? ¿Es un partido con identidad y vida propia o depende de sus aliados?

El Partido Nueva Alianza tiene una tendencia distinta. Creció hasta 2012, y desde entonces tiende a decrecer hasta la pérdida de su registro nacional en 2018. Muy probablemente esto tenga que ver con la suerte de su fundadora, Elba Esther Gordillo, encarcelada en 2013 y liberada en

en agosto de 2018.<sup>6</sup> El Partido del Trabajo, originado igual que el PVEM en los años noventa del siglo pasado, presenta una leve tendencia a declinar, rondando en el 3% de los diputados. El sexto partido, Encuentro Social, muy joven también, ha crecido levemente, pero apenas alcanza el 1% de las diputaciones. Los diputados de partidos locales también han aumentado su número, pero no alcanzan cantidades significativas, siempre por debajo del 4%.

Si sumamos los diputados de los tres partidos grandes por un lado y de los demás por otro, quedará más clara la tendencia al decrecimiento de los primeros y al incremento de los segundos.

CUADRO N. 2. CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO.  
 TOTAL DE DIPUTADOS DE LOS TRES PRINCIPALES PARTIDOS  
 (PRI, PAN Y PRD) Y DE LOS PARTIDOS MENORES.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grandes	93.70%	93.20%	91.80%	90.80%	90.90%	90.20%	89.60%	88.50%	87.40%	86.60%	85.50%	83.40%	82.80%	81.80%	82.10%	81.30%	77.40%	72.10%	70.60%
Menores	6.30%	6.80%	8.20%	9.20%	9.10%	9.80%	10.40%	11.50%	12.60%	13.50%	14.50%	16.60%	17.20%	18.20%	20.70%	21.50%	25.10%	29.80%	29.30%

Fuente: Cuadro n.1

Los tres partidos mayores pasaron de tener casi el 98% de los diputados a poco menos del 71% en estos dieciocho años. Los partidos menores, obviamente, tienen el complemento porcentual: de poco más del 6% a casi el 30%. Estos datos confirman que se trata de un solo periodo, pero con una tendencia clara, aunque lenta.

En síntesis, puede considerarse que los años que van del 2000 al 2017 constituyen un periodo en lo que se refiere a la conformación de los congresos locales en México. La característica común a este periodo es la existencia de tres partidos grandes, que mantienen el mismo orden a lo largo de todo el periodo (PRI primero, PAN segundo y PRD tercero) y que tienden a decrecer. También por la existencia de partidos menores, dos de ellos con tendencia al crecimiento y que pueden considerarse partidos “medianos” (MORENA y PVEM); otros dos que crecen, pero son más bien “pequeños” (MC y PES). Uno que se manifiesta estable en

6 Se ha asociado a Gordillo al partido en formación Redes Sociales Progresistas. El dirigente del éste ultimo es su yerno, Fernando González, vinculado además políticamente a Elba Esther.

todo el periodo (PT). Y otro que inició con crecimiento y decrece desde 2013 (PANAL). Los partidos locales tienen presencia con sus diputados, pero pequeña (menor al 4%).

Todo lo anterior expresa un proceso común a muchos sistemas de partidos: el desalineamiento partidario. Éste es definido como “el debilitamiento de las lealtades afectivas habituales y estables hacia los partidos entre el electorado” (Norris, 1997: 86, citado por Díaz Jiménez y Vivero Ávila, 2015: 27). Estudios demoscópicos han demostrado este proceso, ciertamente muy gradual (Moreno y Méndez, 2007). Otros datos muestran un comportamiento más complejo, donde las lealtades partidarias pueden disminuir o incrementarse cada año (Langston, 2017: 113). Pero todo parece indicar que hay desalineamiento partidario en el que los grandes partidos pierden votos que se convierten en “independientes”, es decir, en ciudadanos sin lealtades partidarias fijas (Langston, 2017: 107-119). Nuestros datos lo muestran desde otra perspectiva: el debilitamiento de la presencia partidaria en los congresos locales. Para profundizar en este fenómeno y ver si las identidades tradicionales están siendo sustituidas por otras nuevas, o simplemente se están diluyendo, son necesarios análisis como los de Moreno y Méndez. Pero los datos sobre la representación en los poderes legislativos algo dicen sobre este proceso.

Este desalineamiento puede tener que ver con la decepción con la democracia. Prud'homme ha destacado que México es el país más insatisfecho con su funcionamiento de la democracia en el contexto de América Latina. En nuestro país solo el 23% se siente satisfecho con este sistema político, mientras que el 73% declara insatisfacción, según datos del Latinobarómetro citados por el autor. El promedio latinoamericano es 39% y 57%. El país más satisfecho en Uruguay con 72% de satisfacción y 26% de insatisfacción. Este estado de ánimo, como lo define Prud'homme, es interesante ante la intensidad de los cambios que han marcado la transición de un sistema autoritario a uno democrático en los últimos años, que generaron importantes expectativas. Doce años después de gobiernos panistas esas expectativas habían disminuido notablemente. (Prud'homme, 2015: 303 - 307).

En este periodo se dio la apertura del sistema y la sociedad en general ganó más libertades. Pero no cumplió con las expectativas de la socie-

dad. Se resaltó en contraste su aparente y relativa ineficacia. La llegada de libertades y la apertura del sistema generó una pluralidad que benefició a la población, pero esa misma pluralidad generó lentitud en los procesos de toma de decisiones debido en parte a la presencia de gobiernos divididos que generaron falta de acuerdos (Prud'homme, 2015: 311). El desalineamiento partidista se debe a esta decepción con los partidos políticos y con los nuevos gobiernos.

### 3. SISTEMAS DE PARTIDOS EN LOS ESTADOS Y CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS

Si vemos a los 32 congresos por separado, podemos clasificarlos según su número de partidos. Para ello utilizamos el índice NP de Molinar (1991). Es posible agrupar los congresos según los valores de este índice en cuatro grupos: de partido predominante, cuando el valor del índice es menor a 1.5; bipartidista, cuando va de este último valor a 2.49; tripartidista, cuando el índice oscila entre 2.5 y 3.49; y multipartidista, cuando su valor es de 3.5 o mayor.

Es importante aclarar que se trata simplemente de un formato numérico que refleja la fragmentación o concentración partidaria. No de una caracterización del tipo de sistema de partido en cada congreso. Para esto último habría que considerar varias legislaturas, al menos tres. Los datos de una sola no nos hablan de un sistema, sino de una situación.

El cuadro n.3 y la gráfica n.3 presentan los tipos de composición de estos congresos según los criterios señalados. Estos datos muestran otra faceta del impacto de la elección del 2018 en la composición del sistema de partidos en el país. Según estos números, la elección del 2018, con la irrupción de MORENA, más que una ruptura es una brusca aceleración del cambio hacia sistemas más fragmentados. Los casos de partidos predominantes y bipartidistas son ahora minoría, en contraste con los datos para el año 2000, cuando eran 30 de los 32 casos.

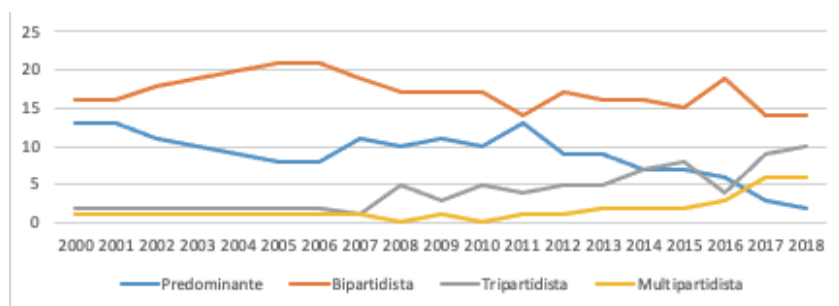
CUADRO N.3. NÚMERO DE CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO SEGÚN VALORES DEL ÍNDICE NP DE MOLINAR

AÑO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Predominante	13	13	11	10	9	8	8	11	11	10	10	13	9	8	7	7	6	3	2	2	3
Bipartidista	17	16	18	19	20	22	21	19	17	20	18	14	17	17	16	15	19	14	14	6	4
Tripartidista	1	2	2	2	2	2	2	1	3	1	4	4	5	5	7	8	4	9	10	8	8
Multipartidista	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	2	2	2	3	6	6	16	17

Fuentes: Páginas de internet de congresos locales

Nota: los datos se refieren al inicio de cada año. Consideran el resultado de la elección del año anterior. Por ejemplo, los datos de la elección del 2018 se consideran en la columna del 2019.

GRÁFICA NO. 3. TIPOS DE SISTEMAS DE PARTIDOS EN LOS CONGRESOS LOCALES MEXICANOS.



Fuente: Cuadro n.3

CUADRO N.4. CONGRESOS LOCALES CON PARTIDO PREDOMINANTE (A PRINCIPIOS DE 2020)

ESTADO	NP	PARTIDO MAYORITARIO	TIPO DE MAYORÍA
Ciudad de México	1.32	MORENA	Absoluta
Guanajuato	1.46	PAN	Absoluta
Tamaulipas	1.4	PAN	Absoluta
Total de casos	3		

Fuente: Páginas de internet de congresos locales

A lo largo de todo el periodo 2000-2018, el “tipo” más numeroso fue el bipartidista.<sup>7</sup> Inició con 17 casos (poco más de la mitad del total de congresos locales) aumentó hasta 22 en 2005 y disminuyó en 2018 con 14 casos. Con la elección de 2018 la situación cambió de manera notable. De 14 se pasó a 6 casos de formato bipartidista, y a solo 4 con las elecciones del 2019 (ver cuadro n.3). Datos que muestran como el efecto Morena dio lugar a una mayor fragmentación.

CUADRO N.5. CONGRESOS LOCALES CON SISTEMA BIPARTIDISTA  
(A PRINCIPIOS DE 2020).

ESTADO	NP	PARTIDO MAYORITARIO	TIPO DE MAYORÍA
Querétaro	1.87	PAN	Relativa
Aguascalientes	1.9	PAN	Relativa
Chiapas	2.43	PVEM	Relativa
Yucatán	2.46	PRI	Relativa
Total de casos	4		

Fuente: Páginas de internet de congresos locales

Al principio del periodo, el formato de partido predominante era el segundo más numeroso. Pero es el que más disminuye, de manera que pasa de 13 casos en el 2000 a solo 2 en 2018. Este dato no cambia con la elección del 2018 y aumenta a tres con la de 2019 (ver cuadro n.3).<sup>8</sup> Un cambio que muestra la dispersión del poder, o más precisamente, el aumento de la fragmentación partidaria en los congresos locales mexicanos. Algo que ya se veía al analizar la composición partidaria global de estos congresos en los cuadros números 1 y 2.

7 Ya Díaz-Jiménez y Vivero-Ávila habían detectado, en los resultados electorales de distritos federales, el paso del bipartidismo prevaleciente a fines del siglo pasado y a principios de éste a un multipartidismo moderado: “Este dato no es menor, sobre todo si se considera que, pese al tripartidismo nacional y en el Congreso, el formato de competencia partidista a nivel distrital que ha prevalecido durante la mayor parte de los noventa y la primera década del nuevo siglo es el bipartidismo. El aumento del número de distritos con competencia efectiva entre tres o más partidos sugiere que el sistema de partidos puede estar gradualmente evolucionando hacia un sistema realmente multipartidista (moderado).” (Díaz-Jiménez, O. y Vivero-Ávila, 2015: 34)

8 El nuevo caso es del de Tamaulipas, donde el PAN, que había tenido una presencia muy menor, logra la mayoría absoluta en la cámara de diputados de ese estado. Antes de ese año, el PRI siempre había sido el partido mayoritario, también con mayoría absoluta durante el presente siglo. Ver cuadro n.4.

La misma fragmentación puede ser vista en los casos de tripartidismo y multipartidismo. Muy raros al principio del siglo (2 y 1 casos, respectivamente, hasta 2007) aumentaron conforme avanzó el periodo hasta llegar a 10 casos de tripartidismo y 6 de multipartidismo antes de las elecciones de 2018. Es posible que esta pluralidad en la presencia de partidos no necesariamente tenga relación con un aumento en la pluralidad de los electores, sino con la política de alianzas, que ha favorecido a los pequeños partidos, aunque la mayoría de los electores ni siquiera los identifique. Pero ese es tema de otra investigación. La elección del 2018 muestra aquí el cambio brusco ya mencionado, sobre todo en el formato multipartidista (congresos donde el valor del índice N es superior al 3.5). Se pasó de 6 a 16 casos, con lo que es el formato o tipo más numeroso. Con la elección del 2019 aumentó a 17. El formato tripartidista disminuyó de 10 a 8 casos.

CUADRO N. 6. CONGRESOS LOCALES CON SISTEMA TRIPARTIDISTA  
(A PRINCIPIOS DE 2020).

ESTADO	NP	PARTIDO MAYORITARIO	TIPO DE MAYORÍA
Coahuila	2.56	PRI	Relativa
Chihuahua	2.61	PAN	Relativa
Baja California Sur	2.65	MORENA	Absoluta
Campeche	2.76	MORENA	Relativa
Tabasco	3.23	MORENA	Absoluta
Zacatecas	3.31	MORENA	Relativa
Hidalgo	3.41	MORENA	Absoluta
Jalisco	3.28	MC	Relativa
Total de casos	8		

Fuente: Páginas de internet de congresos locales

CUADRO N. 7. CONGRESOS LOCALES CON SISTEMA MULTIPARTIDISTA  
(A PRINCIPIOS DE 2020).

ESTADO	NP	PARTIDO MAYORITARIO	TIPO DE MAYORÍA
Baja California	4	MORENA	Relativa
Edo de México	4	MORENA	Relativa
Veracruz	4.2	MORENA	Relativa
Guerrero	4.27	MORENA	Absoluta
Oaxaca	4.28	MORENA	Relativa
Sinaloa	4.3	MORENA	Absoluta
Nayarit	4.39	MORENA	Absoluta
Tlaxcala	5.08	MORENA	Absoluta
Quintana Roo	5.08	MORENA	Relativa
Durango	5.09	PAN	Relativa
Nuevo León	5.5	MORENA	Relativa
Sonora	5.71	MORENA	Relativa
Michoacán	5.72	MORENA	Relativa
Puebla	5.84	MORENA	Relativa
San Luis Potosí	5.95	MORENA	Relativa
Colima	6.02	MORENA	Relativa
Morelos	6.67	MORENA	Relativa
Total de casos	17		

Fuente: Páginas de internet de congresos locales

Una cuestión a analizar es si hay alguna relación entre la composición partidaria de los congresos y características socioeconómicas o geográficas de las entidades. A reserva de análisis estadísticos más detallados, no parece haber relación. Los cuadros números 4 a 7 no agrupan entidades por regiones, por niveles de pobreza, por el PIB per cápita, ni por tamaño demográfico. Parece ser la lógica de la política la que define la composición partidaria de nuestros congresos locales.

Otra cuestión es que tanto el sistema de partidos mexicano es un sistema en “dos niveles”, tal como se da en otros países federales. El caso más notable es el de Estados Unidos, particularmente en los once estados del “Sólido Sur”, que durante décadas presentaron el formato de un sistema de partido único, en contraste con el bipartidismo del primer nivel, del nivel nacional (Sartori, 1992: 111-120). A partir de los datos aquí

presentados, no parece ser el caso. El desalineamiento en el periodo aquí analizado parece ser paralelo al que se da a nivel nacional (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo 2016; y Díaz Jiménez y León Ganatios, 2019).

A partir de estos datos no es posible llegar mucho más lejos en el análisis. Pero sí plantear algunas preguntas. Si los cambios en la composición de los congresos reflejan cambios en las identidades partidarias de los ciudadanos, por ejemplo. O si son más bien producto de la política de alianzas entre las organizaciones políticas, al margen de la información que los electores tienen sobre algunas de ellas. ¿Hay alguna relación entre el número de partidos de los congresos locales mexicanos y sus características sociales y económicas? Podemos responder a esta pregunta utilizando un índice que sintetiza estas características: el índice de marginación. Presentamos sus valores (en la última versión publicada, la de 2010) en el cuadro A.2 del Anexo. El valor del índice de correlación es de 0.16. No hay relación entre el número de partidos y el índice de correlación. Pero si vemos la relación entre el partido mayoritario en los congresos y el grado de marginación, sí encontramos una relación que parece significativa. En los cuadros números A.3 y A.4 del Anexo podemos ver como los casos del PAN se concentran en los estados con grado de marginación bajo y muy bajo. Solamente hay un caso de mayoría panista en un estado de marginación alta. PRI y MORENA se distribuyen de manera homogénea en los tres grupos de entidades según su grado de marginación.

## 4. LAS ELECCIONES DE 2018 Y 2019

Las elecciones de 2018 dieron lugar a resultados inusitados. No sólo el candidato ganador de la presidencia de la República lo hizo con un porcentaje de votos que no se veía desde 1982. En la Cámara de Diputados federal, por primera vez desde 1997, un partido alcanzó la mayoría absoluta, MORENA. La composición de los congresos locales también fue afectada por la irrupción de MORENA como partido mayoritario. MORENA pasó a ser el partido con mayor número de diputados en el conjunto de los congresos locales mexicanos, con el 34.9% de los diputados (ver el cuadro n.8 y la gráfica n.4). Antes de esa elección tenía sólo el 8.2 de esas diputaciones.

CUADRO N.8. PORCENTAJE DE DIPUTADOS LOCALES ANTES Y DESPUÉS  
DE LAS ELECCIONES DE 2018.

AÑO	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MORENA	MC	PES	LOCALES	TOTAL
2018	31.05%	27.05%	12.37%	6.58%	2.40%	3.91%	7.56%	3.20%	1.16%	4.72%	100%
2019	16.89%	20.49%	6.11%	4.85%	6.38%	1.89%	34.05%	3.41%	4.13%	1.26%	100%
2020	15.45%	19.50%	6.02%	4.67%	6.74%	1.62%	36.57%	3.50%	3.95%	1.98%	100%

Fuente: Páginas de internet de congresos locales.

Los datos se refieren a la composición de los congresos en enero de cada año. Es decir, son los resultados de las elecciones del año previo. El renglón más significativo, “enero 2019”, registra los resultados de las elecciones de 2018.

El PRI cayó a la mitad de su porcentaje: de 32 al 16.4%. El PAN perdió casi siete puntos: de 27 a 20.4%. El PRD perdió poco más de la mitad: de 12.5 a 6%. En conjunto, los que eran los tres principales partidos en los congresos locales pasaron de tener el 70.6% de los diputados locales al 42.8%. Los demás partidos de la alianza encabezada por MORENA, el del Trabajo y Encuentro Social, mejoran también su posición. El PT de 2.7 a 6.8% y el PES de 1% a 4.5%. Los demás, PVEM, PNA, MC y los partidos locales disminuyen sus porcentajes.

Es interesante comparar los datos de los congresos locales con los de la federación.<sup>9</sup> En general tienen un comportamiento similar, pero la conformación de la Cámara de Diputados federal muestra los cambios con más claridad que los congresos locales, pues se renueva completamente cada tres años. Como puede verse en el cuadro n.9, hasta la elección de 2018 PRI, PAN y PRD eran los partidos más grandes, los únicos que tuvieron porcentajes de dos dígitos. Salvo la elección de 2006, el PRI fue primera fuerza en todo el periodo y el PAN la segunda. Se puede observar también que los otros partidos crecieron gradualmente en el periodo.

Todo cambió con la elección del 2018, y de forma abrupta. Los que habían sido los tres principales partidos disminuyen notablemente su porcentaje de votación. El caso más notable es el del PRI, que disminuye

9 Para un análisis completo del sistema de partidos en el periodo anterior a 2018, así como del contexto institucional en el que se dio, véase Alarcón Olguín y Reyes del Campillo (2016).

su porcentaje de diputados a menos de la cuarta parte (40.4% a 9.4%). Lo más relevante quizá es que, a diferencia de todo el periodo anterior, ahora hay un partido con mayoría absoluta, MORENA, con el 51% de los legisladores.

CUADRO N. 9. CONFORMACIÓN EN PORCENTAJES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS FEDERAL (1997-2018).

Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII	LXIV
Año	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
PAN	24.4	41.2	29.6	41.2	28.4	22.6	21.4	15.8
PRI	47.8	42.2	40.2	21	48.4	42.8	40.4	9.4
PRD	25	10	19.4	25.2	12.6	19.8	10.2	4
PVEM	1.6	3.2	3.4	3.8	4.4	5.4	7.6	2.2
MC		0.2	1	3.2	1.2	2.4	4.2	5.6
PT	1.2	1.6	1.2	2.8	2.8	2.2	0	5.6
PANAL				1.8	1.6	2	2.6	0
Morena						2.4	10	51
PES							2.2	6
Independientes					0.6	0	0.2	0.4
Sin partido			5.2			0.4		0.2
Otros				1			1.2	
Total	500	500	500	500	500	500	500	500

Fuentes:

LIX inicial: [http://sitl.diputados.gob.mx/LIX\\_Legislatura/COMPOSICION\\_X\\_GP\\_INICIAL.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf)

LIX final: [http://sitl.diputados.gob.mx/LIX\\_Legislatura/COMPOSICION\\_X\\_GP\\_FINAL.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_FINAL.pdf)

LX: [http://sitl.diputados.gob.mx/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL)

LXI: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL)

LXII Legislatura: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/22\\_capacitacion/12\\_guia\\_de\\_induccion\\_7a\\_edicion/06\\_composicion\\_de\\_la\\_camarA](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/22_capacitacion/12_guia_de_induccion_7a_edicion/06_composicion_de_la_camarA)

LXIII Legislatura: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/cuadro\\_tipo\\_elec.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec.php) [consultada 30 agosto 2018]

LXIV Legislatura: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php) [consultada 12 septiembre 2018]

Fuentes consultadas en septiembre 2018

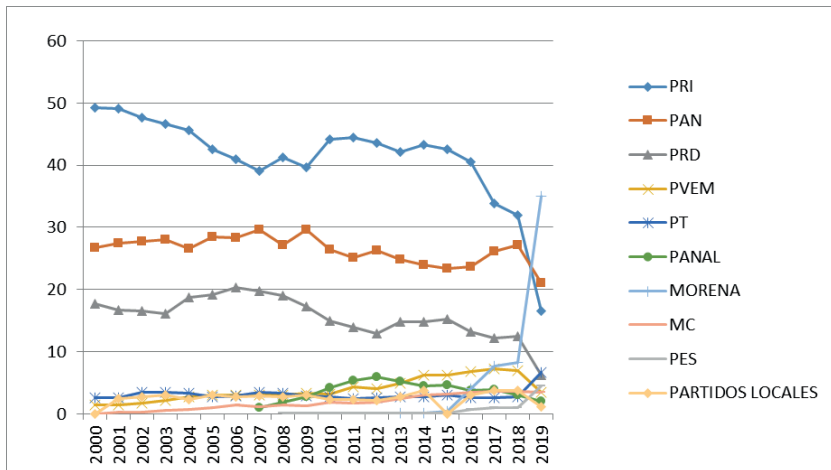
Los datos muestran que el sistema anterior terminó. No fue el fin del oligopolio de la representación política que nuestras leyes dan a los partidos políticos (Prud'homme, 2010: 123), pero sí un cambio importante en el

mismo. No es claro qué es lo que sigue. Los resultados del 2018 fueron producto de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, que arrasó con sus opositores. La candidatura afectó a prácticamente todos los demás cargos de elección, diputados locales incluidos, como puede verse en los datos aquí presentados. Más que de un cambio en las preferencias partidarias, parece un cambio coyuntural en torno a una candidatura.

Los tres principales partidos del sistema anterior, PRI, PAN y PRD, fueron producto de procesos de largo plazo. Fueron de “cocimiento lento” y en “cocina abierta”. Al empezar lo que aquí se presenta como el sistema de partidos de principios del siglo XXI, los tres tenían una historia y estaban razonablemente identificados por los ciudadanos. En contraste, MORENA es un partido nuevo, notablemente heterogéneo en su composición (hay experredistas, expriistas, expanistas), cuya única característica clara parece ser el liderazgo de López Obrador. El PT fue en su momento un partido de izquierda tradicional, que en 2015 estuvo a punto de desaparecer por no haber alcanzado la votación mínima. El PES es un partido nuevo, no identificado por la mayoría de los electores mexicanos.

No es claro que el sistema de partidos resultado de la elección de 2018 vaya a ser de mediano o largo plazo. Como puede verse en el cuadro n.8, la tendencia continuó en las elecciones de 2019. Se eligieron un total de 86 diputados locales en tres congresos (Baja California, Quintana Roo y Tamaulipas, ver Anexo), y MORENA incrementó su porcentaje ligeramente (de 34.9 a 36.2%). PRI, PAN y PRD lo disminuyeron. Aunque en Tamaulipas, estado que había vivido el predominio priista hasta antes de esa elección, el PAN alcanzó la mayoría absoluta en el congreso local. En 2020 solo se eligen 25 diputados en Coahuila, que terminaron en su mayoría en manos del PRI (16 de 25). En 2021 se renovarán la mayoría de los congresos locales, y ahí podrá observarse qué tanto continúa la nueva composición partidaria de los mismos. Pero no será suficiente para concluir que hay un nuevo sistema de partidos. Habrá que esperar al menos otra elección. Una cuestión de gran interés para el observador de la política, desde luego, pero también para la ciudadanía mexicana.

GRÁFICA N. 4. NÚMERO DE DIPUTADOS EN LOS CONGRESOS LOCALES MEXICANOS (2000-2019).



Fuentes: Cuadros números 1 y 8

## CONCLUSIÓN

En la introducción se plantearon cuatro hipótesis. Veamos cómo quedan después de la presentación de los datos. La primera señalaba que la composición de los congresos locales en México forma un periodo entre el 2000 y el 2018. El formato de partido hegemónico o de partido único que tuvieron esos congresos en el siglo pasado se fue transformando con la transición hasta dar lugar, en el cambio de siglo, a un sistema multipartidista de tres partidos: PRI, PAN y PRD.

Los datos presentados muestran esto con claridad. En el cuadro y la gráfica n.1 puede verse que solo hay tres partidos que superan el 10% de los diputados locales: PRI, PAN y PRD. Esos mismos datos muestran una notable desigualdad entre los tres partidos, siendo el PRI el que tiene mayor número de diputados locales en todo el periodo, y el PRD el que tiene menos. Muestran también tendencias de cambio distintas: PRI y PRD disminuyen el número de sus legisladores, mientras que el PAN los

mantiene relativamente estables. Es posible concluir que, a nivel agregado, hubo un sistema de tres partidos.

No hay que dejar de lado que los datos del cuadro n.1 son eso, datos agregados. Muestran un sistema de partidos similar al que se tuvo a nivel nacional, que en el periodo analizado también estuvo dominado por tres partidos. La misma hipótesis señala que al analizar cada uno de los 32 congresos por separado dan lugar a tipos de sistemas diversos en su composición: predominantes, bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas.

En los cuadros números 3 a 7 se presentan los datos, sintetizados en el índice número de partidos, que muestran esta diversidad. Los estados se dividen según el valor del índice, en los cuatro tipos ya mencionados. Si el cuadro n.1 mostraba la homogeneidad de los sistemas de partidos locales con el federal, los cuadros números 3 a 7 muestran su diversidad. En el primero de ellos puede verse cómo los sistemas de partido predominante disminuyen notablemente en el periodo, el número de los bipartidistas se mantiene relativamente estable, y el de los tri y multipartidistas aumenta, sobre todo al final del periodo.

La segunda hipótesis precisaba una de las características del periodo analizado: lo que en teoría de partidos políticos se conoce como desalineamiento electoral. Los electores van cambiando sus preferencias electorales, abandonan a algunos partidos y optan por otros. Los datos de los cuadros 1 y 2 comprueban esta hipótesis. En el cuadro n.2 puede verse que los tres partidos relevantes en este periodo tenían en 2000 casi el 94% del total de los diputados, y cayeron a menos de 71% en 2018, antes de la elección de ese año, en la que perderían muchos más escaños. La gradualidad de ese cambio puede observarse con claridad en los datos de los cuadros mencionados.

La tercera hipótesis tiene que ver con la relación entre el tipo de sistema de partidos (número de partidos y partido dominante) y las características sociodemográficas. Se tomó como indicador de estas últimas el índice de marginación, que sintetiza diversas características sociales y económicas de los estados que consideramos significativas. El valor del índice de correlación entre el índice de marginación y el NP no es significativo: 0.16. No hay relación entre el número de partidos en un congreso local y su grado de desarrollo (ver Anexo A.2).

Los resultados del análisis son distintos si buscamos la relación entre el partido dominante en cada estado y el índice de marginación. En este caso optamos por un método distinto, el análisis de asociación. Como puede verse en los anexos A.3 y A.4, el PAN está totalmente ausente como partido mayoritario en los estados con marginación alta y muy alta. Se concentra en las entidades de marginación media, baja y muy baja. El PRI se distribuye de manera mucho más homogénea, aunque, antes de la elección de 2018, tenía más presencia en los estados de mayor marginación. MORENA tiene una distribución bastante regular. Es posible concluir que no hay relación entre las características socioeconómicas y el número de partidos en los congresos locales. Entre partido dominante y esas características la relación aplica para el PAN, ausente, como partido dominante, en estados con mayor marginación.

La cuarta hipótesis, que plantea la posibilidad de que las elecciones de 2018 cambien el sistema de partidos vigente desde el 2000, también se cumple. Podemos empezar a ver este cumplimiento con los datos del anexo A.4: antes de esa elección MORENA tenía la mayoría solo en uno de los 32 congresos locales. Ahora la tiene en 22. Se rompió lo que de acuerdo con la teoría del partido cártel era el oligopolio PRI-PAN-PRD y un partido externo a ese sistema tiene ahora la mayoría en casi el 70% de los congresos locales, con 22 de 32.

El cuadro n.8, que presenta el porcentaje total de diputados locales por cada partido, también muestra el fin de ese oligopolio. El anteriormente “outsider” MORENA tiene ahora la mayoría de los diputados, 37%. PRI y PRD cayeron prácticamente a la mitad. El PAN tiene una pérdida significativa. Los tres partidos juntos tienen apenas el 40.1% del total de diputados locales, cuando antes de la elección del 2018 tenían más del 70%.

Entre los cuatro partidos se podría considerar que forman el nuevo oligopolio partidario, ya que tienen el 77.5% de los legisladores locales. Hay un buen número de diputados fuera de esos cuatro partidos. En este sentido continúa una tendencia que gradualmente se ha dado desde el 2000.

Lo anterior señala un cambio sustantivo, si bien no total, en la conformación de los congresos locales. Pero como se ha señalado con razón, una sola elección no hace un sistema. Es sensato esperar al menos tres

elecciones para que se pueda considerar a esta conformación como un sistema distinto. Habrá que observar pues las elecciones locales del 2021 y las del 2024 para ver si se confirman las características aquí presentadas para poder hablar de un nuevo sistema.

## FUENTES CONSULTADAS

Alarcón Olguín, Víctor y Juan F. Reyes del Campillo L. (2016), “El sistema de partidos mexicano: ¿Una historia sin fin?”, en Flavia Freidenberg (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015, Tomo I: México, América Central y República Dominicana*, México: IIJ-UNAM e INE, 29-79.

Díaz-Jiménez, Oniel Francisco; Vivero-Ávila, Igor (2015), “Las dimensiones de la competencia en el sistema de partidos mexicano (1979-2012)”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, núm. 68, mayo-agosto: 13-49.

Díaz-Jiménez, Oniel Francisco y Luis Eduardo León Ganatios, (2019), *Los escenarios electoral e ideológico en el sistema de partidos mexicano. Una mirada posterior a la elección 2018*, México: Tirant lo Blanch, Universidad de Guanajuato e Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Hurtado, Javier, (2013), “Diputados, congresos y gobierno en México”, en *Este País*, marzo, <http://estepais.com/site/?p=43345&cpage=1#comment-4774> (Consultado el 12 mayo de 2013).

López Lara, Álvaro F. (2016), “Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo”, en Nicolás Loza e Irma Méndez (coords.) *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, México: FLACSO México e Instituto Electoral del Distrito Federal.

Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives Segl) (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.

Lujambio, Alonso (2002) “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio

Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1967-1997*, México: Taurus y CIDE.

Méndez de Hoyos, Irma (2007), “El sistema de Partidos en México: fragmentación y consolidación”, *Perfiles latinoamericanos* (en línea) (enero-junio). Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11502901.pdf>

Molinar Horcasitas, Juan, (1991), “Counting the Number of Parties. An Alternative Index”, *American Political Science Review*, Volume 85, num. 4, 1383-1391.

Moreno, Alejandro y Patricia Méndez (2007), “La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México”, *Política y gobierno*, V. XIV. n. 1, I semestre, 43-75

Moreno, Alejandro (2018), *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*, México: Fondo de Cultura Económica.

Prud'homme, Jean-Francois (2010), “El sistema de partidos”, en Soledad Loeza y Jean-Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México, 121-158.

Prud'homme, Jean Francois (2015), “La insatisfacción con la democracia en el México actual”, *Foro Internacional* V.55, n.1. 302-341.

Reynoso, Víctor (2017), “Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo. (1917-2017)”, *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas*, Universidad Marie Curie-Sklodowska, Lublin, Polonia. <http://www.umcs.pl/pl/anoario-latinoamericano,5695.htm> y: [http://journals.umcs.pl/al/article/download/5433/3726ISSN 2392-0343e-ISSN 2449-8483](http://journals.umcs.pl/al/article/download/5433/3726ISSN%202392-0343e-ISSN%202449-8483)

Sartori, Giovanni (2008), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid: Alianza Editorial, segunda edición ampliada.

Varela Castro, Lerins, José Rodolfo Barrientos Urbina y Mauricio Martínez de la Torre (2014), “Partidos políticos y elecciones para diputados locales en Coahuila 2014”, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, Toluca, Estado de México, (septiembre).

## FUENTES EN INTERNET

Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/2017/06/asi-cambiaron-los-congresos-locales/>

Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/>

Páginas electrónicas de los 32 congresos locales.

Wikipedia. [http://en.wikipedia.org/wiki/Effective\\_number\\_of\\_parties](http://en.wikipedia.org/wiki/Effective_number_of_parties)

## ANEXOS

CUADRO A.1 CONGRESOS LOCALES EN MÉXICO: AÑO DE LA ELECCIÓN MÁS RECIENTE Y NÚMERO TOTAL DE DIPUTADOS

Estado	Año de elección	Total de diputados
Agascalientes	2018	27
Baja California	2019	25
Baja California Sur	2018	21
Campeche	2018	35
Chiapas	2018	40
Chihuahua	2018	33
CDMX	2018	66
Coahuila	2017	25
Colima	2018	25
Durango	2018	25
Estado de México	2018	75
Guanajuato	2018	36
Guerrero	2018	46
Hidalgo	2018	30
Jalisco	2018	38
Michoacán	2018	40
Morelos	2018	20
Nayarit	2017	30
Nuevo León	2018	42
Oaxaca	2018	42
Puebla	2018	41
Querétaro	2018	25
Quintana Roo	2019	25
San Luis Potosí	2018	27
Sinaloa	2018	40
Sonora	2018	33
Tabasco	2018	35
Tamaulipas	2019	36
Tlaxcala	2018	25
Veracruz	2018	50
Yucatán	2018	25
Zacatecas	2018	30
<b>Total</b>		<b>1,113</b>

Fuentes: 2015: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario/calendario\\_electoral\\_2015.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario/calendario_electoral_2015.pdf)

2016: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/calendario\\_electoral\\_2016V7.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/calendario_electoral_2016V7.pdf)

2017: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/CE\\_2017\\_PP\\_publicar\\_070916.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/CE_2017_PP_publicar_070916.pdf)

CUADRO A.2 ÍNDICE DE MARGINACIÓN Y NÚMERO DE PARTIDOS  
POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Índice de marginación	NP	Grado marginación
Distrito Federal	3.0	1.32	Muy bajo
Nuevo León	5.2	2.56	Muy bajo
Baja California	10.3	1.52	Muy bajo
Coahuila de Zaragoza	10.3	2.56	Muy bajo
Aguascalientes	15.2	1.90	Bajo
Jalisco	17.1	2.81	Bajo
Colima	18.1	4.17	Bajo
Tamaulipas	19.3	1.60	Bajo
Sonora	19.7	2.74	Bajo
Baja California Sur	20.1	1.04	Bajo
México	22.9	1.35	Bajo
Chihuahua	23.6	2.61	Bajo
Quintana Roo	25.8	4.80	Medio
Morelos	28.9	2.13	Medio
Querétaro	29.0	1.87	Medio
Sinaloa	29.1	2.16	Medio
Tlaxcala	31.5	1.55	Medio
Durango	35.8	3.95	Medio
Guanajuato	36.0	3.79	Medio
Zacatecas	36.9	2.86	Medio
Nayarit	37.3	4.30	Medio
Yucatán	43.7	2.46	Alto
Campeche	43.9	2.56	Alto
Tabasco	44.8	1.33	Alto
Michoacán de Ocampo	45.9	2.94	Alto
San Luis Potosí	46.7	5.40	Alto
Hidalgo	48.8	1.23	Alto
Puebla	49.9	2.98	Alto
Veracruz	57.6	2.66	Alto
Oaxaca	80.5	1.75	Muy alto
Chiapas	84.1	3.76	Muy alto
Guerrero	88.7	2.32	Muy alto

Fuentes: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio), 23 octubre 2020

NP: páginas de los congresos estatales antes de la elección de 2018

Valor del índice de correlación entre las dos variables: 0.16

**CUADRO A.3 ASOCIACIÓN ENTRE PARTIDO MAYORITARIO  
EN EL CONGRESO Y GRADO DE MARGINACIÓN  
ANTES DE LA ELECCIÓN DE 2018.**

Grado de marginación	PAN	PRI	MORENA	Otros	TOTAL
Muy alto y alto	1	8	0	2	11
Medio	4	5	0	1	10
Bajo y muy bajo	7	5	1	1	14
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>35</b>

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO A.4 ASOCIACIÓN ENTRE PARTIDO MAYORITARIO  
EN EL CONGRESO Y GRADO DE MARGINACIÓN  
DESPUÉS DE LA ELECCIÓN DE 2018.**

Grado de marginación	PAN	PRI	MORENA	Otros	TOTAL
Muy alto y alto	0	1	8	0	9
Medio	3	0	6	0	9
Bajo y muy bajo	3	1	8	2	14
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>32</b>

Fuente: Elaboración propia.



# EXPERIENCIAS DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL, 2015-2016: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Experiences of local electoral districting, 2015-2016:  
The case of Baja California Sur

José Antonio Beltrán Morales\*

Fecha de recepción: 6 de agosto de 2020  
Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2020

**RESUMEN:** El 26 de agosto de 2016, el Consejo General del INE aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Baja California Sur, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del INE, mediante el Acuerdo INE/CG606/2016 y, el 1 de julio de 2018. Al igual que el resto del país, se acudió a votar con una nueva y mejorada distribución de electores en lo local y en lo federal. El presente trabajo tiene como propósito destacar lo concerniente a la redistribución local en sus 16 distritos locales, teniendo en cuenta el análisis del comportamiento electoral previo a dicho proceso de distribución de electores.

*Palabras clave:* Redistribución, electores, distritos, proporciones.

**ABSTRACT:** On August 26, 2016, the INE General Council approved the territorial demarcation of the local uninominal electoral districts

---

\* Politólogo y Maestro en Políticas Públicas y Administración por la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Es profesor-investigador en el Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la misma institución. Cuenta con varias publicaciones sobre elecciones locales y federales en Baja California Sur. Contacto: jbeltran@uabcs.mx.

into which the state of Baja California Sur is divided, based upon the proposal of the INE's Executive General Board, through the CG606 Agreement / 2016 and, on July 1, 2018, like the rest of the country, the population went to vote with a new and improved distribution of voters at the local and federal levels. The purpose of this work is to highlight the redistricting process in its 16 local districts, by taking into account the analysis of electoral behavior prior to the aforementioned voting distribution process.

*Key words:* Redistricting process, voters, districts, proportional representation.

## INTRODUCCIÓN

El establecimiento de distritos electorales, como una demarcación territorial que es utilizada con propósitos electorales para la conformación de órganos representativos, es una actividad previa al siglo XIX. Antes de este tiempo, la manera como se integraban los cuerpos legislativos era el resultado de la forma como estaban compuestos los distintos grupos de la sociedad y sus intereses.

Durante el siglo XIX, buena parte de los países europeos dividieron su geografía a partir del trazo de demarcaciones territoriales que vinculaban un espacio geográfico con fines electorales con los habitantes de un determinado lugar. A estos espacios territoriales se les conoce como distritos uninominales dado el tamaño de los cargos a elegir, comúnmente llamadas candidaturas unipersonales (Nohlen, 1994)

La tendencia hacia la conformación de distritos uninominales en Europa se contuvo con el surgimiento de la representación proporcional, misma que agrupaba a un mayor número de habitantes y territorios más grandes. Dada la modalidad de las candidaturas en disputa mediante el sistema de listas, adquirió el nombre de circunscripciones plurinominales. Este tipo de distritos son generalmente empleados en los sistemas de representación proporcional y los países que adoptaron estos sistemas desde luego que ya no necesitaron delimitar distritos. En su lugar,

se consiguió la igualdad de la población al modificar el número de legisladores de un territorio. (Beltrán y González, 2014).

Dos de cada tres de los ciento sesenta y tres países que llevan a cabo procesos de delimitación electoral en el mundo, lo hace tomando como criterio principal el equilibrio poblacional. La compacidad geométrica, los accidentes geográficos, la contigüidad y el respeto de las fronteras administrativas son criterios adicionales o complementarios que también son considerados por la mayoría de países. No obstante, cada nación toma sus propias decisiones administrativas y cuenta con su propio marco regulatorio que corresponde a distintas circunstancias y contextos particulares. (Trelles, 2017).

Los espacios territoriales donde se desarrollan las elecciones pueden ser distritos uninominales, ya sea bajo los principios de mayoría absoluta o de mayoría relativa, así como circunscripciones plurinominales en donde se utilice la representación proporcional. “Sin embargo, las repercusiones de la distritación suelen ser más significativas en las primeras debido a la regla de mayoría, lo que otorga el escaño y la representación a la fuerza política con más alta votación, y desecha ‘desperdicia’ los sufragios del resto de los partidos, lo que distorsiona la relación entre votos recibidos y escaños”. (Valverde, 2018: 17)

La discusión en el uso de estos métodos de escrutinio radica en la distorsión que pueden ocasionar en la representación, considerando la magnitud de los escaños a repartir. A menor número de curules a distribuir es mayor la desproporción entre sufragios y escaños; y a la inversa, entre más grandes las circunscripciones, mayor es el efecto proporcional (Nohlen, 1994). Sin embargo, debido a una potencial mayor distorsión, en los sistemas electorales de mayoría la distritación adquiere más relevancia que en los sistemas mixtos o de representación proporcional. (Valverde, 2018)

La distritación es utilizada sobre todo en donde existen distritos uninominales o sistemas mixtos, como en México, en tanto una manera de corregir las potenciales distorsiones en la representación que produce el método de escrutinio a una sola vuelta. Por ende, la configuración de los distritos uninominales puede afectar la composición partidista, así como la presencia de minorías como las étnicas, lingüísticas o religiosas

en los órganos de representación. (Valverde, 2018). De modo que en los sistemas mixtos es indispensable realizar distritaciones periódicas para los distritos uninominales.

Este proceso resulta fundamental para la democracia porque fija y delimita el espacio físico que permite establecer un vínculo entre los gobernantes y los gobernados. Los distritos uninominales son las unidades básicas de representación en nuestro sistema político y permiten delimitar los intereses de los ciudadanos, comunidades y distintos grupos para que estos sean representados en el Poder Legislativo. (Altman, 1998).

En la actualidad hay consenso sobre la importancia de hacer de estos ejercicios de delimitación electoral un proceso más abierto, transparente e incluyente. En un buen número de países, "...las autoridades electorales han hecho esfuerzos para acercarse a la ciudadanía e incluir su opinión para disponer de una geografía electoral que responda no sólo a factores técnicos, sino también a intereses comunitarios. La experiencia internacional y los avances en la tecnología de mapeo en línea, por ejemplo, ofrecen la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda identificarse a sí mismo o a su comunidad en un mapa y manifestar sus intereses durante las distintas etapas del proceso de redistribución". (Trelles, 2017: 396).

En México, aunque se registran avances importantes en estos rubros, se advierten importantes desafíos que a la luz de las nuevas tecnologías informáticas, los procesos de distritación podrían convertirse en una herramienta que permita incrementar los niveles de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Al ser la población una variable que no se mantiene constante en el tiempo, es indispensable realizar ejercicios de (re)distritación con frecuencia. A nivel internacional, en un contexto de integridad electoral, llevarlos a cabo cada 10 años ha sido una especie de acuerdo cada vez que se cuenta con datos de la población recopilados a través de los censos generales.

Producto de la reforma constitucional y legal de 2014, al Instituto Nacional Electoral (INE) se le otorgaron atribuciones en materia de dis-

tritación local, conservando y ampliando las que ya tenía en el ámbito federal. Durante los años 2015 y 2016, tanto en Baja California Sur como en el resto del país, se realizaron foros estatales, mesas informativas y convenios con los actores políticos y sociales interesados (partidos políticos nacionales y representaciones de pueblos y comunidades indígenas), a fin de robustecer y perfeccionar los trabajos que se desarrollaron en lo local. Y en el ámbito federal se llevó a cabo un proceso similar con el propósito de que se acudiera a las elecciones de 2018 con una distribución de electores, tanto a nivel federal como a nivel local, lo más cercana posible al principio democrático de “una persona, un voto”.

El 26 de agosto de 2016, el Consejo General del INE aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Baja California Sur, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del INE, mediante el Acuerdo INE/CG606/2016 y, el 1 de julio de 2018, al igual que el resto del país, se acudió a votar con una nueva y mejorada distribución de electores en lo local y en lo federal. El presente trabajo tiene como propósito describir el proceso de distritación en sus 16 distritos uninominales locales. Esta investigación permite documentar el primer -y único- ejercicio de distritación local en la entidad con la experiencia de modelos técnicamente probados y la imparcialidad del órgano electoral nacional.

Al mismo tiempo, permite estimar que el próximo ejercicio de reubicación de electores estaría próximo a realizarse, ya con los datos de población que ofrezca el Censo General de Población y Vivienda levantado en el transcurso de 2020. Como se sabe, es recomendable conservar el equilibrio poblacional entre los diferentes distritos uninominales.

## DISCUSIÓN METODOLÓGICA

Para los fines de esta investigación se recurrió a la consulta, tanto de fuentes oficiales de los datos del listado de votantes de la entidad para los periodos de análisis, así como de bases de datos. Además, el presente manuscrito es el resultado de años de observación y seguimiento del listado electoral local, tanto a nivel municipal como distrital.

Se partió de la estrategia de observación de dos períodos, de 1993 a 2016 y de 2016 a 2020, con el fin de analizar su comportamiento y evolución, considerándose a la lista de votantes como una herramienta de primera mano para llevar a cabo esta investigación, ya que es un conglomerado de datos que se mantiene actualizado de manera permanente y así permite observar, prácticamente en tiempo real, como se despliega a lo largo de los años, y poder realizar cálculos mediante la agrupación de los mismos, en niveles espaciales municipales o distritales, teniendo en cuenta las proporciones que guardan entre sí el número de votantes en estos territorios, a fin de comparar y ofrecer una alternativa que estime el promedio de electores que deberían conformar los distritos uninominales, por mencionar un ejemplo.

La observación, comparación y contrastación de los datos permite calcular el impacto en la distribución de electores en los espacios territoriales señalados, ofreciéndose indicadores como la densidad de electores por kilómetro cuadrado en los municipios o la relación entre el listado nominal distrital de mayor cantidad de electores y el de menor cantidad, a fin de apreciar la pertinencia de la distritación y teniendo en cuenta la mala proporción entre ellos -o como le llama Diego Reynoso, la sobrerrepresentación distrital-. (Reynoso, 2004). Por ello, el presente trabajo tiene como finalidad describir y analizar el proceso de distritación electoral de Baja California Sur 2015-2016, destacando la importancia de realizar ajustes en el número de electores que conforman cada distrito local en la medida que la población tiende a variar de manera permanente.

## PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

En los estudios sobre la desviación de proporciones entre los distritos se ha adoptado un término general y hace referencia al término mala proporción (*o malapportionment*). Diego Reynoso propone la utilización de un concepto equivalente en español y lo denomina sobrerrepresentación distrital (SRD). Ello permitiría utilizar “un término valorativamente neutral que no posea ningún prefijo que sugiera que es incorrecto o negativo [...]” (Reynoso, 2002). No obstante, agrega que es hecho común que “el porcentaje de votación de un distrito electoral difiera del porcentaje de escaños, del total de la legislatura, que están en disputa en ese distrito”. (Reynoso, 2004).

La democracia, como se entiende en nuestros días, tiene gran parte de su legitimidad cimentada en la representación (Sartori, 1994). En este sentido, no es suficiente que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, sino que también deben tener la certeza y la confianza de que su opinión tendrá el mismo valor que la de cualquier otro votante. De ahí la importancia de la distribución equitativa de los electores en distritos uninominales. Desde el punto de vista geográfico, la población está organizada en distritos electorales y el reto es lograr una redistribución que permita reflejar la voluntad popular ante el poder legislativo. (López Levi, 2006).

Manuel Ordorica apunta que “...la distritación es un proceso que permite delinear los límites geográficos de los distritos electorales y el objetivo que se busca es tener el mismo número de habitantes en cada uno de ellos, garantizando la equidad en el voto y, por lo tanto, permitiendo reflejar la voluntad ciudadana en la Cámara de Diputados”. (Ordorica, 2020). Es decir, no es suficiente con garantizar la representación ciudadana, sino es indispensable que esa opinión adquiera un valor similar al de cualesquiera de los otros individuos. Al respecto, Dieter Nohlen asegura que la determinación de los distritos electorales no es definitiva y no se pueden fijar una vez y para siempre. La variación y dinámica poblacional debe verse reflejada en tal proceso. Es, entonces, un proceso en permanente ajuste. (Nohlen, 1994).

En este contexto, el proceso de distritación electoral local 2015-2016 se llevó a cabo con la finalidad de corregir las asimetrías observadas en el número de habitantes que cada distrito electoral tenía al momento de iniciar los trabajos y que, además, había sido un hecho recurrente dada, entre otras razones, por la dispersión poblacional en un territorio singularmente accidentado como lo es el de Baja California Sur. Como se señaló, el diseño (trazos territoriales y número de habitantes) de los distritos electorales no es definitivo. Por lo tanto, la variación y dinámica poblacional debe verse reflejada en tal proceso. Es, por lo tanto, indispensable realizar continuos ajustes.

Según el Censo General de Población y Vivienda, la población de Baja California Sur ha crecido en forma significativa en las últimas décadas. Pasó de 317 mil habitantes en 1990 a 637 mil en 2010. Y de acuerdo con el Censo de Población de 2015, la población estimada de ese año era de

712 mil. El Consejo de Población y Vivienda estima que para el 2020, la entidad contaría con 878 mil habitantes. Es decir, en 30 años la población casi se ha triplicado.

La entidad desde 1990 estuvo organizada territorialmente en 15 distritos uninominales locales y para el 2005 se adicionó uno más para totalizar 16, que son con los que actualmente cuenta Baja California Sur. En esta materia, la diferencia entre los distritos de mayor y de menor listado nominal se fue haciendo cada vez mayor. En las elecciones de 2015, un distrito local era 11.5 veces mayor que otro y, como resultado del proceso de distritación concluido en 2016, esa diferencia se redujo a solo 1.5 veces. No obstante, esta separación sigue en permanente crecimiento.

Revisar y analizar el proceso de distritación local de Baja California Sur 2015-2016 es relevante, del mismo modo que el resto de las entidades, porque permite documentar el primer -y único- ejercicio de distritación local de la entidad con la experiencia de modelos técnicamente probados y la imparcialidad del órgano electoral nacional que se basó en los siguientes criterios: equilibrio poblacional, población indígena, integridad municipal, compacidad, tiempo de traslado, continuidad geográfica, así como factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

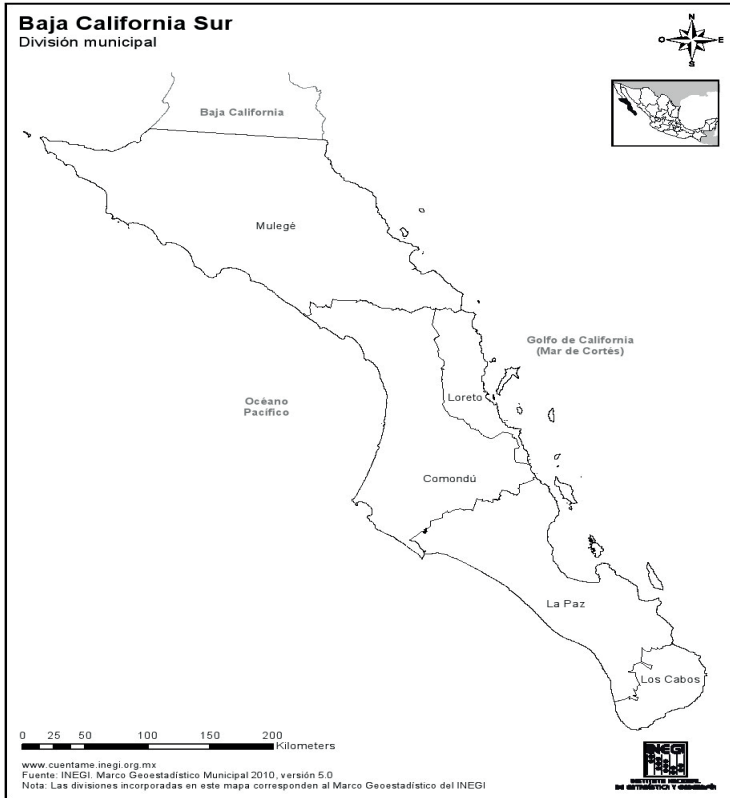
## DIVISIÓN TERRITORIAL DISTRITAL Y COMPORTAMIENTO DEL LISTADO NOMINAL MUNICIPAL Y DISTRITAL, 1993-2016

### Comportamiento del listado nominal municipal, 1993-2016

La entidad está conformada por 5 municipios: La Paz, Los Cabos, Loreto, Comondú y Mulegé. (Ver Imagen n.1) En 1974 se eligió al Congreso Constituyente y en 1975 a la primera legislatura. En ambos casos el territorio estatal se dividió en 7 distritos, y del mismo modo se hizo para la segunda legislatura. Para elegir a la tercera legislatura, la entidad se

dividió en 8 distritos; y para la cuarta, quinta y sexta legislaturas, Baja California Sur se organizó en 10, 12 y 15 distritos uninominales, respectivamente. A partir de entonces, el número de distritos se mantuvo constante hasta la décima legislatura. Finalmente, desde la onceava legislatura el territorio de la entidad se divide en 16 distritos uninominales.

### IMAGEN I. BAJA CALIFORNIA SUR DIVISIÓN MUNICIPAL



La determinación del número de distritos uninominales y la población o listado nominal de electores que conformaban la entidad, estaba lejos de provenir de un estudio técnico previo, excepto por la distritación de mayo de 2004. Sin embargo, este ejercicio solo fue útil para dividir

en tres y no en dos el número de distritos asentados en el municipio de Los Cabos, ya que el resto de la entidad no sufrió variación alguna en las fronteras territoriales de los restantes distritos.

En la tabla n.1 se puede observar que el método de escrutinio de acceso al Poder Legislativo de Baja California Sur es preponderantemente mayoritario, ya que tres de cada cuatro legisladores son electos en distritos uninominales, mientras que sólo uno de cada cuatro lo hace por representación proporcional. Lo anterior provoca una distorsión en la representación, ya que a menor número de curules a distribuir es mayor la desproporción entre sufragios y escaños; y a la inversa, entre más grandes las circunscripciones, mayor es el efecto proporcional y, como consecuencia, se limita la pluralidad y se condiciona el acceso de grupos minoritarios a este espacio de representación. Sobre todo, se crean mayorías artificiales.

TABLA N.1. MÉTODOS DE ESCRUTINIO DE ACCESO AL CONGRESO LOCAL  
BAJA CALIFORNIA SUR, 1975-2018.

Legislatura	Mayoría Relativa	Proporción	Representación Proporcional	Proporción	Total
I	7	87.5%	1	12.5%	8
II	7	87.5%	1	12.5%	8
III	8	80.0%	2	20.0%	10
IV	10	76.9%	3	23.1%	13
V	12	80.0%	3	20.0%	15
VI	15	83.3%	3	16.7%	18
VII	15	83.3%	3	16.7%	18
VIII	15	83.3%	3	16.7%	18
IX	15	71.4%	6	28.6%	21
X	15	71.4%	6	28.6%	21
XI	16	76.2%	5	23.8%	21
XII	16	76.2%	5	23.8%	21
XIII	16	76.2%	5	23.8%	21
XIV	16	76.2%	5	23.8%	21
XV	16	76.2%	5	23.8%	21

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Los datos disponibles y razonablemente confiables del listado nominal de la entidad por distrito local electoral nos remiten a 1993. Para esta

sección del trabajo, se utilizará esa referencia en el tiempo y se analizará su comportamiento hasta el corte previo a la distritación local de 2016, con el propósito de contrastar los resultados de la misma.

El listado nominal de la entidad en 1993 era de poco más de 154 mil electores distribuidos en los 15 distritos uninominales. Por municipio, la disposición de distritos locales era la siguiente: La Paz, 6; Los Cabos, 3; Comondú, 3; Mulegé, 3 y Loreto, 1. La mitad de los electores se ubican en el municipio de La Paz, mientras que en Los Cabos tenía poco más del 14.0%; es decir, en la región sur de la entidad habitaban, casi las dos terceras partes de los ciudadanos aptos para votar; y el tercio restante lo hacía en la zona centro-norte: Comondú, 17.5%; Mulegé, 13.3% y Loreto, 4.7%. (Ver tabla n.2)

TABLA N.2. MUNICIPIOS, DISTRITOS Y LISTADO NOMINAL  
BAJA CALIFORNIA SUR, 1993-2016.

Municipio	Distritos 1993	Listado Nominal	Distritos 2016	Listado Nominal 2016
La Paz	6	77,290	6	180,102
Los Cabos	2	22,080	3	179,069
<b>Total Sur</b>		<b>99,370</b>		<b>359,171</b>
Comondú	3	26,902	3	44,569
Loreto	1	7,192	1	14,246
Mulegé	3	20,559	3	35,319
<b>Total Centro-Norte</b>		<b>54,653</b>		<b>94,134</b>
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>154,023</b>	<b>16</b>	<b>453,305</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Calculando la densidad de electores se observa que en 1993 los valores oscilaban entre 0.6 y 6.0 por kilómetro cuadrado. El municipio de Los Cabos sistemáticamente se ha ubicado en el sitio más alto y el de Mulegé, por su parte, en el más bajo. (Ver tabla n.3). Sin embargo, lo destacable es la dinámica de cambio de este indicador a lo largo del tiempo observado, dado el acentuado crecimiento poblacional en el sur de la entidad y el muy notorio decrecimiento demográfico de la zona norte. Lo anterior se explica por el explosivo incremento poblacional y del listado nominal observado en La Paz y Los Cabos durante el periodo 1993-2016. (Ver tabla n.5).

TABLA N.3. MUNICIPIOS, LISTADO NOMINAL Y DENSIDAD DE ELECTORES  
BAJA CALIFORNIA SUR, 1993.

	Listado Nominal	Proporción	Superficie (km <sup>2</sup> )	Proporción	Densidad de Electores
La Paz	77,290	50.2%	15,376	21.0%	5.0
Los Cabos	22,080	14.3%	3,684	5.0%	6.0
Comondú	26,902	17.5%	18,074	24.7%	1.5
Loreto	7,192	4.7%	4,402	6.0%	1.6
Mulegé	20,559	13.3%	31,772	43.3%	0.6
<b>Total</b>	<b>154,023</b>	<b>100.0%</b>	<b>73,308</b>	<b>100.0%</b>	<b>2.1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Para 2016, semanas previas al inicio del proceso de distritación local en Baja California Sur, el listado nominal de electores se había triplicado; sin embargo, su crecimiento fue desequilibrado entre los municipios y distritos. Por ejemplo, Los Cabos pasó de 22,080 electores registrados en 1993 a 179,069 en 2016. En 1993, el 14.3% de los votantes residía en esa región y veintitrés años después, el 39.5%. La Paz también creció de manera significativa, pero no al ritmo de Los Cabos. No obstante, el municipio paceño vio disminuida su proporción de electores respecto del total de la entidad, ya que pasó de 50.2% a 39.7%, mismo caso de Comondú, cuya participación en la proporción de electores pasó de 17.5% a 9.8%.

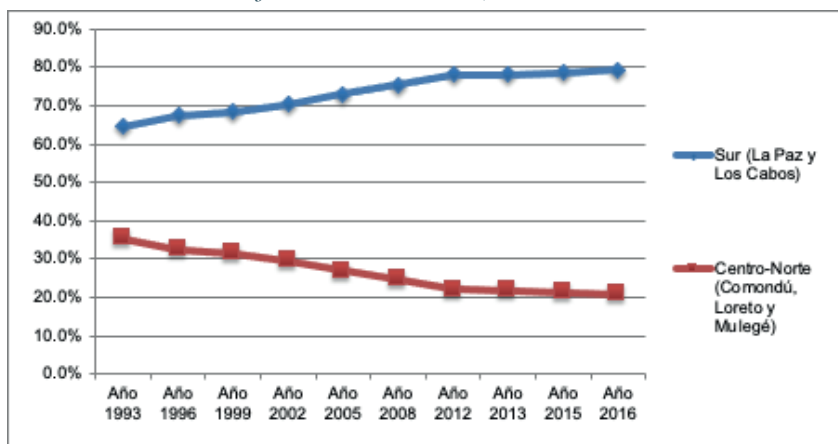
En general, el cambio del sitio de registro de los votantes provocó una nueva fisonomía con alta concentración en la zona sur de la entidad, pero no fue acompañada de una distribución equilibrada de electores por municipio y por distrito. Ese ejercicio se contuvo por razones primordialmente de control político, a consecuencia de la explosión demográfica de Los Cabos y al surgimiento de una nueva clase política local avecindada en esa región y con fuertes vínculos en sectores populares, pero también con inversionistas en el sector inmobiliario, principalmente de esa porción de la entidad.

En mayo de 2004, el Instituto Estatal Electoral local llevó a cabo trabajos de redistribución en la zona sur de la entidad. Por acuerdo de su Consejo General, el municipio de Los Cabos ya no constaría de 2 distritos uninominales locales, sino de 3 con el propósito de redistribuir a los electores de una manera más equilibrada solo en este municipio. Este hecho evoca al recuerdo de Elbridge Gerry (1744-1814), gobernador de Massachusetts, E.U.A. entre 1810 y 1812, y que dio origen al término *gerrymandering* debido a la manipulación que realizaba de las circunscripciones electorales, a fin de generar un efecto favorable para su partido sobre los resultados electorales y la representación política esperadas.

Sin embargo, el resto de la entidad se mantuvo con los mismos límites territoriales distritales y, con el paso de los años, las asimetrías entre el número de electores en los distritos y los municipios se volvió incontrollable. La constante migración al sur de la entidad y el cambio de vecindad de los habitantes de los municipios del norte hacia Los Cabos, sobre todo, no hizo más que confirmar la intensa explosión demográfica acaecida en la década de los 90. Al transcurrir 23 años, el 80% de los electores tenían su residencia en los municipios de La Paz y Los Cabos, mientras que el 20% se dispersaba entre Loreto, Comondú y Mulegé.

Como se puede observar en la tabla n.2 -y no obstante esas significativas modificaciones en el patrón de comportamiento poblacional local-, el número de distritos uninominales por municipio se mantuvo constante. En 1993, La Paz y Los Cabos sumaban casi 100 mil electores, el 65% de los votantes, y tenían el 53% de los distritos, 6 y 2, respectivamente. En tanto que Loreto, Comondú y Mulegé solo contaban con 54 mil votantes, concentraban el 35% de los electores y sumaban el 47% de los distritos uninominales: 1, 3 y 3, respectivamente.

GRÁFICA N.1. PROPORCIÓN DEL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR ZONA GEOGRÁFICA. BAJA CALIFORNIA SUR, 1993-2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS

Para 2016, el listado nominal estatal ya se había triplicado, pero a nivel municipal y distrital este crecimiento fue desequilibrado. (Ver gráfica n.1). La Paz y Los Cabos concentraban 360 mil electores, el 80% del total y tenían el 56% de los distritos: 6 y 3, respectivamente. Mientras que los municipios del norte, Loreto, Comondú y Mulegé, que ahora sumaban poco más de 90 mil votantes, disponían del 20% del total de la entidad y sumaban el 44% de los distritos, en el mismo orden observado en 1993.

TABLA N.4. MUNICIPIOS, LISTADO NOMINAL Y DENSIDAD DE ELECTORES BAJA CALIFORNIA SUR, 2016.

	Listado Nominal	Proporción	Superficie (km <sup>2</sup> )	Proporción	Densidad Electores
La Paz	180,102	39.7%	15,376	21.0%	11.7
Los Cabos	179,069	39.5%	3,684	5.0%	48.6
Comondú	44,569	9.8%	18,074	24.7%	2.5
Loreto	14,246	3.1%	4,402	6.0%	3.2
Mulegé	35,319	7.8%	31,772	43.3%	1.1
Total	453,305	100.0%	73,308	100.0%	6.2

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En la tabla n.4 se observa la intensidad del cambio en las proporciones de densidad de electores por kilómetro cuadrado después de 23 años. Las diferencias entre Los Cabos y Mulegé son altamente significativas. En 1993, el primero tenía 6.0 electores por kilómetro cuadrado mientras el segundo 0.6; para 2016, Los Cabos tenía una densidad de casi 50 potenciales votantes por kilómetro cuadrado, en tanto que Mulegé apenas la rebasó con 1. Las asimetrías en la distribución de electores por municipio son más que evidentes; sin embargo, en ese espacio territorial las correcciones hacia una distribución equilibrada, dadas las condiciones geográficas y de dispersión poblacional, es imposible.

En la siguiente sección se analizará el comportamiento del listado nominal de electores durante el periodo 1993-2016. En este espacio de análisis es posible observar los crecimientos desequilibrados que se registraron, sobre todo, entre la zona sur de la entidad y la región norte.

## COMPORTAMIENTO DEL LISTADO NOMINAL DISTRITAL, 1993-2016

Como se señaló en los párrafos anteriores, la entidad entre 1993 y 2016 pasó de 15 a 16 distritos electorales uninominales, número que se mantiene hasta la fecha. Previa a la elección de 2005 se creó el distrito número XVI, mismo que resultó de fraccionar los dos distritos locales con los que contaba el municipio de Los Cabos, a fin de despresurizar la alta concentración de electores. Sin embargo, esta medida no garantizó que en el transcurrir del tiempo, la alta asimetría entre el número de electores en el sur respecto del centro-norte se siguiera manteniendo, incluso haciéndose mayor.

TABLA N.5. LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR DISTRITO ELECTORAL LOCAL  
BAJA CALIFORNIA SUR, 1993-2016.

La Paz	Distritos	1993	2002	2005	2016	Incr.93/16	Incr. Anual 93/16
	I	17,352	27,491	29,414	30,023	73.0%	3.2%
	II	14,451	21,606	22,520	18,329	26.8%	1.2%
	III	11,949	18,992	20,491	19,116	60.0%	2.6%
	IV	13,769	23,949	30,093	65,491	375.6%	16.3%
	V	13,455	23,893	27,137	32,450	141.2%	6.1%
	VI	6,314	9,497	10,930	14,693	132.7%	5.8%
<b>Subtotal</b>		77,290	125,428	140,585	180,102	133.0%	5.8%
<b>Los Cabos</b>							
	VII	10,997	23,546	29,115	65,811	498.4%	21.7%
	VIII	11,083	38,793	27,955	82,336	642.9%	28.0%
	XVI			28,099	30,922	10.0%	0.4%
<b>Subtotal</b>		22,080	62,339	85,169	179,069	711.0%	30.9%
<b>Comondú</b>							
	IX	8,396	11,910	12,396	12,293	46.4%	2.0%
	X	8,452	14,211	15,352	17,442	106.4%	4.6%
	XI	10,054	13,167	13,515	14,834	47.5%	2.1%
<b>Subtotal</b>		26,902	39,288	41,263	44,569	65.7%	2.9%
<b>Loreto</b>							
	XII	7,192	10,444	11,077	14,246	98.1%	4.3%
<b>Subtotal</b>		7,192	10,444	11,077	14,246	98.1%	4.3%
<b>Mulegé</b>							
	XIII	8,878	11,820	12,595	13,686	54.2%	2.4%
	XIV	6,065	11,318	11,964	14,877	145.3%	6.3%
	XV	5,616	6,256	6,330	6,756	20.3%	0.9%
<b>Subtotal</b>		20,559	29,394	30,889	35,319	71.8%	3.1%
<b>Total</b>		154,023	266,893	308,983	453,305	194.3%	8.4%

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En la tabla n.5 se puede observar como de manera gradual -pero consistente- la zona sur de la entidad mantuvo un crecimiento sostenido de su listado nominal de electores, tanto a nivel municipal y a nivel distrital; y en contraste, la zona norte su incremento fue contenido y en niveles significativamente inferiores comparado con el resto de la entidad. Ve-

mos algunos hallazgos. El listado nominal del municipio de Los Cabos (distritos VII, VIII y XVI) era casi el doble del número de electores que se acercaban en los municipios de Loreto, Comondú y Mulegé, que sumaban 7 distritos uninominales.

Más aún, un solo distrito -el VIII- era casi equivalente a la suma de los electores registrados en Mulegé y Comondú. Finalmente, considerando casos extremos, el distrito XV en el municipio de Mulegé -que se ubicaba en la zona conocida como Pacífico Norte-, tenía 12.2 veces menos votantes que el referido distrito VIII localizado en Los Cabos. Hacia 2016, semanas previas a la generación del primer escenario de distritación local, tres distritos sumaban casi el 50% de todos los electores de la entidad, según se puede observar en la tabla n.6.

TABLA 6. PROPORCIÓN DEL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR DISTRITO ELECTORAL LOCAL. BAJA CALIFORNIA SUR, 1993-2016.

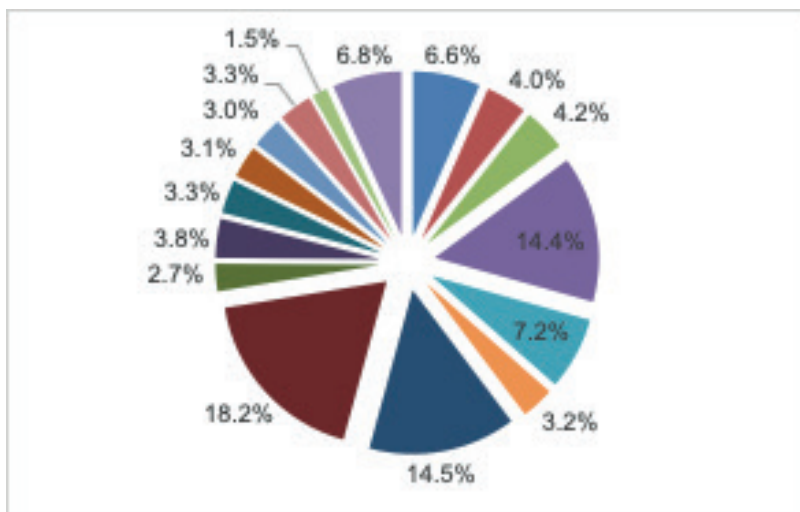
	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2012	2013	2016
DI	11.30%	11.70%	11.00%	10.30%	9.50%	8.50%	7.20%	7.10%	6.60%
DII	9.40%	9.30%	8.70%	8.10%	7.30%	6.20%	4.70%	4.60%	4.00%
DIII	7.80%	8.00%	7.60%	7.10%	6.60%	5.80%	4.70%	4.60%	4.20%
DIV	8.90%	9.40%	9.10%	9.00%	9.70%	10.80%	12.90%	13.20%	14.40%
DV	8.70%	8.60%	9.00%	9.00%	8.80%	8.20%	7.60%	7.60%	7.20%
DVI	4.10%	3.90%	3.70%	3.60%	3.50%	3.40%	3.30%	3.30%	3.20%
DVII	7.10%	7.60%	8.00%	8.80%	9.40%	11.50%	13.60%	13.70%	14.50%
DVIII	7.20%	9.00%	11.30%	14.50%	9.00%	12.20%	16.40%	16.60%	18.20%
DIX	5.50%	5.30%	4.90%	4.50%	4.00%	3.50%	2.90%	2.90%	2.70%
DX	5.50%	5.70%	5.60%	5.30%	5.00%	4.50%	4.10%	4.10%	3.80%
DXI	6.50%	5.70%	5.50%	4.90%	4.40%	4.00%	3.50%	3.50%	3.30%
DXII	4.70%	4.20%	4.20%	3.90%	3.60%	3.40%	3.20%	3.20%	3.10%
DXIII	5.80%	4.90%	4.70%	4.40%	4.10%	3.60%	3.10%	3.10%	3.00%
DXIV	3.90%	3.90%	4.10%	4.20%	3.90%	3.70%	3.50%	3.50%	3.30%
DXV	3.60%	2.90%	2.70%	2.30%	2.00%	1.80%	1.60%	1.60%	1.50%
DXVI					9.10%	8.80%	7.60%	7.50%	6.80%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

En la tabla previa se aprecia la distribución en proporciones de los distritos uninominales para el periodo 1993-2016 y se evidencia la gradual concentración del listado nominal, sobre todo, en la zona sur de la entidad y, señaladamente, en el distrito IV que se ubicaba en La Paz, y el VII y VIII localizados en Los Cabos. Al final de la serie, el 47.1% de todas las personas inscritas en el listado nominal de electores tenía su domicilio en alguno de los tres distritos mencionados, y el resto -el 52.9%- se distribuía en los 13 distritos de la entidad.

Lo anterior demuestra la alta concentración de electores que caracterizaba a la entidad e impedía que se cumpliera el principio democrático de “una persona, un voto”, y evidenciaba la muy marcada asimetría del número de votantes entre los distritos electorales locales. Corregir era más que necesario: era impostergable. En la gráfica n.2 se observa a plenitud, tanto los contrastes señalados, así como la concentración del listado nominal en los distritos locales referidos líneas arriba, semanas previas a la presentación del primer escenario de distritación local.

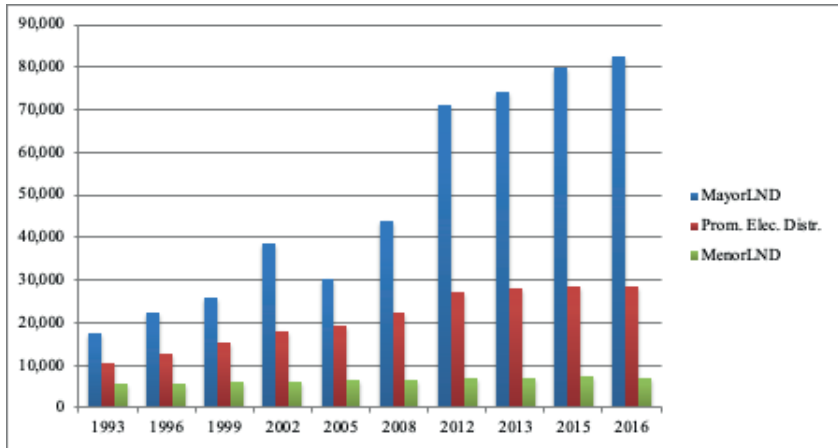
GRÁFICA N.2. PROPORCIÓN DEL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR  
DISTRITO ELECTORAL LOCAL.  
BAJA CALIFORNIA SUR, ABRIL DE 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Las condiciones de desequilibrio en la distribución de los electores de Baja California Sur sugieren lo afirmado por Diego Reynoso y que se comentó al inicio de este documento. Se propone la utilización de un concepto denominado Sobre Representación Distrital (SRD), lo cual permitiría utilizar un término neutral o imparcial. En estos términos, la comparación entre el distrito con el mayor número de electores (Mayor-LND) y el de menor número de electores (Menor-LND), agregándole el componente del número de votantes promedio por distrito local, podría ilustrar la idea de la SRD que prevaleció en la entidad, destacadamente, entre el periodo 1993-2016.

GRÁFICA N.3. DISTRITO LOCAL CON MAYOR LISTADO NOMINAL,  
MENOR LISTADO NOMINAL Y PROMEDIO DE ELECTORES POR DISTRITO.  
BAJA CALIFORNIA SUR, 1993-2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Al calcular el promedio de electores que deberían tener cada uno de los distritos electorales locales en los años seleccionados del periodo de estudio, se puede observar con mayor claridad el SRD propuesto por Reynoso, y en la gráfica n.3 se aprecian los puntos extremos entre algunos de los distritos ubicados en Los Cabos y el XV localizado en Mulegé, cuyo número de electores se mantuvo prácticamente constante entre 1993 y 2016, ya que pasó de 5,616 votantes a 6,756 en 23 años, un incremento de 1,140 electores, representando apenas el 1.5% del listado

nominal, en tanto que el referido distrito VIII, localizado en Los Cabos, representaba el 18.2% del total de los electores de la entidad.

En esas condiciones de asimetría, fue como se llegó al inicio del proceso de distritación electoral local de todo el país, formalizado mediante el Acuerdo INE/CG258/2014 fechado el 19 de noviembre de 2014, en el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (CG-INE) aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación. En las secciones subsecuentes se describirán y analizarán las etapas más sobresalientes del citado proceso de distritación en Baja California Sur.

## NUEVA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS UNINOMINALES LOCALES

Como se sabe, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, y tres meses después se formalizó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), mismo que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Entre otras, una de las modificaciones más relevantes derivadas de dichas reformas consistió en la transformación de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, el órgano administrativo rector de la organización de los procesos electorales en México, con las facultades y atribuciones ya ampliamente conocidas y estudiadas. Una de ellas, la que es de interés destacar en este documento, es la relacionada con la demarcación territorial de los distritos electorales, tanto federales como locales, según lo determina la LGIPE.

El artículo 44, numeral 1, inciso I de la LGIPE señala que el CG-INE tiene, entre otras atribuciones, la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio

de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos. (Acuerdo INE/CG606/2016).

En el cuerpo del referido Acuerdo se establece que el CG-INE “considere que la nueva distritación en el estado de Baja California Sur, deviene necesaria y es acorde a los principios de interpretación normativa *pro homine*, en atención a que con su implementación se persiguen los siguientes objetivos:

- a) Que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes;
- b) Que en la delimitación de los distritos no prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial;
- c) Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y
- d) La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

En efecto, cada uno de estos objetivos que son acordes con el concepto y propósito de la geografía electoral, pretenden la protección más amplia de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, máxime cuando la finalidad última es que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes. (Acuerdo INE/CG606/2016:42).

Un año después de la formalización del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a las representaciones partidistas, el diagnóstico de la distritación electoral de 17 entidades

federativas, entre el que se encontraba el correspondiente al estado de Baja California Sur. Como parte del procedimiento iniciado, y con la finalidad de atender los criterios emitidos por el máximo órgano jurisdiccional en la materia, el CG-INE aprobó el *Protocolo para la Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral*.

Previo a la conformación del proyecto de demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales de la entidad, se ejecutaron seis fases: preparatoria; informativa; de socialización de la información entre la población indígena; de ejecución; de valoración técnica de las opiniones y de conclusión de la consulta y entrega de la distritación. (Acuerdo INE/CG606/2016).

Abundando en el Acuerdo en comento, se señala que la "... redistribución de acuerdo a lo manifestado por el máximo órgano jurisdiccional en la materia, se orienta, fundamentalmente, a determinar una representación igual por cada Distrito; esto es, se busca que cada voto tenga el mismo valor en la definición de quien es electo, en cada uno de los Distritos electorales uninominales". (Acuerdo INE/CG606/2016: 44). Hecho que en Baja California Sur no se ha observado a lo largo de los años de estudio, tal y como ha quedado consignado en las secciones iniciales de este manuscrito.

Más aún, "en consecuencia, toda redistribución tiende a que se materialice en los hechos uno de los principales postulados democráticos, que es el que todos los votos tengan igual valor; de ahí que resulte importante así como trascendente la realización de una redistribución, dado que incide de manera fundamental en el valor del sufragio popular para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como de manera destacada en el desarrollo del Proceso Electoral." (Acuerdo INE/CG606/2016: 45).

En términos del artículo 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, es posible garantizar los derechos fundamentales en materia política-electoral: "... solamente se logra si cada Distrito electoral uninominal en que se elige a un diputado de mayoría relativa cuenta con un número similar de población, y en todo caso se permite una desviación población de  $\pm 15\%$ , lo que evidencia la necesidad de que se aplique la distritación que efectuó este órgano elec-

toral en el próximo Proceso Electoral del estado de Baja California Sur.” (Acuerdo INE/CG606/2016: 44).

El 23 de mayo de 2016 se entregó, formalmente, el primer escenario de la demarcación de los distritos electorales uninominales del estado de Baja California Sur a los representantes de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Nacional de Vigilancia, al Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva y al representante del Organismo Público Local de la entidad. Respecto de este primer ejercicio de distritación, de manera oficial se recibieron tres propuestas de escenarios alternativos, mismos fueron considerados como improcedentes, ya que ninguna de ellas mejoraba el valor de la función de costo del primer escenario de distritación.

Como parte del proceso de distritación y de intercambio de opiniones con los interesados, se presentó un segundo escenario y se recibieron tres propuestas alternativas por las representaciones partidistas acreditadas ante la Comisión Local de Vigilancia y el Organismo Público Local de la entidad, y una vez revisadas por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación se consideró que las propuestas no podían ser consideradas como un escenario definitivo. Finalmente, dicho Comité concluyó que el segundo escenario resultaba viable: “... porque técnicamente se apegó a los principios establecidos en los criterios y reglas de operación aprobados por este Consejo General y adicionalmente, la tipología presentada cumplió con los criterios de evaluación, el número de fracciones municipales fue el mismo que el de los escenarios propuestos por los partidos políticos, pero es el que presentó el menor valor de la función de costo, asegurando el equilibrio poblacional. Motivo por el cual, recomendó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que sea presentado como el escenario final”. (Acuerdo INE/CG606/2016: 52).

El proceso de la nueva demarcación territorial de los distritos uninominales locales en los que se divide la entidad, formalmente concluyó el 16 de agosto 2016, cuando la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores “el escenario final de distritación que contiene el proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que

se divide el estado de Baja California Sur y sus respectivas cabeceras distritales” (Acuerdo INE/CG606/2016: 12), mismo que fue aprobado -a solicitud de la Junta General Ejecutiva del INE- por el pleno del CG-INE en la sesión desarrollada el 26 de agosto del mismo año.

La distribución de los distritos uninominales electorales locales, una vez concluido el proceso, modificó de manera significativa la fisonomía territorial distrital por municipio en la entidad: La Paz conservó los mismos 6; Los Cabos de 3 pasó a 6; Comondú de 3 a 2; mientras Loreto y Mulegé, que sumaban 4 entre los dos, ahora contarían con la mitad de distritos. (Ver tabla n.7).

TABLA N. 7. MUNICIPIOS, DISTRITOS Y LISTADO NOMINAL.  
BAJA CALIFORNIA SUR, 2016.

Municipio	Distritos antes de la distritación	Distritos después de la distritación
La Paz	6	6
Los Cabos	3	6
<b>Total Sur</b>	<b>9</b>	<b>12</b>
Comondú	3	2
Loreto	1	0.5
Mulegé	3	1.5
<b>Total Centro-Norte</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
<b>Total Baja California Sur</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

No obstante, el cumplimiento de los propósitos de la nueva demarcación territorial de los distritos uninominales locales en los que se divide la entidad y el desarrollo de su proceso en los términos previstos por la normatividad contó con el concurso de los principales interesados; aunque las correcciones realizadas al determinar que cada voto tenga el mismo valor en la definición de quien es electo en cada uno de los distritos electorales uninominales tuvieron resistencias locales durante dicho proceso. A finales de mayo de 2016 se dio a conocer el primer escenario de distritación, instrumento que se iría adecuando al contexto

de la entidad hasta lograr un resultado que considerara los intereses y las opiniones locales.

Las discusiones y desencuentros, sobre todo, con algunos legisladores locales no giraron en torno a los alcances de la metodología utilizada y a cómo mejorar su implementación, sino más bien la preocupación radicó en los alcances políticos que implicaría la corrección de la SRD, ya que ello produciría una nueva distribución de distritos uninominales que pretendía reflejar el comportamiento, fundamentalmente, del crecimiento poblacional y del listado nominal, básicamente en el sur de la entidad.

El Poder Legislativo de la entidad está conformado por 16 diputados electos por mayoría relativa y por 5 electos por representación proporcional. 7 de los distritos uninominales se ubicaban en los municipios de Comondú, Loreto, y Mulegé, región de la entidad que gradualmente fue desacelerando su crecimiento poblacional a diferencia de la zona sur.

Los representantes populares con presencia en la XIV Legislatura al Congreso del Estado: "... presentaron punto de acuerdo en el que manifiestan su total rechazo al Instituto Nacional Electoral (INE) por su pretensión de reconfigurar los distritos electorales locales del estado, solicitándole a la instancia electoral federal que la denominada redistritación se realice después de que ocurra el proceso electoral local del año 2018, en virtud de que de proceder la propuesta del INE excluye tres distritos electorales de mayoría de los municipios del norte del estado." (Boletín de Prensa 272/2016, Congreso del Estado de Baja California Sur)

Señalaron los diputados locales de la zona norte de la entidad que de eliminarse tres distritos en el norte del estado solamente se tendrían cuatro para los comicios del verano de 2018, situación que "... lo cual sin duda es un retroceso para esta zona, pues además de no avanzar en lo económico y social, tampoco avanza en lo político, pues los legisladores que pueden elevar la voz ante los demás poderes y niveles de gobierno para exigir un desarrollo parejo para todos, serán menos para el proceso electoral del año 2018". (Boletín de Prensa 272/2016, Congreso del Estado de Baja California Sur).

Autoridades de la Junta Local Ejecutiva del INE en la entidad entregaron formalmente al Poder Legislativo local la cartografía que contiene la nueva distritación el 15 de noviembre de 2016. Sin embargo, en reunión previa con algunos representantes populares a la XIV Legislatura local, el diputado Venustiano Pérez “... mostró su inconformidad por la nueva geografía distrital en el estado, al señalar que los ciudadanos y ciudadanas del norte de Baja California Sur fueron despojados de la representatividad política, cuando se privilegió un criterio poblacional y no geográfico” (Boletín de Prensa 369/2016, Congreso del Estado de Baja California Sur).

## COMPORTAMIENTO DEL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR DISTRITO LOCAL 2016-2020

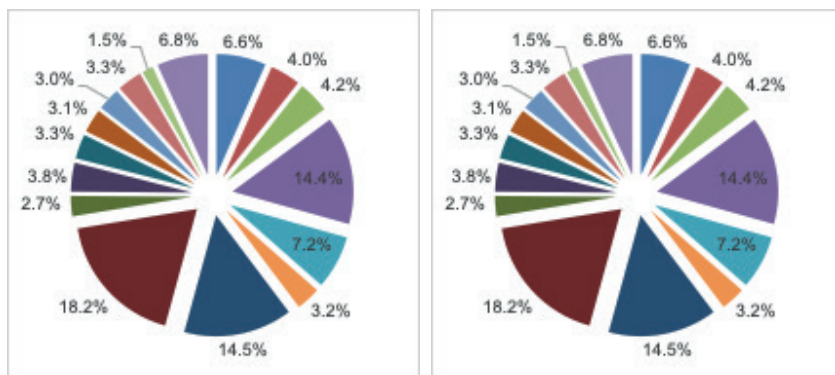
Como se señaló, a finales de noviembre de 2016, directivos de la Junta Local Ejecutiva del INE en la entidad dieron a conocer la conformación de la nueva demarcación territorial de los distritos uninominales locales en los que se divide la entidad incluyendo sus respectivas cabeceras distritales, ello justo a un año del inicio del proceso electoral local 2017-2018 que comenzó el 1 de diciembre de 2017, a fin de que los partidos políticos, autoridades electorales locales, medios de comunicación y público interesado dispusieran de información sobre la ubicación de los distritos y de las secciones que ahora los integrarían de cara a la próxima competencia electoral.

Comparando las proporciones previas a la distritación del listado nominal de electores por distrito electoral local con las observadas después de la distritación, se aprecian contrastes muy importantes. Conviene se-

ñalar que las proporciones distritales en el escenario final no registraron cambios significativos con el primero.

#### GRÁFICA N.4. PROPORCIÓN DEL LISTADO NOMINAL DE ELECTORES POR DISTRITO ELECTORAL LOCAL.

BAJA CALIFORNIA SUR, ABRIL 2016 Y NOVIEMBRE 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Como se puede ver en la gráfica n.4, antes de la distritación las proporciones del listado nominal distrital oscilaban entre 1.5 y 18.2%, así como se apreciaba una alta concentración de electores en tres distritos cuyas proporciones sumadas eran cercanas al 50%. Es decir, en ellos estaban registrados casi la mitad de los votantes de la entidad y el distrito con el listado nominal más abultado era 12.1 veces mayor que el distrito con menos votantes.

Después del escenario final de distritación la corrección de las asimetrías fue muy significativa, ya que las proporciones distritales se redujeron sensiblemente y ahora rondaban entre 4.7 y 7.4%, y como consecuencia ya no se aprecia una alta concentración de electores en alguno de los distritos. Ahora, el distrito con el listado nominal más voluminoso sólo era 1.6 veces mayor que el distrito con menos votantes.

La tabla n.8 consigna el número de electores por distrito electoral local posterior a la distritación definitiva, una vez dados a conocer tanto la numeración de los distritos, así como sus respectivas cabeceras municipales. Como se señaló en los párrafos que antecedieron, antes de la

distritación se observaban datos de tal asimetría como los registrados entre los distritos VIII y XV, donde en el primero, el listado nominal era de poco más de 82 mil electores y, en el segundo, de alrededor de 6 mil 700 votantes. Con la nueva distritación esos márgenes ya no se aprecian.

No obstante el esfuerzo sin precedentes realizado por distribuir de manera más uniforme la población y los electores en las nuevas demarcaciones electorales, que no solo consistió en distritar a nivel local, sino también a nivel federal, se comprende que este tipo de ejercicio no es definitivo; es decir, es indispensable realizar ajustes de manera periódica por lo anteriormente expuesto a partir del razonamiento del principio democrático de “una persona, un voto”.

TABLA N.8. MUNICIPIOS, DISTRITOS Y LISTADO NOMINAL.  
BAJA CALIFORNIA SUR, NOVIEMBRE 2016.

Distrito	Secciones	Listado nominal
1 (Los Cabos)	11	31,706
2 (La Paz)	45	33,116
3 (La Paz)	39	30,918
4 (La Paz)	35	33,183
5 (La Paz)	37	30,767
6 (La Paz)	35	29,851
7 (Los Cabos)	31	30,720
8 (Los Cabos)	22	31,675
9 ( Los Cabos)	30	29,693
10 (Comondú)	27	25,746
11 (Comondú)	42	24,610
12 (Los Cabos)	17	29,457
13 (Mulegé y Loreto)	32	27,196
14 (Mulegé)	23	22,230
15 (La Paz)	34	31,106
16 (Los Cabos)	23	35,392
<b>Total</b>	<b>483</b>	<b>477,366</b>
<b>Promedio LN</b>		<b>29,835</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

Producto de la distritación, el promedio de listado nominal distrital (29,835) no se aleja significativamente del número de electores que conforman cada distrito. El rango de potenciales votantes oscila entre 22,230 y 35,392 registros, sensiblemente menores a los observados antes de la distritación electoral. Ante la realidad irrefutable de que los distritos no se fijan de una vez ni para siempre, conviene cuestionarse que ha sucedido con el tamaño y proporción del listado nominal distrital después de 2016. ¿Se siguen conservando en márgenes razonablemente aceptables? ¿Las diferencias en los listados nominales entre los ubicados en el norte y el sur de la entidad persisten? ¿Si los márgenes, como es previsible, se han alterado, se ha generado una mayor concentración de electores en algunos distritos?

Las anteriores son algunas interrogantes que a lo largo de los párrafos siguientes acompañarán las reflexiones finales de este manuscrito. Se ofrecerán datos del listado nominal de electores a nivel distrital, municipal y estatal para el periodo de noviembre de 2016 a febrero de 2020, a fin de observar su comportamiento y ofrecer cierta evidencia sobre la necesaria distritación que debería llevarse a cabo entre 2021 y 2022, tanto local como nacional.

TABLA N.9. MUNICIPIOS, LISTADO NOMINAL Y DENSIDAD DE ELECTORES  
BAJA CALIFORNIA SUR, FEBRERO 2020.

	Listado Nominal	Proporción	Sup. (km2)	Proporción	Densidad Electores Municipio
La Paz	204,644	38.7%	15,376	21.0%	13.3
Los Cabos	219,014	41.5%	3,684	5.0%	59.5
Comondú	52,856	10.0%	18,074	24.7%	2.9
Loreto	11,687	2.2%	4,402	6.0%	2.7
Mulegé	40,058	7.6%	31,772	43.3%	1.3
Total	528,259	100.0%	73,308	100.0%	7.2

Fuente: Elaboración propia con datos del CIND-e de la UABCS.

El listado nominal de electores de la entidad entre noviembre de 2016 y febrero de 2020 se incrementó en poco más de 50 mil ciudadanos. El

municipio que observó los mayores incrementos fue el de Los Cabos, ya que se acumularon poco más de 30 mil electores adicionales a los de 2016. Es decir, 2 de cada 3 votantes nuevos en toda la entidad, se registraron en el municipio de Los Cabos entre noviembre de 2016 y febrero de 2020. La tabla n.9 evidencia la permanente concentración de electores en la zona sur de la entidad.

Comparando con las proporciones vistas en la tabla n.5, la densidad de electores de Los Cabos pasó de 48.6 a 59.5 en poco más de 4 años; y La Paz creció apenas 1.6 en ese mismo periodo. En tanto que en Comondú se observa un incremento de 0.4 puntos; en Loreto de 0.8 y en Mulegé de 0.2. Lo anterior indica que la concentración de electores se sigue manteniendo en la zona sur de la entidad, mientras que la zona norte sostiene crecimientos significativamente moderados. En general, durante los cuatro años posteriores a la distritación la proporción de electores del sur de la entidad creció un punto porcentual al ubicarse en 80.2 y el restante 19.8 en la zona norte. Es decir, al continuar la concentración de votantes en esta zona, una nueva y próxima distritación es más que previsible para los años cercanos.

A fin de analizar lo sucedido con el listado nominal por distrito local electoral entre 2016 y 2020, se dispone de una serie de cuatro registros posteriores al ejercicio de distritación definitivo dado a conocer el noviembre de 2016. (Ver tabla n.10) Se observan comportamientos diferenciados, aunque con un común y esperado denominador: no ha dejado de crecer el listado nominal de electores en cada uno de los distritos uninominales. Sin embargo, lo hace con un ritmo de incremento significativamente distinto y con márgenes que oscilan entre el 0.5 y el 22.5%.

Continuando con el desempeño del listado nominal previo a la distritación, el municipio de Los Cabos registra los mayores incrementos, ya que ninguno de sus 6 distritos uninominales crece a tasas menores a 10% en el periodo observado y alcanza niveles de crecimiento del 22.2%. El municipio de La Paz, por su parte, presenta los mayores contrastes: mientras hay un distrito que creció 0.5% en 4 años, tiene otro que lo hizo a tasas de 22.5%. Finalmente, en ninguno de los distritos ubicados en el centro-norte de la entidad se observaron niveles sobresalientes de crecimiento del número de electores, ya que oscilaron entre el 3.2 y 6.5%.

TABLA N.10. MUNICIPIOS, DISTRITOS Y LISTADO NOMINAL  
BAJA CALIFORNIA SUR, NOVIEMBRE 2016-FEBRERO 2020.

Distrito	nov. 16	julio 17	julio 18	agosto 19	feb.20	Aumento nominal 16-20	Aumento porcentual 16-20
1 (Los Cabos)	31,706	33,591	35,350	38,297	38,748	7,042	22.2%
2 (La Paz)	33,116	33,864	34,497	33,667	33,289	173	0.5%
3 (La Paz)	30,918	31,734	32,36	31,765	31,467	549	1.8%
4 (La Paz)	33,183	35,351	37,466	39,965	40,651	7,468	22.5%
5 (La Paz)	30,767	32,200	33,423	34,336	34,553	3,786	12.3%
6 (La Paz)	29,851	31,139	31,884	32,175	32,083	2,232	7.5%
7 (Los Cabos)	30,720	32,000	33,173	34,853	35,068	4,348	14.2%
8 (Los Cabos)	31,675	33,509	35,147	37,590	38,022	6,347	20.0%
9 ( Los Cabos)	29,693	31,500	32,948	34,799	34,841	5,148	17.3%
10 (Comondú)	25,746	26,680	27,571	27,539	27,147	1,401	5.4%
11 (Comondú)	24,610	25,342	26,095	26,029	25,709	1,099	4.5%
12 (Los Cabos)	29,457	30,688	31,767	33,031	33,196	3,739	12.7%
13 (Mulegé y Loreto)	27,196	27,980	28,804	28,526	28,070	874	3.2%
14 (Mulegé)	22,230	23,453	24,179	23,862	23,675	1,445	6.5%
15 (La Paz)	31,106	31,955	33,424	32,895	32,601	1,495	4.8%
16 (Los Cabos)	35,392	36,821	38,082	39,159	39,139	3,747	10.6%
<b>Total</b>	<b>477,366</b>	<b>497,807</b>	<b>516,146</b>	<b>528,488</b>	<b>528,259</b>	<b>50,893</b>	<b>10.7%</b>
Promedio LN	29,835	31,113	32,259	33,031	33,016		
ML/ml	1.592	1.570	1.570	1.575	1.641		

Fuente: Elaborada con datos del CIND-e de la UABCS.

## COMENTARIOS FINALES

Los cuatro principios a los cuales se sujet  la implementación de la nueva distritación local realizada por el INE en la entidad entre 2015 y 2016 se cumplieron de manera satisfactoria, considerando que el número de electores por distrito se apegó a la desviación poblacional mencionada en el Acuerdo referido; no prevalecieron motivos políticos en su diseño

que beneficiaron o perjudicaron a un partido político en especial, no obstante las resistencias de algunos diputados locales que se mencionaron en el cuerpo de este documento y no hay evidencias en la afectación de la emisión del voto; no se encontraron dificultades importantes para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos y, finalmente, se preservó en la medida de lo posible, la homogeneidad de la población. Sin embargo, es indispensable una mayor participación, apertura y transparencia en futuros procesos de distritación.

Después de poco más de cuatro años de realizada la distritación local en Baja California Sur, las distancias en el número de electores entre cada uno de los diferentes distritos uninominales que componen la entidad, se siguen conservando en márgenes razonablemente aceptables; sin embargo, las diferencias entre el número de votantes ubicados en el norte y el sur de la entidad continúan persistiendo y se mantiene la tendencia de concentración de electores en los municipios y distritos localizados al sur, elementos necesarios para justificar una nueva distritación previa al inicio del proceso electoral 2023-2024.

A partir de esta nueva demarcación territorial de los distritos uninominales locales en los que se divide la entidad ya no es posible comparar, hacia el pasado, el comportamiento del listado nominal distrital, no sólo porque cambió su numeración y localización geográfica municipal, sino porque se diseñaron nuevas fronteras y demarcaciones entre estos espacios de análisis. Los estudios comparados sugieren realizarlos a nivel casilla o sección electoral, lo cual no es el propósito de este trabajo. En todo caso, los puntos de comparación se tendrían que formular a partir de 2016 una vez concluido el proceso de distritación y en tanto no haya modificaciones sustantivas posteriores.

El ejercicio realizado por el INE sentó un importante precedente en la historia de la geografía electoral mexicana contemporánea, ya que por vez primera, todos los estados tienen una demarcación territorial electoral realizada bajo los mismos criterios, bajo los mismos parámetros, con los mismos procedimientos y realizados por la misma autoridad y que fueron atendidos de manera simultánea con la distritación federal.

## FUENTES CONSULTADAS

Acuerdo INE/CG606/2016.

Altman, Micah (1998). *Districting Principles and Democratic Representation*. Doctoral Thesis, California Institute of Technology. <https://core.ac.uk/download/pdf/11810876.pdf>. Consultado el 18 de octubre de 2020.

Beltrán Morales, José Antonio y González Cervantes, José Salvador (2014). “Delimitación de los distritos locales electorales: el caso de Baja California Sur”. *Espacialidades*, V.4, n.2: 154-178. <https://www.redalyc.org/pdf/4195/419545122006.pdf>

Beltrán Morales, José Antonio y Ramírez Solís, Mónica Beatríz (2014). “Integración del Congreso del Estado de Baja California Sur, 1975-2011”. *Espacios Públicos*, V.17, n. 41: 67-86. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67635359004.pdf>

Congreso de Baja California Sur.

<https://www.cbcs.gob.mx/index.php/boletin-de-prensa/2044-los-siete-diputados-locales-de-igual-numero-de-districtos-de-los-municipios-de> (Consultado el 5 de septiembre de 2020).

<https://www.cbcs.gob.mx/index.php/boletines-2016/2191-dan-a-conocer-a-diputados-y-diputadas-nueva-distritacion-en-bcs> (Consultado el 5 de septiembre de 2020).

Centro de Información y Documentación Electoral de la UABCS (CIND-e de la UABCS)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada con el Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 10 de febrero de 2014, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cnl6.pdf>.

López Levi, Liliana (2004). “Representación ciudadana y mala proporción en México”, en Mario Alejandro Carrillo Luvianos, et. al. (coords.), *Imagen electoral de México (1980-2002)*. México: UAM Xochimilco, 153-160.

López Levi, Liliana (2006). “Redistribución electoral en México: logros pasados y retos futuros”, *Investigaciones Geográficas*, núm. 61: 99-113. <https://www.redalyc.org/pdf/569/56906109.pdf>

López Levi, Liliana y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2008), “Federalismo y redistribución electoral en México”. *Política y Cultura*, n.29: 125-147. <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n29/n29a6.pdf>

Murillo Hernández, Juan Cuauhtémoc (2005), *Breve Historia del Congreso de Baja California Sur*. La Paz: ISC-Congreso del Estado de Baja California Sur.

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

Ordorica, Manuel (2020), “Distritación electoral: instrumento de la democracia”. *Otros Diálogos de El Colegio de México*. Número 13, octubre-diciembre 2020. <https://otrosdialogos.colmex.mx/distritacion-electoral-instrumento-de-le-democracia> (Consultado el 18 de octubre de 2020).

Reynoso, Diego (2002), “¿Es tan malo el malapportionment?: sobrerrepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad”, *Republicana: Revista de Política, Gobierno y Sociedad*, Año 1, núm. 1: 55-64.

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep01/articulos55.pdf>

Reynoso, Diego (2004), *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. México: Flacso/LIX Legislatura / Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada*. México; FCE.

Trelles Yarza, Alejandro (2017), “Redistribución, transparencia, representación política de los grupos minoritarios en México, 1990-2017”, en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said. (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. México: Integralia-TEPJF: 370-399.

[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Fortalezas%20y%20debilidades%20del%20sistema%20electoral%20mexicano.%20Perspectiva%20federal%20y%20local.pdf)

Valverde Loya, Miguel Ángel (2018), *El estudio de la geografía electoral*. Escuela Judicial Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral. 41 pp. <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/a6a81a8d338c4c5.pdf>

# LA REVOCACIÓN DEL MANDATO: REGLAS DE OPERACIÓN, DISEÑOS INSTITUCIONALES Y SU APLICACIÓN PARA MÉXICO

## Recall mandate: Operating rules, institutional designs and their application to Mexico

Alberto Escamilla Cadena<sup>1</sup>  
Enrique Cuna Pérez<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 16 de junio de 2020  
Fecha de aceptación: 30 de junio de 2020

**RESUMEN:** En 2019 el gobierno mexicano propuso la incorporación de la figura de revocación del mandato en su Constitución. Su aplicación está contemplada tanto a nivel nacional como subnacional. La eficacia de este instrumento depende, en buena medida, de su diseño institucional y de sus reglas de operación, dado que generalmente, su puesta en práctica tiene un uso político por parte de los actores que la promueven. Este artículo compara las modalidades legales de esta figura en los países latinoamericanos en donde se ha establecido y, también se analiza el diseño adoptado en México. De igual forma, se realiza una previsión sobre la futura aplicación del mecanismo dirigida al presidente Andrés Manuel López Obrador hacia el año 2022.

*Palabras clave:* Revocación del mandato, México, diseño institucional.

---

1 Profesor Titular del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Es coordinador del Posgrado de la Línea de Procesos Políticos en la UAM Iztapalapa. Contacto: aescamillac@hotmail.com

2 Profesor Titular del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Es coordinador de Posgrados de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM Iztapalapa. Contacto: cuna@xanum.uam.mx

**ABSTRACT:** In 2019 the Mexican government proposed the incorporation of the figure of recall mandate in its Constitution. Its application is contemplated at both the national and sub-national levels. The effectiveness of this instrument depends upon its institutional design and operating rules, since its implementation generally has a political use by the actors that promote it. This article compares the legal modalities of this figure within the Latin American countries where it has been established and analyzes the design that has been adopted for Mexico as well. A forecast on the future application of the mechanism addressed to President Andrés Manuel López Obrador towards the year 2022 is made too.

*Key words:* Recall process, Mexico, institutional design.

## INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2019, el Congreso mexicano aprobó la figura de la revocación del mandato con la posibilidad de aplicarse a nivel nacional y subnacional. Con ello, México se convirtió en el sexto país de América Latina en incorporar este mecanismo de democracia directa en sus leyes junto con Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Perú. En todos los casos, la consulta puede aplicarse a diferentes cargos en los gobiernos locales, mientras que a nivel nacional únicamente pueden utilizarla los primeros tres países, a los cuales ahora se suma México. Este mecanismo se utiliza para preguntar a la ciudadanía, a través de una consulta, sobre la permanencia o remoción de algunos representantes populares. El resultado puede ser la ratificación o la remoción de sus cargos. En la mayoría de los países de la región latinoamericana no es común delegar a la ciudadanía la decisión sobre la continuidad o interrupción de las gestiones de los titulares electos.

La revocación del mandato fue una de las leyes que promovió Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido MORENA durante el primer año de su gobierno. Esta figura se agregó a otros mecanismos de democracia directa que ya estaban establecidos en México como el referéndum y la iniciativa popular. De aquí que el actual mandatario será

el primero en someterse al escrutinio del electorado. Si bien su nivel de popularidad, a casi dos años de haber tomado posesión del cargo, mantiene índices de aceptación relativamente altos entre un sector de la ciudadanía, la consulta que pretende aplicarse en marzo de 2022 resultaría inédita para la democracia mexicana.

La aplicación de este mecanismo puede tener dos propósitos. Por un lado, una vez que los representantes ganan una elección y asumen sus cargos, deben cumplir con el mandato de tiempo que establecen sus respectivas constituciones; no obstante, puede ocurrir que sus gestiones sean conflictivas o con resultados insatisfactorios, por lo que la oposición partidista o la ciudadanía pueden proponer evaluarlos mediante una consulta con el objetivo de destituirlos. Por otro lado, algunos representantes que cuentan con un amplio apoyo y altos niveles de aceptación por parte de un sector de la sociedad también pueden hacer uso del instrumento para reafirmar su popularidad. Incluso, algunos presidentes la han utilizado para buscar una extensión en el tiempo de sus cargos en aquellos casos en donde se permite la reelección. Mientras que algunos gobernantes instrumentan la consulta para mostrar que una mayoría del pueblo los apoya, en otros casos sus contrincantes políticos la promueven para capitalizar una situación de descontento social hacia sus autoridades. El resultado del ejercicio dependerá del contexto en que se aplique y estará en función de los niveles de aceptación que tengan los representantes populares en el momento de su instrumentación. La experiencia muestra que los desenlaces de las consultas generalmente están condicionados por coyunturas y aspectos multifactoriales como el desempeño de la economía, los resultados en las acciones destinadas a combatir la inseguridad y, en general, la eficacia de las políticas públicas. La aceptación y el apoyo hacia los gobiernos depende, en buena medida, de los resultados de sus gestiones y de la imagen que despliegan frente al electorado.

Una vez establecido el mecanismo en México, algunos partidos políticos y sectores de la sociedad civil han manifestado su intención de aplicarlo a algunos de sus representantes populares en los diferentes niveles de gobierno. Con ello, estará por definirse si su ejecución podrá contribuir, como lo sugiere Dieter Nohlen, a mejorar el desempeño

de la democracia. Dado que hay la intención de aplicar el ejercicio al Presidente de la República, cabe considerar si el diseño institucional de este mecanismo de democracia directa puede garantizar un auténtico ejercicio democrático en México. También, cabe preguntar cuáles son las posibilidades de ratificación o revocación del cargo para Andrés Manuel López Obrador en la consulta que pretende aplicarse en 2022. La legitimidad de un procedimiento de esta naturaleza implica que los ciudadanos voten de manera libre y sin coacción y, también, que las instituciones encargadas de organizar el proceso lo hagan con autonomía, transparencia y certeza jurídica.

Un aspecto relevante que permite determinar si la ejecución de la revocación del mandato es un procedimiento creíble reside en su diseño institucional. Las modalidades legales que definen la puesta en práctica de este tipo de consultas y los actores que la promueven e intervienen en las distintas etapas del procedimiento son factores clave. Algunos países exigen requisitos que son difíciles de cumplir para poder ejecutarlo y para que la revocatoria sea efectiva, mientras que otros establecen reglas que se pueden alcanzar con relativa facilidad. El objetivo de este artículo es mostrar las principales características y modalidades de la figura de la revocación del mandato en México, tanto a nivel nacional como subnacional considerando también las experiencias en otros países. En la primera parte del trabajo se presentan algunas definiciones, características y tipos de revocación del mandato; en la segunda se comparan los diseños institucionales del mecanismo en los países de la región latinoamericana que lo han incluido en sus leyes; mientras que en la tercera parte se exponen las modalidades legales con las que va a operar la figura en México, haciendo a la vez una proyección para conocer la intención del voto de cara a la aplicación de la revocatoria en el año 2022, de acuerdo a las encuestas que han venido midiendo los niveles de aceptación de Andrés Manuel López Obrador desde que asumió el cargo en 2018.

## LA REVOCACIÓN DEL MANDATO: MODALIDADES Y CARACTERÍSTICAS

Desde 1978, los países de la región latinoamericana emprendieron un conjunto de reformas políticas dirigidas a modificar la composición y las competencias de sus poderes federales, así como las reglas y las instituciones de sus sistemas electorales (Negretto, 2015:20; Zovatto y Orozco, 2008:4). Estos cambios estuvieron orientados hacia la construcción de regímenes democráticos. Uno de los objetivos de este proceso consistió en ampliar los derechos políticos de la ciudadanía con la finalidad de fomentar una mayor participación. Para ello, se establecieron un conjunto de mecanismos de democracia directa<sup>3</sup> expresados a través de consultas populares que pueden tener diferentes usos y fines. Entre ellas se pueden identificar el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el presupuesto participativo y la revocación del mandato. Los primeros dos instrumentos se han aplicado un mayor número de veces para consultar al electorado sobre los más diversos temas que forman parte de la agenda pública, el resto de los mecanismos se han utilizado con menor frecuencia (Lissidini, 2010:44).

En lo que se refiere a la revocación del mandato, se trata de una consulta cuya finalidad es preguntar a la ciudadanía sobre la continuidad o separación del cargo por parte de algún representante popular. Con este mecanismo es posible interrumpir el mandato de un titular electo de forma anticipada (García, 2006:25). La incorporación de este instrumento abre la posibilidad de destituir a algún presidente, a un legislador o a una autoridad del ámbito local. En el caso de los ejecutivos federales, en la actualidad algunas de las constituciones de la región latinoamericana contemplan dos mecanismos para separar del cargo a sus mandatarios. El primero es el juicio político (*impeachment*), procedimiento en donde algún titular electo es acusado y destituido por el Poder Legislativo por cometer algún delito o falta grave. El segundo es

---

3 El concepto de democracia directa se refiere a “aquellas formas de participación política que se realizan a través del voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo” (Thibaut, 1998:53).

a través de un mecanismo de democracia directa como la revocación del mandato, trasladando la decisión a los ciudadanos a partir de una consulta para decidir sobre la continuidad o remoción de sus representantes. Mientras que en el juicio político las instituciones son las encargadas de separar del cargo a un titular electo, con la revocación del mandato es el pueblo quien toma la decisión. A nivel nacional, la mayoría de los países latinoamericanos han incorporado en sus leyes el juicio político y lo han aplicado en varias ocasiones destituyendo a algunos de sus presidentes (Pérez-Liñán, 2009:23). En cambio, el segundo instrumento lo contemplan un menor número de países y se ha aplicado en muy pocas ocasiones.

La revocación del mandato es un proceso que se compone de varios momentos. “Se instrumenta a partir del pedido de un grupo de ciudadanos y se formaliza en una iniciativa para la cual se exige la recolección de una cantidad mínima de firmas. El plazo de tiempo en el cual el mandatario puede ser destituido suele ser acotado. En caso de alcanzarse la mayoría requerida de votos favorables a la revocación, el mandatario es destituido, siendo reemplazado por designación, elección o sucesión preestablecida hasta completar el plazo” (Serrafero y Eberhardt, 2017:514). Jean Francois Prud’homme define este instrumento como “una variante invertida de la elección de gobernantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas y un porcentaje de votación), en donde se somete a consideración de los votantes la posible remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley” (Prud’homme, 2012:25). Para Daniel Zovatto, el mecanismo tiene como una de sus principales características “dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta” (Zovatto y Orozco, 2008:260). Para Laura Eberhardt, la figura “es un mecanismo institucional que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo, habilita a un número de electores insatisfechos para reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo” (Eberhardt, 2017:107). Como puede verse, la revocación del mandato es una herramienta que otorga a la ciudadanía el poder para decidir sobre la duración de los cargos de los representantes que fueron electos por la vía del voto popular.

El tema se ha estudiado desde dos perspectivas. Una se centra en el empoderamiento ciudadano, pues les otorga la potestad para decidir sobre la continuidad de sus representantes. La otra vertiente de estudio analiza el diseño institucional y las reglas de operación del mecanismo. A partir de las experiencias en los diferentes países que han implementado el instrumento, pueden distinguirse tres tipos de revocación del mandato. Primero, puede utilizarse de manera *proactiva* por parte de los representantes, quienes lo promueven para reafirmar su popularidad aplicando el ejercicio en un momento en que sus niveles de aceptación son altos. De esta forma, si la iniciativa para aplicar la consulta proviene de las autoridades, la intención será la ratificación en el cargo y no su revocación, pues confían en que contarán con el suficiente apoyo popular. Segundo, cuando la revocación del mandato es promovida por la oposición partidista, tiene en cambio, el objetivo de remover a un gobernante, por lo que funciona como un mecanismo *reactivo*, en donde se intenta castigar una acción previa realizada por un representante. Tercero, cuando la iniciativa proviene “desde abajo” funciona como un mecanismo de rendición social de cuentas (Altman, 2005:212). La revocatoria puede considerarse como una especie de control no institucional desde la sociedad sobre los tiempos de los mandatos de sus representantes populares (Nohlen, 2017:395). En este caso, el electorado juzga de forma negativa una acción u omisión por parte del gobierno, lo que deriva en la interrupción de su cargo. De aquí que pueden identificarse tres tipos de revocación del mandato: 1) el *proactivo* (cuando la iniciativa proviene desde las autoridades), 2) el *reactivo* (cuando la iniciativa proviene de la oposición partidista) y 3) como *accountability* vertical o societal (cuando la ciudadanía propone la consulta).

La revocación del mandato contempla un conjunto de características y variantes para su aplicación. Su diseño institucional es un factor de particular importancia para su eficaz implementación y para la definición de sus resultados, pues establecen los requisitos, las modalidades legales, los umbrales de participación y los actores que intervienen en el proceso. A continuación, se enumeran sus principales características. Por principio se considera el alcance de la consulta. Su ejecución puede restringirse a nivel nacional o ampliarse al orden subnacional. Segundo, los tiempos en que puede aplicarse. Generalmente se realiza a la mitad

del mandato, no se aplica durante el primer año ni tampoco en el último. Tercero, el actor que puede solicitarla generalmente es la ciudadanía y no alguno de los poderes federales. Cuarto, el porcentaje de firmas requerido para solicitar la aplicación del mecanismo. Quinto, el porcentaje de votos necesarios y el tipo de mayoría requerida para que el resultado sea efectivo. Sexto, el carácter vinculatorio o puramente consultivo del ejercicio. Séptimo, el mecanismo de sustitución (en caso de que algún cargo sea revocado). Octavo, el número de veces en que se puede convocarse la consulta durante un mandato. Noveno, la autoridad encargada de organizar el proceso. Estos son algunos de los principales elementos constitutivos que sustentan la figura de la revocación del mandato, y sus reglas de operación están establecidas tanto en los textos constitucionales como en las legislaciones electorales o en las leyes que regulan la participación ciudadana.

Algunos autores han ponderado las ventajas y desventajas de la revocación del mandato. Las ventajas serían las siguientes: 1) puede funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas vertical que interrumpe el mandato de una autoridad electa en caso de incompetencia, 2) puede funcionar como un instrumento de control desde la sociedad sobre los tiempos de la duración del mandato de los representantes populares y 3) puede propiciar un mayor interés en la ciudadanía para estar informada sobre las acciones de sus gobiernos. Por el contrario, las desventajas son: 1) condiciona la temporalidad de los mandatos de los titulares de los cargos electos sin que pueda concluirse el tiempo que establecen las constituciones, 2) puede propiciar inestabilidad política una vez que el gobierno y la oposición utilicen el mecanismo, ya sea para reafirmarse en el poder o destituir a algún representante, 3) las diferentes etapas que componen el proceso pueden ser susceptibles de manipulación, y 4) los presidentes pueden poner en práctica la consulta como un termómetro para buscar la reelección y extender sus mandatos, incluso más allá del tiempo que establecen sus constituciones.

Un aspecto central para la credibilidad y legitimidad de un proceso como la revocación del mandato es la autonomía de los órganos electorales que organizan la consulta. Si dicha instancia está capturada por el gobierno aumenta la posibilidad de una manipulación del procedi-

miento, se puede permitir la promoción indebida de campañas mediáticas, puede haber una influencia del gobierno sobre las instancias de decisión de los órganos electorales y también puede haber una posible falsificación de los resultados. Estos factores pueden desvirtuar el uso de la revocatoria, pues no permitirían el empoderamiento ciudadano, sino por el contrario, estarían políticamente controladas y dirigidas “desde arriba”. Daniel Zovatto y Jesús Orozco afirman que, dependiendo del uso y los fines de las consultas, “los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador” (Zovatto y Orozco, 2008:143). Dieter Nohlen considera que los presidentes de corte populista en América Latina han utilizado este procedimiento para garantizar el continuismo autoritario (Nohlen, 2008:148). Este autor también agrega que “la llamada democracia participativa resultó ser el medio para convertir la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria”. De igual forma, sostiene que cuando el mecanismo se aplica a los presidentes “por regla general es el Poder Ejecutivo quien gobierna estas decisiones y de ninguna manera el pueblo” (Nohlen, 2016:74-75). David Altman afirma al respecto que este tipo de consultas “pueden convertirse en una fachada de legitimización popular de los deseos de las elites políticas” (Altman, 2010:10). De aquí que la revocación del mandato no es una práctica generalizada en el continente, ya que entre los 18 países de la región latinoamericana únicamente seis contemplan su aplicación.

## LAS EXPERIENCIAS DE REVOCACIÓN DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA

La aplicación de la revocación del mandato en América Latina a nivel nacional únicamente está contemplada en cuatro países: Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Hasta el momento la han utilizado Venezuela con Hugo Chávez en 2004 y Bolivia con Evo Morales en 2008. Ecuador no la ha aplicado y México la pondrá en práctica en marzo de 2022. Las modalidades en los cuatro países se presentan en el cuadro 1 y consideran las siguientes variables. 1) El alcance del instrumento, 2) el actor que so-

licita la consulta, 3) la autoridad que organiza el proceso, 4) los tiempos en que puede aplicarse, 5) el número de firmas requeridas para activar el mecanismo, 6) el porcentaje de participación para que la revocación sea efectiva y el umbral de votación requerido, 7) su carácter vinculatorio o consultivo, 8) el número de veces en que puede convocarse durante un mandato, y 9) el mecanismo de sustitución presidencial.<sup>4</sup>

De acuerdo al cuadro 1, las similitudes en los cuatro países analizados que pueden aplicar la revocación del mandato a sus presidentes son las siguientes. En todos los casos el actor facultado para realizar la petición es la ciudadanía, y en ningún caso puede hacerlo alguno de los poderes federales. De igual forma, la institución encargada de emitir la convocatoria, organizar el proceso y computar los votos son los órganos electorales nacionales.<sup>5</sup> Otra similitud es que el resultado de la consulta es vinculante y con inmediato cumplimiento. Respecto a este punto, cabe señalar que, si no se alcanza el porcentaje de votos necesarios y la mayoría requerida, la revocatoria no será efectiva, por lo que el ejercicio no tendría un carácter obligatorio. Su efecto vinculatorio dependerá de que se alcancen los umbrales de participación requeridos. Por último, el ejercicio únicamente puede realizarse en una ocasión durante un periodo presidencial.

---

4 Las leyes consultadas fueron las siguientes. Para el caso de Bolivia, la *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* y la *Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular*; para Ecuador se utilizaron la *Constitución de la República de Ecuador* y *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*; en el caso de México la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; mientras que para el caso de Venezuela la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y las *Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandato de Cargos de Elección Popular*.

5 En el caso de México, la constitución establece, de acuerdo con los artículos 99 (fracción III) y 41 (fracción VI) que una vez emitidos los resultados de la revocatoria, éstos podrán ser impugnados frente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, dicha instancia realizará el cómputo final, una vez que haya resuelto las impugnaciones interpuestas.

CUADRO 1. MODALIDADES DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

País	Cargos a los que puede aplicarse	Actor que puede solicitar el procedimiento	Autoridad que organiza el proceso	Periodo en que puede aplicarse	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Tipo de mayoría requerida y votos necesarios para que la revocatoria sea efectiva	Vinculante/no vinculante	Número de veces en que puede convocarse por mandato	Mecanismo de sustitución presidencial
Bolivia	Presidente, Vicepresidente.	Ciudadanía.	Corte Nacional Electoral.	Después de la mitad del periodo (duración de 5 años). No puede aplicarse el último año.	25% de firmas del Padrón Nacional.	Mayoría absoluta. Superior al número absoluto de votos con que fue electo. Exige el 50% más uno de la participación.	Vinculante	Una convocatoria	Asume el cargo el Vicepresidente y convoca de forma inmediata a elecciones en un plazo de 15 días para elegir un sustituto quien completará el resto del mandato.
Ecuador	Presidente y Diputados.	Ciudadanía.	Consejo Nacional Electoral.	Después del primer año del mandato (duración de 4 años). No puede aplicarse el último año.	15% de las firmas del Padrón Electoral.	Mayoría absoluta. Calculada sobre el total de sufragantes inscritos en el Registro Electoral Nacional. No especifica el porcentaje de participación que se requiere.	Vinculante	Una convocatoria	Asume el cargo el Vicepresidente, quien completará el resto del mandato.
México	Presidente.	Ciudadanía.	Instituto Nacional Electoral.	Durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año (duración de 6 años).	3% de la Lista Nominal de Electores.	Mayoría absoluta. Deberá haber una participación de por lo menos el 40% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores.	Vinculante	Una convocatoria	Asume provisionalmente la presidencia quien presida el Congreso; en los treinta días siguientes, este órgano nombrará al titular que concluirá el periodo constitucional.

Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez  
 La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales  
 y su aplicación para México

País	Cargos a los que puede aplicarse	Actor que puede solicitar el procedimiento	Autoridad que organiza el proceso	Periodo en que puede aplicarse	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Tipo de mayoría requerida y votos necesarios para que la revocatoria sea efectiva	Vinculante/ no vinculante	Número de veces en que puede convocarse por mandato	Mecanismo de sustitución presidencial
Venezuela	Todos los cargos de elección popular a nivel nacional.	Agrupación de ciudadanos o una organización.	Consejo Nacional Electoral.	Después de la mitad del periodo (duración de 6 años)	20% de firmas del Padrón Electoral.	Mayoría simple. Número igual o mayor de votos con los que fue electo. Exige al menos el 25% de la participación.	Vinculante	Una convocatoria	En los primeros 4 años asume el cargo el vicepresidente, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto que completará el mandato.  En los últimos 2 años asume el cargo el vicepresidente para completar el resto del mandato.

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones políticas, legislaciones electorales y leyes que regulan la participación ciudadana en los 18 países de América Latina.

En lo que respecta a las diferencias, en primer lugar, el alcance del mecanismo es variable. En Bolivia puede aplicarse al presidente y al vicepresidente; en Ecuador al titular del ejecutivo y a los diputados; en México únicamente al presidente; mientras que en Venezuela puede usarse para la totalidad de los cargos a nivel nacional. En segundo lugar, respecto de los tiempos en que puede aplicarse la revocatoria, en Bolivia y Venezuela puede ejecutarse después de la mitad del mandato. En Ecuador puede realizarse después del primer año de gestión. En el caso de México, puede utilizarse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. En cuanto al porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo, el tope más alto lo establece Bolivia con el 25% de firmas del Padrón Nacional, seguido de Venezuela con el 20% de rúbricas del Padrón Electoral, Ecuador exige el 15%, mientras que México establece el umbral más bajo con apenas el 3% de la Lista Nominal de Electores. En el caso de votos requeridos para que la revocatoria presidencial sea efectiva, en Bolivia y Venezuela establecen que debe ser un número de votos igual o mayor con los que fue electo el presidente, en el primer caso se requiere que participen el 50% + 1 del electorado, en el segundo país se exige el 25%; Ecuador no especifica el porcentaje de participación, aunque requiere de una mayoría absoluta; mientras que México también pide mayoría absoluta y establece que deberán participar por lo menos el 40% de los electores. Por último, en lo que se refiere al mecanismo de sustitución presidencial, en Bolivia asume el cargo el vicepresidente y, posteriormente, convoca a elecciones en un plazo de 15 días para elegir al sustituto que completará el resto del mandato. En Ecuador, el vicepresidente toma el cargo para completar el resto de la gestión. En México, asume provisionalmente la presidencia quien presida el Congreso y en los treinta días siguientes, esta instancia nombrará al titular que concluirá el período. Mientras en Venezuela, si se concreta la revocatoria durante los primeros 4 años, asume el cargo el vicepresidente, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto quien completará el mandato. En cambio, si tiene lugar durante los últimos 2 años, entonces asume el cargo el vicepresidente quien cubrirá el resto del periodo.

El alcance del instrumento es variable, México lo limita al titular del ejecutivo, mientras que los demás países incluyen otras figuras. Para acti-

var la revocatoria, **México establece un porcentaje de firmas muy bajo**, aunque exige una participación elevada. Si bien en todos los países el mecanismo es vinculante y con aplicación inmediata, en México el resultado puede ser impugnado y, por tanto, hay la posibilidad de revertir la decisión expresada en las urnas por el electorado. Si bien en todos los casos la ciudadanía es el único actor que puede solicitar la activación del procedimiento, esto no excluye la posibilidad de que algún partido político (sea el que ocupa el gobierno o alguno de oposición) pueda promover la consulta. De igual forma, al dejar la organización del proceso en manos de los órganos electorales, tampoco puede descartarse la posibilidad de que algún partido pueda tener capturada a esta autoridad pudiendo manipular las distintas fases del proceso y, con ello, influir en el resultado.

De acuerdo con las experiencias de los dos países que han aplicado la revocatoria a sus ejecutivos en América Latina, en ambos casos fueron ratificados. En Venezuela, Hugo Chávez permaneció en la presidencia durante tres mandatos (1999-2001, 2001-2007 y 2007-2013). Una vez que asumió el cargo en 1999, fue aprobada con una mayoría de su partido en la asamblea la “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. El nuevo texto incorporó la figura de la revocación del mandato para todos los cargos de elección popular tanto a nivel nacional como subnacional. La nueva constitución fue aprobada por la ciudadanía por la vía de un referéndum que se llevó a cabo el 15 de diciembre de ese mismo año. Para 2004, se llevó a cabo el ejercicio de la revocatoria, los opositores al régimen de Chávez promovieron activamente el mecanismo, aun cuando el órgano electoral estaba controlado por el gobierno (Kornblith, 2014:141). A su vez, el bloque gobernante buscó obtener la ratificación del cargo presidencial. El 15 de agosto de aquel año se celebró la consulta, el 59% del electorado apoyó al entonces presidente frente a un 40% que rechazó su continuidad. Después de este resultado, la oposición impugnó el ejercicio presentando pruebas de lo que consideró un fraude por la alteración de datos y la manipulación del registro electoral; no obstante, esta denuncia no prosperó. La revocatoria se instrumentó en un momento en donde el mandatario tenía altos niveles de aceptación entre la población. (Martínez, 2010:80). Posteriormente, hacia 2008 el mandatario sugirió llevar a cabo una consulta para preguntar por la reelección indefinida. El referéndum se celebró el 15 de febrero de 2009 y los votantes apoyaron al mandatario venezolano con el 54% de los votos, mientras que el 45% re-

chazó la propuesta, y con ello se suprimió la regla que limitaba el número mandatos presidenciales. El 7 de octubre de 2012 se realizaron elecciones presidenciales y Hugo Chávez resultó ganador con el 54% de los votos. Como se sabe, en marzo de 2013 el mandatario venezolano falleció, por lo que no pudo cumplir lo que hubiera sido su cuarto mandato, quedando Nicolás Maduro al frente del ejecutivo.

En el caso de Bolivia, el presidente Evo Morales también gobernó durante tres mandatos (2006-2009, 2010-2014 y 2015-2020). En 2005 fue electo con el 53% de los votos y hacia 2006 se eligió una Asamblea Constituyente en donde la coalición del partido en el gobierno obtuvo la mayoría. Este órgano procedió a redactar una nueva constitución. Entre las modificaciones realizadas se aprobó la reelección presidencial inmediata por un periodo más, así como la revocación del mandato. La asamblea sancionó la nueva constitución en diciembre de 2007, misma que fue validada por la vía de un referéndum con el apoyo del 61% de los votos y con ello se fundó el llamado “Estado Plurinacional”. Para 2008, Evo Morales propuso aplicar la revocación del mandato, la consulta se llevó a cabo el 10 de agosto de aquel año. En ese momento, el presidente contaba con el suficiente apoyo popular, por lo que la respuesta le favoreció con el 67% de los votos, mientras que el 33% de los electores se opusieron a su continuidad (Cárdenas, 2017:105). Para 2016, Evo Morales buscó una nueva reelección para extender su estancia en el cargo hasta 2025. Su propuesta la sometió a referéndum y la mayoría de la ciudadanía le negó esta posibilidad con el 51% de los sufragios en contra. Posteriormente, Evo Morales recurrió al Tribunal Constitucional (órgano que tenía bajo su control) para que dirimiera el caso. Esta instancia decidió en favor del presidente argumentando que podía seguir buscando la reelección y que no se podía poner un límite a la cantidad de mandatos, pues “atentaba contra sus derechos humanos”. Las elecciones se celebraron el 20 de octubre de 2019 y Morales obtuvo el triunfo con el 47% de los votos. Esto provocó una tensión política en diversos sectores políticos. Días después, el jefe de las Fuerzas Armadas le pidió públicamente que dejara voluntariamente el cargo para desbloquear la crisis. Finalmente, Evo Morales renunció después de catorce años en el poder. Este acto fue considerado por la opinión pública internacional como un golpe de Estado y fue aprovechado por sus opositores para asumir el control del gobierno.

Los casos de Hugo Chávez y Evo Morales muestran que la revocación del mandato fue utilizada por ambos mandatarios no sólo para mostrar el apoyo que tenían de amplios sectores sociales, sino también para prolongar su permanencia al frente del ejecutivo el mayor tiempo posible. Visto en retrospectiva, en ninguno de los dos casos la revocatoria fue un ejercicio democrático, ni tampoco tuvo la intención de empoderar a la ciudadanía. Por el contrario, tuvo la intención de prolongar su estancia en el poder y para ello fue necesaria la modificación de sus respectivas constituciones. Primero, renovaron sus asambleas para conseguir una mayoría de su partido y, posteriormente, buscaron legitimar sus decisiones a través de la ciudadanía por la vía de referéndums en momentos en que su aceptación entre la población era alta.

En lo que se refiere a la aplicación de la revocación del mandato en América Latina a nivel subnacional, está contemplada en seis países: Bolivia, Ecuador, Colombia, México, Perú y Venezuela. La aplicación de estas consultas ha sido más frecuente que a nivel nacional, aun cuando los requisitos y los umbrales de participación son más elevados para hacer efectivas las revocaciones.<sup>6</sup>

Las modalidades de la consulta desde el ámbito local se presentan en el cuadro 2 y consideran las siguientes variables; 1) las autoridades que pueden someterse a la revocatoria, 2) las causas que motivan la consulta,

---

6 Cabe precisar que, en el caso de Argentina, la revocación del mandato a nivel subnacional está establecida en la Ciudad de Buenos Aires, además de cinco provincias: Chaco, Chubut, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Mientras que en el caso de los municipios se puede aplicar en San Luis, San Juan, Río Negro, Neuquén, Misiones, Entre Ríos, Corrientes y Catamarca. (Lissidini, 2008:33). En estas regiones se ha implementado la revocatoria en nueve ocasiones, dos funcionarios fueron ratificados y siete fueron revocados (Arques, 2014:170). En el caso de Panamá, el *Código Electoral sobre Revocación del Mandato* establece que la figura puede aplicarse a los Diputados Nacionales, a los Representantes de Corregimiento y a los Alcaldes de Distrito. Los partidos políticos son quienes pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que ellos mismos postularon, mientras que los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El motivo que puede sustentar la revocatoria es por violación de los estatutos del partido y no se puede aplicar durante el primero y el último año de ejercicio del cargo. Se requiere la firma del 30% de los ciudadanos que conforman el Padrón Electoral y la revocatoria procede si se expresa afirmativamente al menos el 50% de los electores. En cuanto al mecanismo de reemplazo de funcionarios se prevé la celebración de nuevas elecciones. El proceso lo organiza el Tribunal Electoral. De acuerdo con el artículo 151 de la constitución de este país, quien promueve y decide sobre la revocación de los diputados son los partidos políticos y no la ciudadanía. El proceso es puramente consultivo y no vinculante. De ahí que algunos especialistas no consideran el caso de Panamá como una auténtica revocación del mandato.

3) el número de firmas necesarias para activar el mecanismo, 4) el porcentaje de participación solicitado para que la revocación sea efectiva, 5) el tipo de mayoría requerida y 6) el periodo en que puede aplicarse. Cabe señalar que México es el único país que todavía no lo aplica.<sup>7</sup>

De acuerdo con el cuadro 2, la revocación del mandato a nivel subnacional tiene las siguientes variantes. Respecto de los cargos a los que se les puede aplicar, en Ecuador y Venezuela se puede utilizar para cualquier tipo de autoridad, después se ubica Perú, quien puede utilizarla para el caso de los Consejeros Regionales, los Alcaldes, los Regidores de las provincias, además de los magistrados electos por el voto popular. En estos países el alcance de la revocatoria es mayor. En Colombia puede utilizarse para los gobernadores y alcaldes, mientras que su aplicación es más restringida en Bolivia y México, donde en el primero puede aplicarse para los Prefectos de los Departamentos y México únicamente a los ejecutivos locales.

En cuanto a las causas que motivan la solicitud de la consulta, Venezuela es el único caso que no requiere justificar las causas. En Bolivia, Colombia y Ecuador es por incumplimiento del programa de gobierno, en Perú por corrupción y en México por pérdida de confianza. Respecto al porcentaje de firmas requeridas para activar el mecanismo, el requisito más alto lo establece Colombia con el 40%, mientras que los más bajos son Bolivia (15%) y México (10%). En cuanto al porcentaje de participación ciudadana que se requiere para que el ejercicio sea válido, los más altos son Colombia con el 60% y Perú con el 50%; en cambio, Venezuela es el más bajo con el 25% de los sufragios. En cuanto al umbral exigido, Colombia, Ecuador y México requieren alcanzar una mayoría absoluta, en el resto de los países se exige una mayoría simple. En relación con los tiempos en que puede aplicarse, Bolivia, México y Venezuela pueden implementarlo después de haber transcurrido la mitad de los mandatos, mientras que Colombia, Ecuador y Perú lo pueden hacer después del primer año de las gestiones.

---

7 Las leyes consultadas fueron las siguientes. Para el caso de Bolivia, *Ley de referéndum revocatorio de mandato popular*; para Colombia la *Ley Estatutaria n.º 1.757*; en el caso de Ecuador, la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*; para México, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en Perú, la *Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos*; mientras que para el caso de Venezuela, las *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios*.

CUADRO 2. MODALIDADES DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

País	Cargos a los que puede aplicarse	Causas que motivan la aplicación de la revocatoria	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Votos requeridos para que la revocatoria sea efectiva	Mayoría requerida	Periodo en que puede aplicarse
Bolivia	Prefectos de los Departamentos.	Incumplimiento del programa.	30%	Se requiere una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria.	Simple	Después de la mitad del mandato. No podrá aplicarse en el último año del periodo de gobierno.
Colombia	Gobernadores y Alcaldes.	Incumplimiento del programa.	40%	Un número de votos no inferior al 60%.	Absoluta	Después del primer año de del mandato y antes del último.
Ecuador	Todos los cargos electos.	Actos de corrupción e incumplimiento del programa.	10% en circunscripciones de 300 000 habitantes y 25% en circunscripciones de 5 000 habitantes.	El porcentaje solicitado varía de acuerdo con la circunscripción y ámbito de gobierno.	Absoluta	Después del primer año de mandato y antes del último.

Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez  
 La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales  
 y su aplicación para México

País	Cargos a los que puede aplicarse	Causas que motivan la aplicación de la revocatoria	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Votos requeridos para que la revocatoria sea efectiva	Mayoría requerida	Periodo en que puede aplicarse
México	Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.	Pérdida de confianza.	10%	40%	Absoluta	Tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo.
Perú	Consejeros Regionales, Alcaldes, Regidores del ámbito provincial y Jueces de Paz electos por el voto popular.	Corrupción.	25%	50% más uno de los votos.	Simple	Después del primer año de mandato y antes del último.
Venezuela	Todos los cargos electos.	No es necesario justificar la causa.	20%	25%	Simple	Después de la mitad del mandato.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos diseños institucionales, puede afirmarse en lo que respecta al número de firmas que solicitan la activación del mecanismo y a los umbrales de participación, que Venezuela establece los requisitos más flexibles y Colombia es el país que contempla exigencias más difíciles de cumplir. De aquí que en este último país es más complicado que se revoquen los mandatos de los representantes locales. En Colombia se han practicado 58 procesos de revocación, de los cuales 57 no prosperaron (Barrero, Rivera y Acuña, 2018:125), y únicamente ha sido revocado un alcalde (Nelson Javier García Castellanos de Tasco, Boyacá). En Ecuador, si bien la participación del electorado es obligatoria para este tipo de consultas, de un total de 78 ejercicios se revocaron 21 cargos (Pachano, 2008:149-150). En Venezuela se han activado diez consultas, en donde cinco titulares fueron revocados de sus cargos (Welp y Serdült, 2012:187). En cuanto a Bolivia, ocho prefectos fueron sometidos a revocatoria, de los cuales dos de ellos fueron removidos de sus cargos (La Paz y Cochabamba), mientras que los restantes seis fueron ratificados (Welp, 2016:151). Por último, Perú es el caso más atípico, ha utilizado la revocación en 5,303 ocasiones y se han revocado a 1,737 autoridades. Esta cifra lo convierte en el país con más ejercicios de revocatoria y con el mayor número de autoridades separadas del cargo en el mundo (Tuesta, 2014:54-56). En México el mecanismo apenas fue incorporado hacia finales de 2019 y aún no se ha llevado a cabo ninguna consulta.

## LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN MÉXICO Y SU APLICACIÓN PARA 2022

El 15 de octubre de 2019, el Senado mexicano aprobó la ley que introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de la revocación del mandato con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención. Esta norma fue avalada por la mayoría de los legisladores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), Encuentro Social (ES), el Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT) y MORENA. Posteriormente, el 5 de noviembre de ese mismo año, la

Cámara de Diputados avaló la ley con 356 votos a favor, 84 en contra y 0 abstenciones. El único partido que votó en contra en ambas cámaras fue el Partido Acción Nacional (PAN). El dictamen aprobado reformó los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122. Inicialmente, cuando la ley fue discutida por la cámara baja, MORENA y el presidente Andrés Manuel López Obrador sugirieron que la consulta se aplicara en la misma fecha en que se llevarían a cabo las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, además de 15 gubernaturas, es decir, el 6 de junio de 2021. Esta propuesta fue rechazada por la oposición, pues consideró que si se llevaban a cabo los dos procesos durante la misma jornada, la figura del presidente incidiría en la votación a favor de su partido, propiciando un efecto de arrastre. Finalmente, la reforma se aprobó una vez que el gobierno accedió a posponer la fecha de la revocatoria hacia el 21 de marzo de 2022.

La ley que sustenta la revocación del mandato en México tiene las siguientes características. En cuanto al alcance del mecanismo, los artículos 35 y 122 sostienen que podrá aplicarse para los cargos de Presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En cuanto a los requisitos para activar el mecanismo, a nivel nacional, el artículo 122 puntualiza que la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y concluirá el 15 de diciembre del año 2021. El artículo 35 asienta que, en para el caso del Presidente de la República, la revocatoria será convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los ciudadanos, en un número equivalente al 3% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (2 millones 698 mil ciudadanos), siempre y cuando correspondan a por lo menos 17 entidades federativas. Dentro de los siguientes 30 días, el instituto verificará los requisitos solicitados y emitirá la convocatoria para llevar a cabo el proceso. Respecto del umbral de votación ciudadana, para que el proceso sea válido, deberán participar por lo menos el 40% de sufragantes y sólo procederá si se alcanza una mayoría absoluta. En cuanto a los tiempos de su aplicación, la revocatoria se podrá solicitar en una sola ocasión durante un mandato y se realizará en los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional (de un total de seis).

El órgano encargado de organizar la consulta es el INE, quien además tendrá a su cargo el cómputo de la votación y emitirá los resultados. El caso mexicano permite la intervención de una instancia judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual a través de la Sala Superior, recibirá y procesará las impugnaciones que se interpongan. Si así fuera, esta instancia realizará el cómputo final y emitirá la declaratoria de la revocación. En relación con la publicidad de las campañas y el financiamiento, el artículo 35 sostiene que queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas y también para fines de promoción y propaganda. De igual forma, se establece que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos. Por último, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato -desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada- deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

En cuanto al mecanismo de sustitución presidencial, el artículo 84 indica que, en caso de haberse revocado el mandato del Ejecutivo Federal, asumirá provisionalmente el cargo quien ocupe la presidencia del Congreso y dentro de los treinta días siguientes este órgano legislativo nombrará a quien concluirá el período constitucional. Para que la revocatoria tenga un carácter vinculante deberá alcanzar un porcentaje de votos no menor al 40% y la participación deberá alcanzar una mayoría absoluta; de lo contrario, la decisión de la revocatoria no tendrá un cumplimiento inmediato. De aquí que el posible efecto vinculatorio dependerá si se alcanzan los umbrales de participación requeridos.

En la parte relacionada con las entidades federativas,<sup>8</sup> el artículo 122 sostiene que sus constituciones deberán garantizar el derecho ciudadano para solicitar la revocación del mandato de los ejecutivos locales. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la con-

---

8 En México, algunas entidades federativas ya contemplaban la revocación del mandato. Yucatán fue el primero en introducirla en su constitución en 1938, aunque nunca se aplicó y para 2010 fue declarada inconstitucional. En Chihuahua, también fue incorporada en 1997 y para 2009 igualmente fue considerada inconstitucional. En Zacatecas, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Aguascalientes y Nuevo León ya estaba vigente, aunque nunca se aplicó.

clusión del tercer año del periodo constitucional (de un total de seis) y se requieren al menos el 10% de las firmas de Lista Nominal de Electores de la entidad federativa en cuestión. Únicamente podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional y será vinculante cuando la votación alcance, como mínimo, el 40%. El umbral de participación que se exige es la mayoría absoluta. También se especifica que la jornada de la consulta no podrá coincidir con procesos electorales locales o federales. En relación con el tema del mecanismo de sustitución, se establece que quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional. Por último, el artículo 36 establece que las consultas serán organizadas por los Organismos Públicos Locales Electorales.

Estas son las reglas con las que va a operar la revocación del mandato en México, cuya aplicación para el presidente está contemplada el 21 de marzo de 2022. Después de que Andrés Manuel López Obrador ganó la elección presidencial de 2018 con el 53% de los votos y haber obtenido una legitimidad de origen indiscutible, el mandatario ha mantenido altos niveles de aceptación entre un sector de la población. Sin embargo, para 2020 las crisis sanitaria y económica propiciadas por la pandemia del COVID-19 modificaron sus índices de popularidad. Para conocer las variaciones que se han venido presentando en la aceptación de su gestión, así como los problemas más urgentes por resolver identificados por la ciudadanía, además de la comparación de su popularidad en relación con los presidentes anteriores durante los primeros 15 meses de su gobierno, se presentan los resultados de algunas encuestas que han venido midiendo estas tendencias. Para ello, se han seleccionado seis sondeos de opinión: *Reforma*, *Parametría*, *El Financiero*, *El Universal*, *Demotecnia* y el *Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA)*.

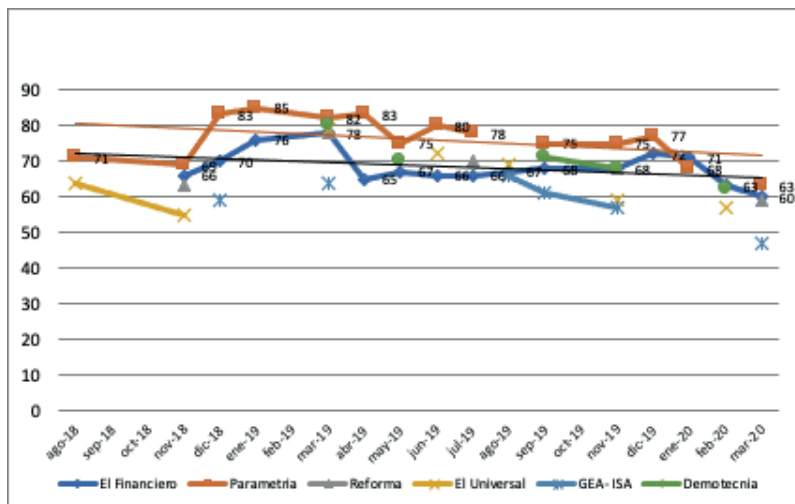
Mientras que algunas encuestas anuncian un descenso en el apoyo popular para López Obrador debido al malestar de una ciudadanía poco tolerante a los errores de su gobierno, otras publican una serie de datos que muestran el apoyo o la desaprobación sin editorializar ni contextualizar acerca de sus resultados. Se ha recurrido a estas encuestadoras debido a que los sondeos que han realizado son similares en la metodología de levantamiento de datos, en la publicación periódica de sus re-

sultados, en la pregunta realizada y en el marco técnico de muestreo que identifica los niveles de aprobación que Andrés Manuel López Orador ha tenido desde el inicio de su mandato. El ejercicio evalúa la trayectoria de apoyo y desaprobación del mandatario. Los datos presentados son sólo tendencias de opinión y debe considerarse que están propensos a variaciones.

De acuerdo con Alejandro Moreno, considerando las percepciones ciudadanas, lo que se está viviendo en México es un cambio caracterizado por una gradual *despartidización e ideologización del electorado mexicano* que se expresa en una creciente polarización política y en una rápida *internetización* de un sector de la ciudadanía, lo que ha generado una brecha digital generacional que comienza a traducirse en una brecha política (Moreno, 2018:30). Desafortunadamente, un mayor acceso a la información digital no se ha traducido en una opinión ciudadana informada, pues como ha señalado Fowks, el acceso masivo a internet encubre a operadores políticos (o corporativos) en sistemas políticos sin suficientes contrapesos, con baja institucionalidad, con partidos políticos débiles y con políticos desacreditados o corruptos (Fowks,2017:10).

En lo que se refiere a los niveles de aceptación del presidente, desde finales del año 2019 algunas encuestadoras han presentado sus muestreos señalando “el inminente fracaso”, “la constante desaprobación” o “la caída presidencial”. Si bien las trayectorias de aprobación o desaprobación presidencial sí evidencian cambios a la baja, éstos no han sido constantes ni lineales, sino más bien, su variación está en función del manejo del gobierno ante las problemáticas más urgentes para la ciudadanía. La evaluación del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha tenido fluctuaciones debido a tres temas que han resultado críticos para su gestión: la inseguridad, el desempeño económico y el manejo de la pandemia COVID-19. El gráfico 1 concentra las series de datos que han realizado *El Financiero*, *Parametría*, *Reforma*, *El Universal*, *GEA-ISA* y *Demotecnía*. Estas mediciones permiten ubicar tres momentos de corte y tendencia a la baja en los niveles de aceptación presidencial (mayo-junio de 2019, octubre-noviembre de 2019 y febrero-marzo de 2020).

GRÁFICO I. APROBACIÓN DE AMLO (AGOSTO DE 2018-MARZO DE 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las encuestas realizadas y publicadas en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>, <http://www.parametria.com.mx/estudios/tag/amlo/>, <https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/encaprobacion-amlo/index.html>, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crece-nivel-de-desaprobacion-al-gobierno-de-lopez-obrador>, <http://estructura.com.mx/gea>, <http://www.demotecnia.com.mx>.

Como puede verse, las mediciones más contrastantes son las de *El Financiero*, quien promedia un 60% de aprobación, mientras que *GEA-ISA* se ubica en el extremo contrario al mostrar un menor apoyo ubicándolo por debajo del 50% de aceptación. Las variaciones en sus niveles de aceptación han estado en función de sus acciones de gobierno y han sido interpretadas por los ciudadanos de diferentes maneras. Mientras que para algunos las acciones desplegadas por el gobierno han sido correctas, para otros han sido erradas. Casos como el combate al “huachicoleo” (robo de combustible) junto a la aprobación de la reforma educativa tuvieron, en general, un efecto positivo en la imagen presidencial en los primeros meses de 2019; en cambio, temas como la creación de la Guardia Nacional y la cancelación de la obra del aeropuerto de Texcoco afectaron negativamente sus niveles aprobación. Otro tema que alteró sus niveles de popularidad fue el operativo fallido del 17 de octubre de

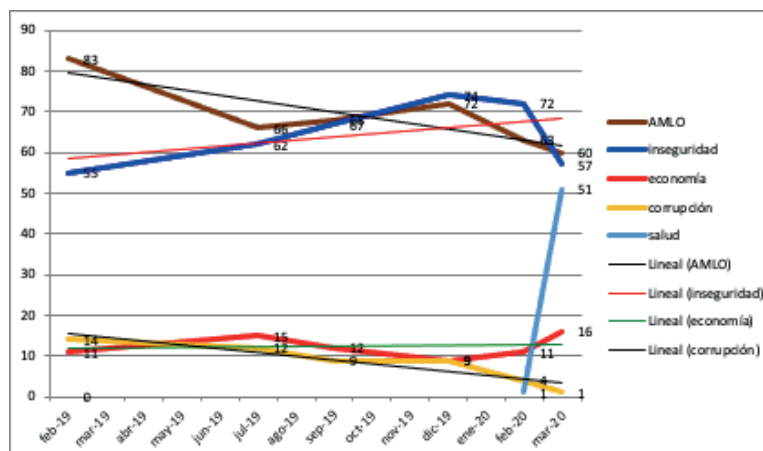
2019 cuando elementos de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional aprehendieron a Ovidio Guzmán López, hijo de Joaquín “El Chapo” Guzmán. La posterior liberación del delincuente fue un acto reprobado por la ciudadanía que, incluso, no logró resarcirse con la detención de la exfuncionaria Rosario Robles por actos de corrupción en el gobierno anterior.

En relación con los principales problemas del país que percibe la ciudadanía, entre febrero y marzo de 2020, factores como el manejo de la crisis por el COVID-19, la crisis económica y la violencia contra las mujeres (en donde ha habido un aumento en la cifra de feminicidios), combinadas con la poca sensibilidad mostrada por el presidente, quien en aquellos días le dio prioridad a la rifa del avión presidencial, impactaron de manera negativa en su imagen. Los principales problemas que percibe la ciudadanía y que los muestreos han enfatizado son la economía y la inseguridad. Como lo muestra el gráfico 2, en promedio, el 70% de la población piensa que el mayor problema que enfrenta el país hoy en día es la inseguridad. En este rubro destacan dos temas: la violencia contra las mujeres (en promedio 70% de los mexicanos consideran que aumentó durante los últimos 12 meses del actual gobierno) y el combate al crimen organizado (en promedio el 60% de los entrevistados desaprueba el trabajo del mandatario en este rubro).

El gráfico 2 muestra una asociación entre la opinión que tienen los ciudadanos sobre el presidente y la variación con respecto a la creciente preocupación por el tema de la inseguridad. Las trayectorias lineales del gráfico muestran una correlación inversa entre opinión favorable hacia AMLO y un ascenso en la preocupación por la inseguridad (la trayectoria del tema de la economía se mantiene constante, no así la de corrupción que perdió interés entre la ciudadanía). En el caso del tema del COVID-19, el gráfico muestra que se convirtió en el tema más lacerante al pasar de 0 a 51% respecto de la preocupación de los ciudadanos. A pesar de estos factores, las encuestas revisadas muestran que la imagen de Andrés Manuel López Obrador no se ha mermado significativamente entre un sector de la ciudadanía. De acuerdo con los encuestados, los mayores logros de su gestión han sido el combate a la corrupción con un 50% de apoyo y los programas sociales (otorgar pensión a las perso-

nas de la tercera edad, mientras que dotar de becas a los estudiantes y apoyar económicamente a los grupos más vulnerables) poseen un 35% de aceptación

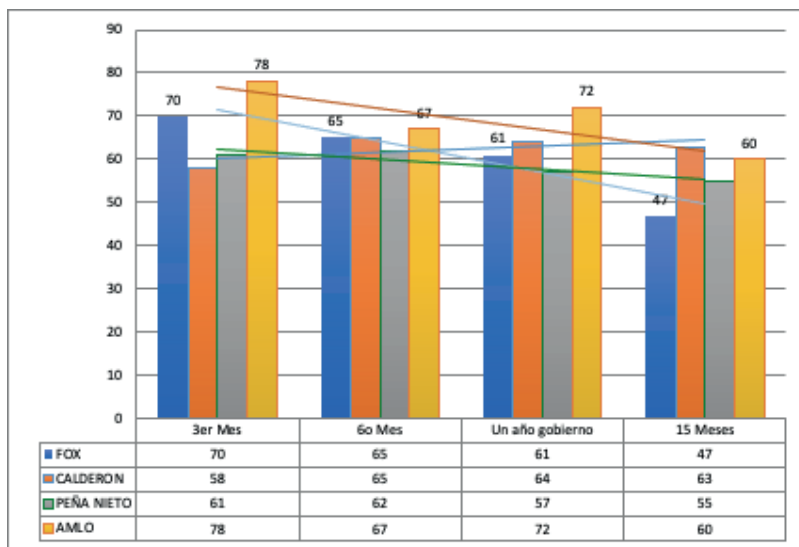
GRÁFICO 2. APROBACIÓN DE AMLO Y PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del periódico *El Financiero*. Por un lado, se preguntó sobre los principales problemas del país hoy en día. Por otro lado, la pregunta sobre Andrés Manuel López Obrador se refirió a la aprobación de su gestión de gobierno. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>

En cuanto a la comparación de los niveles de aceptación presidencial respecto de los mandatarios anteriores, al evaluar la trayectoria de los primeros quince meses de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, puede observarse que, si bien ha habido una caída en el apoyo ciudadano desde su toma de protesta como presidente en 2018, ésta no ha sido mayor respecto de los anteriores mandatarios. De acuerdo con el gráfico 3, si se contrastan los primeros 15 meses de los gobiernos de los últimos presidentes (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto) con base en las encuestas que *Oraculus* ha registrado, la caída del actual mandatario no ha sido mayor que la de sus antecesores como muchos artículos periodísticos lo han presupuesto.

GRÁFICO 3. APROBACIÓN PRESIDENCIAL. COMPARACIÓN DE LOS PRIMEROS MESES DE GOBIERNO DE VICENTE FOX, FELIPE CALDERÓN, ENRIQUE PEÑA Y AMLO.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las siguientes encuestas. Vicente Fox (Reforma), Felipe Calderón (Reforma), Enrique Peña Nieto (Parametría) y AMLO (El Financiero). Información tomada de: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>.

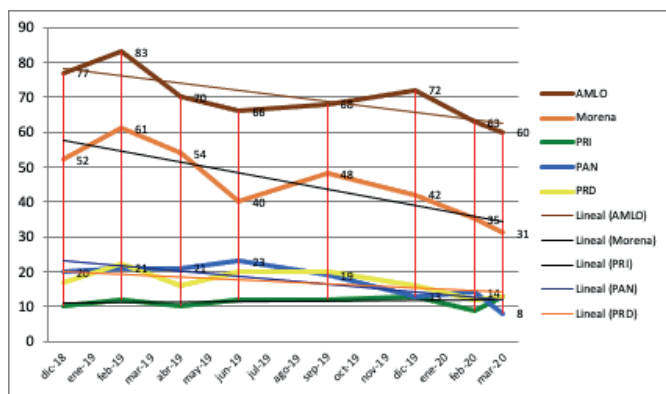
Los datos muestran una trayectoria similar entre Vicente Fox, Enrique Peña Nieto y López Obrador, no así para Felipe Calderón quien fue valorado positivamente en sus primeros meses de gobierno con el 63% de apoyo. Después de 15 meses al frente de sus respectivos gobiernos, Enrique Peña Nieto tenía el 55% de aceptación, Vicente Fox el 47%, mientras que López Obrador tuvo el 60%. Los datos sugieren una característica propia de la cultura política nacional: el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo genera altas expectativas de transformación. Con los datos presentados, ¿puede preverse alguna posibilidad de que el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador sea revocado en 2022? De acuerdo con los resultados de los muestreos presentados hasta marzo de 2020, la respuesta es no. La aprobación del actual mandatario sigue siendo alta, comparada con la popularidad de los últimos

gobiernos. No obstante, no puede descartarse que temas como la inseguridad, la crisis económica y el manejo de la pandemia COVID-19 puedan ser factores que afecten sus niveles de aprobación en el corto plazo.

Llama la atención que la gradual desaprobación ciudadana hacia Andrés Manuel López Obrador no haya sido capitalizada por los partidos políticos de oposición. A pesar del descenso en el respaldo hacia su figura y hacia su partido MORENA, esto no se ha traducido en un mayor apoyo e intención del voto en favor de la oposición. En una encuesta publicada por *El Financiero* en abril de 2020, donde se pregunta de cara a las elecciones intermedias de 2021: ¿por qué partido político votaría si hoy hubiera elecciones para diputados federales? el 18% de la ciudadanía le otorgaría el voto a MORENA. Aunque esto representa una drástica caída en intención de voto en favor de este partido respecto de enero de ese mismo año en donde registró un 33%, lo que se verifica es la crisis y falta de credibilidad hacia los partidos políticos. El apoyo al PAN es tan sólo de 10%, mientras que el PRI registra apenas un 8% de las preferencias. El gráfico 4 muestra la correlación existente entre la aprobación AMLO y la posición de MORENA con la trayectoria del PAN y del PRI. El resultado sugiere que el descontento no es sólo contra el presidente sino contra todos los partidos políticos. Independientemente de la tendencia a la baja en la aceptación de AMLO, no hay en el escenario actual alguna fuerza política con la capacidad de capitalizar esta percepción negativa.

A pesar de que en estos momentos la oposición partidista está debilitada debido a su escaso margen de representación, sus divisiones internas y su falta de liderazgos, los problemas al interior de MORENA también están contribuyendo al descrédito de los partidos políticos. Peter Mair ha señalado que “la era de la democracia de partidos ha pasado (...) aunque los partidos permanecen, se han desconectado de la sociedad y están empeñados en una clase de competición que es carente de significado que ya no parecen capaces de ser el soporte de la democracia en su forma presente” (Mair, 2015:111). Aunque la popularidad de López Obrador y su partido han venido a la baja, la oposición no ha logrado constituirse como una verdadera alternativa para el electorado.

GRÁFICO 4. APROBACIÓN DE AMLO Y OPINIÓN SOBRE LOS PARTIDOS  
 POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de *El Financiero*. La pregunta sobre partidos interroga opinión positiva (buena/muy buena), la pregunta sobre AMLO interroga sobre la aprobación del trabajo del presidente. Tomado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>.

## CONCLUSIONES

Un mecanismo como la revocación del mandato puede ser eficaz si el diseño institucional garantiza las condiciones necesarias para su ejecución y se apega a los principios de imparcialidad, legalidad y transparencia. Es de particular importancia la actuación del órgano electoral encargado de organizar el procedimiento, ya que, si no cuenta con la suficiente autonomía técnica y política para realizar el ejercicio, el proceso puede tergiversarse. También debe considerarse que los niveles de aprobación por parte de la ciudadanía hacia sus gobernantes se ven afectados por diferentes coyunturas en el momento en que se aplica la consulta. De acuerdo con las experiencias en otros países, puede afirmarse que la revocación del mandato aplicada a los presidentes tiene una intencionalidad política por parte de los actores que buscan ponerla en práctica y no necesariamente se utiliza para empoderar a la ciudadanía ni para realizar un ejercicio democrático. Si el gobierno es quien lo promueve, buscará su ratificación, o incluso, la extensión de su mandato. En cam-

bio, si la oposición partidista es quien activa el mecanismo, el objetivo será separar del cargo a algún representante.

Para el caso de México, si se consideran las reglas y el diseño institucional que sustentan la revocación del mandato parecen garantizar un ejercicio democrático. Un aspecto de particular importancia que debe considerarse es que en 2020 se renovaron a cuatro de los once miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máxima autoridad de este órgano. Dado que el partido en el gobierno cuenta con una mayoría en la Cámara de Diputados, tuvo los votos necesarios para decidir en buena medida los nombramientos de los consejeros. Con ello, se abre la posibilidad de que el órgano electoral termine siendo capturado por el gobierno en turno. Hasta el momento, la administración de Andrés Manuel López Obrador ha aplicado, en poco más de un año, tres consultas sin el debido procedimiento y sin apegarse a lo que la constitución y la Ley de Participación Ciudadana establecen. La primera se llevó a cabo para suspender la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco, la segunda fue para continuar con la operación de la termoeléctrica de Huexca en el estado de Morelos, mientras que la tercera fue para detener la construcción de la empresa cervecera *Constellation Brands* en Mexicali. En los tres casos se trató de consultas informales, organizadas desde el gobierno y sin cubrir los requerimientos mínimos que sustentan la aplicación de estos ejercicios. De aquí que puede afirmarse que su ejecución tuvo sesgos políticos, pues se implementaron al margen de lo que establece el marco normativo que las regula. El apego y el respeto por las reglas y las instituciones son de particular importancia, pues de lo contrario, estos mecanismos carecen de credibilidad. Es por ello, que la legitimidad de un ejercicio como la revocación del mandato requiere como condición la autonomía del órgano que la procesa, el respeto por las reglas de operación por parte de los actores involucrados, altos niveles de participación ciudadana y el acatamiento del resultado por parte de la autoridad sometida a la revocación. Los dos referentes en los países latinoamericanos, a nivel nacional, muestran que el mecanismo fue utilizado como termómetro para buscar el continuismo de sus mandatarios. Los casos de Hugo Chávez y Evo Morales mostraron una vez aplicada la consulta, que al favorecerles el resultado se abrió la posibilidad de extender los tiempos de

sus cargos, intentando varias reelecciones al modificar sus respectivas constituciones. Hasta el momento ningún mandatario ha sido separado de su cargo por la vía de la revocación de mandato en América Latina.

Cualquiera que sea el resultado del ejercicio, una vez que se aplique al presidente Andrés Manuel López Obrador, los dos posibles escenarios (la ratificación o la revocación de su cargo), podrían propiciar una mayor polarización tanto en la clase política como en la sociedad. Es por ello, que en muchos países del mundo no se contempla la figura de la revocación del mandato, al menos aplicada a los titulares del Poder Ejecutivo, pues se considera un mecanismo propenso a desestabilizar los sistemas políticos. Su aplicación puede sentar un precedente para los futuros mandatarios, quienes quedarían expuestos a la interrupción de sus cargos, aunque también quedarían obligados a rendir cuentas y a entregar los resultados que la ciudadanía espera, pues de lo contrario, serán sometidos al escrutinio del electorado.

Debe considerarse también, que podría presentarse un problema innecesario: ¿qué sucedería en caso de que el presidente perdiera la votación y su mandato fuera revocado por los ciudadanos? Cuando Andrés Manuel López Obrador compitió en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 no aceptó la derrota. Tal y como quedó la ley en México, si se revoca el mandato presidencial asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Diputados y en 30 días el congreso nombraría por mayoría calificada al sustituto que concluiría el periodo constitucional. Paradójicamente, sería separado del cargo un presidente muy popular que ganó una elección con la suficiente legitimidad (casi 30 millones de votos) y en su lugar asumiría el cargo un legislador que ganó una votación para ocupar un asiento en el Congreso.<sup>9</sup> Tampoco puede descartarse un escenario en donde prevalezca un desacuerdo entre diputados y senadores para realizar el nombramiento del nuevo mandatario. El bloque encabezado por el gobierno propondría a un personaje afín a Andrés Manuel López Obrador y su partido MORENA, mientras que la oposición podría argumentar que, una vez que el ejecutivo perdió la votación, el sustituto tendría que ser algún personaje que no pertenezca a este grupo político.

---

9 Zuckerman, Leo, (2019), "La barbaridad de la revocación del mandato", *Excelsior*, 17 de octubre de 2019.

Las elecciones federales intermedias en sí mismas pueden ser consideradas como una especie de plebiscito que permite conocer la aceptación o rechazo hacia el presidente y su partido. Si MORENA llegara a perder su mayoría en la Cámara de Diputados, el mensaje del electorado sería claro, pues consideraría que no se alcanzaron los resultados esperados y, por consecuencia, otro partido podría entregar mejores cuentas. Si este fuera el caso, el mandato de las urnas en las elecciones intermedias sería muy claro, obligaría al gobierno a reaccionar y a cambiar sus políticas y su estrategia o, de lo contrario, correría el riesgo de perder futuras elecciones.<sup>10</sup> Una vez establecida la revocación del mandato, los partidos políticos de oposición van a tener incentivos para buscar que el gobierno fracase. Por último, si bien las trayectorias de aprobación o desaprobación presidencial muestran una tendencia a la baja, no han sido constantes ni lineales; su variación ha estado en función del manejo del gobierno ante las problemáticas más urgentes para la ciudadanía, entre ellas se identifican como las prioritarias la inseguridad y la economía. El descontento de la ciudadanía no sólo se ha dirigido a la figura del presidente, sino que es generalizada hacia todos los partidos políticos. A pesar de la tendencia a la baja en los niveles de aceptación de Andrés Manuel López Obrador, no se percibe en la actualidad alguna fuerza política opositora capaz de capitalizar este descontento.

## FUENTES CONSULTADAS

Altman, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, 203-232.

----- (2010), “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, 9-34.

Arques, Facundo (2014), “La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina”, en Fernando Tuesta (ed.), *Una Onda Expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: JNE, 157-186.

---

10 Casar, Ma. Amparo, (2019), “La espada de Damocles”, *Excelsior*, 3 de abril de 2019.

Barrero, Freddy, Melissa Rivero y Fabian Acuña, (2018), *Revocatorias de mandato y consultas populares. Entre la representación y la participación*. Bogotá: CEDAE.

Cárdenas, Jaime (2017), “Informe sobre el referéndum boliviano de 2016”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLX, núm. 148, 81-112.

Eberhardt, Ma. Laura (2017), “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”. *Colombia Internacional*, núm. 92, 105-133.

Fowks. Jacqueline (2017), *Mecanismos de la posverdad*. México: FCE.

García, Alan (2006), “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”. *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, 25-40.

Kornblith, Miriam (2014), “Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. México: UNAM, 131-166.

Prud’homme, Jean Francois (2012), *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Nacional Electoral.

Lissidini, Alicia (2008), “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 13-62.

----- (2010), *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

Martínez, Miguel Ángel (2010), “La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter”. *Politeia*, núm. 44, 47-87.

Mair, Peter, (2015), *Gobernando el vacío, la banalización de la democracia occidental*, Madrid: Alianza Editorial.

Moreno, Alejandro (2018), *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. México: FCE.

Negretto, Gabriel (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: FCE.

- Nohlen, Dieter (2008), *Derecho y política en su contexto*. México: UNAM.
- (2016), *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*. México: TEPJF.
- (2017), “El control del poder en procesos de transición”, en Herminio Sánchez (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional, vol. II*. México: UNAM/IIJ, 387-399.
- Pachano, Simón (2008), “Democracia directa en Ecuador”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 145-157.
- Pérez Liñán, Aníbal (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: FCE.
- Serrafero, Mario y Ma. Laura Eberhardt (2017), “Presidencialismo y Revocatoria del Mandato en América Latina”. *Política y Sociedad, núm. 54, vol. 2*, 509-531.
- Thibaut, Bernhard (1998), “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE, 51-70.
- Tuesta, Fernando (2013), “La revocatoria en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local”, en Fernando Tuesta (ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: JNE, 45-66.
- Welp, Yanina (2016), “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema?”, en Fernando Tuesta (ed.), *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: JNE, 145-159.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2012), “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. *Desafíos, núm. 24, vol. 2*, 169-192.
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (2008), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM/IIJ, 3-209.

## LEYES Y REGLAMENTOS

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución de la República de Ecuador.*

*Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ecuador).*

*Reglamento de Consultas Populares de 2011 (Ecuador).*

*Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.*

*Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (Bolivia).*

*Constitución Política de Colombia.*

*Ley Estatutaria n.º 1.757 (Colombia).*

*Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Perú).*

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

*Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandato de Cargos de Elección Popular (Venezuela).*

*Ley Orgánica de Referendos de 2016 (Venezuela).*

*Código Electoral sobre Revocación del Mandato (Panamá).*

## FUENTES PERIODÍSTICAS

Excelsior.

El Financiero.

El Universal.

Parametría.

Reforma.

Demotecnia.

Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA.)

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>,

<http://www.parametria.com.mx/estudios/tag/amlo/>,

[https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/enc\\_aprobacion\\_amlo/index.html](https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/enc_aprobacion_amlo/index.html),

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crece-nivel-de-desaprobacion-al-gobierno-de-lopez-obrador>

<http://estructura.com.mx/gea>

<http://www.demotecnia.com.mx>.

<https://aristeguinoicias.com/0203/mexico/cae-casi-20-aprobacion-de-amlo-de-las-heras-y-reforma/>

<https://es.scribd.com/document/449768466/INFOGRAFIA-15-Meses-pdf-PDF>

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-baja-en-preferencias-electorales-a-18-el-59-no-apoya-a-ningun-partido>

<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>



# DEL ENSAYO AL ERROR. LA TRAYECTORIA DEL DERECHO ELECTORAL VENEZOLANO ENTRE 1958 Y 2009

Trial and error. The trajectory of Venezuelan  
electoral law between 1958 and 2009

Héctor Gabriel Briceño Montesinos<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 30 de marzo de 2020  
Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2020

**RESUMEN:** El presente trabajo analiza los cambios experimentados por el derecho electoral venezolano desde el inicio de la democracia en 1958 hasta el año 2009. Con este objetivo se presenta al inicio un breve marco conceptual que establece el rol de las elecciones como procedimiento de selección de los gobernantes, y el lugar que estas desempeñan en la teoría democrática. El análisis se desarrolla en dos niveles. En primer lugar, comparando los valores y principios políticos que orientan el modelo de democracia detrás de los textos constitucionales de 1961 y 1999. En segundo término, se analiza la trayectoria de los principios políticos en las leyes electorales encargadas de operacionalizarlos y traducirlos en las estructuras que regulan la competencia por el poder político.

El análisis revela la travesía del derecho electoral a través de tres etapas. Un período inicial de treinta años de estabilidad y consenso que permi-

---

1 Sociólogo por la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela) y Magister en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar (Caracas, Venezuela). Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV). Entre 2014 y 2017 se desempeñó como Jefe del Área de Desarrollo Sociopolítico. Doctorando en Ciencia Política de la Universidad de Rostock, Alemania. Temas de investigación: Elecciones, Partidos y Democracia.

tió el desarrollo, modernización y conciliación de las crecientes demandas de representación política de la pluralidad social, expresadas en sus máximos representantes, los partidos políticos. Sin embargo, entre 1989 y 1998, la normativa electoral enfrentó una segunda etapa caracterizada por múltiples e infructuosos cambios que expresaban la creciente desafección política que se gestaba frente al estancamiento político social y sus principales representantes, que se concretaron en un drástico giro de 180 grados a partir de 1999, el cual no solo culminó derrumbando al sistema de partidos y el modelo de representación política construido desde inicios de la democracia venezolana, sino que con el paso del tiempo, derribó también la institucionalidad democrática que sobre ellos se construyó. En este sentido, la trayectoria del derecho electoral venezolano es la historia del devenir de la democracia venezolana, su nacimiento, esplendor, ocaso y su oscura noche.

*Palabras Claves:* Derecho Electoral, Sistema electoral, Venezuela

**ABSTRACT:** The present article analyzes the changes experienced by Venezuelan electoral law between 1958 and 2009. With this aim in mind, a brief conceptual framework is presented at the beginning to establish the role of elections as a procedure for selecting rulers, and the place this institution plays in the democratic theory. Then, the constitutional texts of 1961 and 1999 are analyzed, comparing the political values and principles guiding to the democratic model behind each of these social contracts.

Departing from those constitutional principles, the third part of the article analyzes how they are operationalized in the laws that regulate electoral institutions and processes. The analysis reveals the journey of Venezuelan electoral law through three stages between 1958 and 2009. After an initial period of thirty years of stability, electoral regulations faced up to a second stage between 1989 and 1998, characterized by multiple and unsuccessful changes that concluded in a drastic 180-degree turn, which not only culminated in the collapse of the party system and the model of political representation built since the beginning of Venezuelan democracy, but also it demolished to the democratic institutions.

*Key words:* Electoral Law, Electoral System, Venezuela

## INTRODUCCIÓN

La literatura politológica registra desde inicios del nuevo milenio la sustitución de los golpes de estados por mecanismos más sutiles de retroceso democrático (Bermeo, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018; Svoboda, 2018, Waldner y Lust, 2018) que dan forma en la actualidad a una “tercera ola de autocratización” (Lührmann y Lindberg, 2019). Dentro de las democracias, tanto consolidadas como en proceso de consolidación, líderes autoritarios extienden su dominio desde el poder ejecutivo para cooptar a las principales instituciones públicas y doblegarlas ante sus proyectos políticos y garantizarse así su permanencia en el poder.

Entre la diversa gama de estrategias de “golpes adjetivados” (Marsteintredet y Malamud, 2020) utilizados por los líderes autoritarios para desmontar las democracias, sobresale la manipulación estratégica del procedimiento democrático por excelencia: las elecciones (Bermeo, 2016). Los autoritarismos de nuevo cuño (competitivos, electorales, regímenes híbridos) simulan elecciones democráticas que limitan la incertidumbre electoral asegurándoles la victoria con independencia del apoyo popular.

Sin embargo, esas elecciones no son siempre manipuladas de manera visible, pues el fraude electoral evoluciona constantemente de la mano de sofisticadas estrategias (Lehoucq, 2007). Los resultados de las elecciones ya no son alterados el día de la elección, sino mucho antes de llevarse a cabo, a través de mecanismos (en ocasiones sutiles, en otras de manera burda) que crean condiciones desiguales para la competencia y orientadas a privilegiar a los candidatos de los mandatarios y partidos en el poder, legitimadas a través de las instituciones del poder público. Entre ellas, las leyes electorales ocupan un lugar especial al ser las traductoras de los principios y valores del sistema político en la configuración de los poderes públicos que nacen directamente del voto popular, convirtiéndolas en un *desiderátum* en la lucha por el poder político.

La trayectoria de las leyes electorales venezolanas analizadas en este trabajo muestra, precisamente, cómo la élite gobernante desde 1999 manipuló las leyes hasta confeccionar un sistema electoral que le permitiera

reducir la incertidumbre electoral y maximizar su apoyo popular para extender así su poder hacia todas las instituciones del Estado. Para ello utilizó la creciente desafección política que se gestó en el país durante la década de los 80 y 90 del siglo pasado, en especial la desconfianza hacia los partidos políticos y las demandas de construcción de una alternativa a estos actores políticos plasmadas en los múltiples cambios del sistema electoral venezolano. En este sentido, el caso analizado ilustra el novedoso y sutil proceso mediante el cual élites políticas autoritarias manipulan las reglas electorales para desmontar un sistema democrático.

## EL DERECHO ELECTORAL

El derecho electoral (DE) desempeña un papel central en la teoría democrática que concibe las elecciones como el núcleo de partida o condición *sine qua non*, de la existencia de un régimen democrático, al abordar los principios y valores que orientan el conjunto de normas jurídicas para regular los procesos de elección de cargos públicos. En este sentido, el derecho electoral es el responsable de traducir la soberanía popular en estructuras de gobierno y asegurar con ello “el otorgamiento de la representación popular” (Aragón, 2007:33), garantizando el “derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido” (Nohlen y Sabsay, 2007:27).

El ámbito del derecho electoral puede dividirse en 12 aspectos (Nohlen y Sabsay, 2007) que abarcan todas las fases del ciclo electoral que inciden decisivamente antes, durante o después del día de la elección en la formación de la voluntad popular: desde de los principios y valores generales hasta los procedimientos específicos, tal como se recoge en la tabla n. 1.

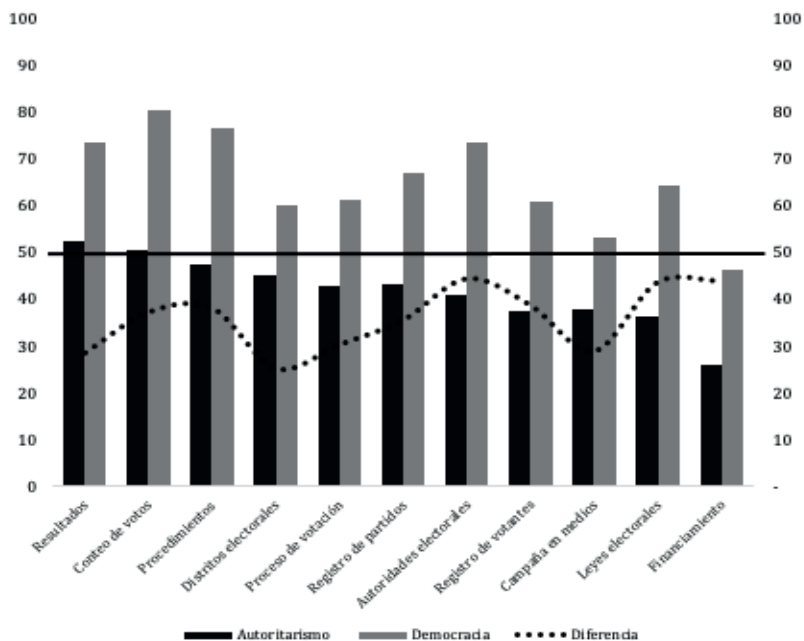
TABLA N. I. ASPECTOS DEL DERECHO ELECTORAL QUE INCIDEN  
EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POPULAR

1. Principios y garantías	7. Normas de procedimiento electoral
2. Delitos e infracciones	8. Exigencias en control y fiscalización de actos electorales
3. Sistemas electorales	9. Autoridad electoral
4. Campañas electorales	10. Normas en materia de observación de procesos electorales
5. Partidos políticos	11. Formas de democracia semidirecta
6. Financiamiento de elecciones y de partidos	12. Derecho internacional de los derechos humanos

Fuente: Nohlen y Sabsay (2007:32-33).

Aunque el ideal del derecho electoral se inspira en principios democráticos, la importancia que han adquirido en el mundo actual los procesos de selección de autoridades a través del voto popular ha inspirado a sistemas no democráticos a imitar los procedimientos electorales. Sin embargo, sus consecuencias políticas más importantes han sido definidas como una nueva etapa de modernización de las instituciones políticas en regímenes autoritarios (Brooker, 2000). En efecto, uno de los temas actuales más recurrentes en la ciencia política es el surgimiento de nuevos tipos de regímenes políticos no democráticos, como autoritarismos competitivos (Levitsky y Way, 2010), autoritarismos electorales (Schedler, 2004), regímenes híbridos (Diamond, 2004) o nuevos despotismos (Keane, 2020), caracterizados precisamente por su capacidad de manipular al sistema electoral con el objeto de esconder las prácticas autoritarias y revestirlas con un barniz democrático, aspirando así a gozar de la legitimidad democrática. Se trata de sistemas políticos especializados en imitar instituciones electorales democráticas, para perseguir sus propios valores y metas políticas.

GRÁFICO N. 1. INTEGRIDAD ELECTORAL SEGÚN RÉGIMEN POLÍTICO  
 PROMEDIO, 2012 – 2018.



Nota: Promedio de todas las elecciones. N= 325. Democracias = 190, Autoritarismos = 135.

Fuente: Electoral Integrity Project y Varieties of Democracy (V-Dem). Cálculos propios.

La democracia “ha llegado a identificarse de manera tan estrecha con las elecciones, que estamos en peligro de olvidar que la historia moderna de las elecciones representativas es tanto un recuento de manipulaciones autoritarias, como una saga de triunfos democráticos. Dicho de otro modo, las elecciones han sido, históricamente, un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernación democrática” (Schedler, 2004:137). Así, un diseño normativo electoral puede ser desarrollado tanto para restringir la voluntad popular, disminuir la competitividad de las elecciones, limitar la posibilidad de elección y de representación política, como para expresar la voluntad democrática de los electores.

El derecho electoral forma parte esencial del sistema democrático en su condición o principio electoral irrenunciable (aunque no suficiente). Empero, en los sistemas políticos no democráticos desempeña un rol aún más importante, al construir a partir de las normativas electorales una fachada democrática que aspira “legitimar” el ejercicio del poder a través de procesos viciados, poco transparentes, y que en general ocultan, tergiversan y suplantán la voluntad popular.

Una comparación entre procesos electorales en países democráticos y autoritarios demuestra las profundas consecuencias de la manipulación autoritaria. El gráfico n.1 ilustra los resultados de la encuesta del Proyecto de Integridad Electoral<sup>2</sup> agrupados en países democráticos y autoritarios<sup>3</sup> revelando las grandes diferencias en la calidad de las elecciones entre ambos. No obstante, muchos de estos regímenes autoritarios logran alcanzar niveles de legitimidad nacional e internacional que les permite mantener y ejercer el poder, pues aunque la integridad y calidad de los procesos electorales en regímenes autoritarios es mucho menor, algunas etapas menos visibles logran encubrir las manipulaciones. Así mientras las diferencias en los niveles de integridad son mayores en las dimensiones del ciclo electoral que anteceden, estructuran y moldean la competencia electoral, se reduce en aquellas que se desarrollan el día de la elección. Este hecho plantea la siguiente reflexión: si la función principal del derecho electoral es establecer las normativas generales que regulan los procesos de elección pública: ¿cuál debe ser la dirección o rumbo que debe inspirarlo en el establecimiento y respeto de la voluntad popular? ¿Dónde y cómo se traza la línea que divide la normativa democrática del ejercicio autoritario?

La definición mínima de democracia coloca el proceso electoral en el epicentro del sistema político, pero adicionalmente demanda una serie de condiciones extra-electorales sin las cuales no es posible que elección alguna pueda reflejar efectivamente la libre voluntad de los ciudadanos. Estas condiciones se refieren a derechos civiles y políticos como

---

2 El Proyecto Integridad Electoral construye estos índices a partir de entrevistas a especialistas y estudiosos de los procesos electorales en cada país y tras cada elección: <https://www.electoralintegrityproject.com>.

3 A partir de los datos del proyecto V-Dem (Variedades de Democracia): <https://www.v-dem.net/en/>.

las libertades de asociación, expresión y opinión, así como garantías de acceso a medios de comunicación y a recursos económicos, entre otros, que implican un mínimo estado de derecho y garantías.

Las elecciones democráticas responden así a una secuencia concatenada de condiciones que configuran el límite ideal que define a las elecciones competitivas como reglas del juego que marcan a su vez los parámetros del sistema político democrático. Aunque existen mecanismos externos al marco electoral que pueden incidir en cualquiera de las dimensiones al restringir directa o indirectamente la competitividad democrática -por ejemplo, el clientelismo político-<sup>4</sup>, el grueso de las formas de distorsión de la voluntad popular transita siempre por alguna normativa electoral o su violación. Schedler (2004) define estas condiciones como una cadena compuesta por siete eslabones (ver tabla n.2) que crean las condiciones necesarias para realizar un proceso electoral competitivo: desde garantías para la existencia de alternativas políticas con la posibilidad y derecho de buscar respaldo popular para sus propuestas, hasta garantías para los electores de participar libremente y en condiciones de igualdad (en el peso de su voto), así como la seguridad de que la voluntad popular sea respetada y traducida en gobierno (Dahl, 1989). En resumen, la cadena de la elección democrática define el grado de competitividad de los sistemas electorales colocando la idea de *incertidumbre electoral* como línea divisoria entre elecciones democráticas y no democráticas. Los sistemas autoritarios se caracterizan por contener la incertidumbre electoral al intentar obstaculizar cualquier resultado distinto a la ratificación en el poder del líder o élite autoritaria.

La cadena de la elección democrática permite también identificar las principales y más comunes desviaciones de las reglas para limitar y evadir las consecuencias políticas de las elecciones: la construcción de gobiernos contruidos sobre la voluntad popular.

---

4 Ver Hermet, Roquié y Linz (1992).

TABLA N. 2. LA CADENA DE LA ELECCIÓN DEMOCRÁTICA

Dimensiones de elección	Premisas normativas de elecciones democráticas	Estrategias de violación de normas democráticas
Objeto de elección	Empoderamiento: En elecciones democráticas, los ciudadanos confieren capacidad de decisión real a los ganadores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Posiciones reservadas: limitar el rango de los puestos de elección.</li> <li>● Dominios reservados: limitar la jurisdicción de los puestos de elección.</li> </ul>
Rango de alternativas	Libertad de oferta: Los ciudadanos deben ser libres de formar y apoyar a partidos, candidatos y programas políticos diversos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Exclusión: restringir el acceso de la oposición a la arena electoral.</li> <li>● Fragmentación: desorganizar a la disidencia electoral.</li> </ul>
Formación de preferencias	Libertad de demanda: Los ciudadanos deben tener acceso a fuentes alternativas de información para poder enterarse de las opciones existentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Represión: restringir las libertades políticas y civiles.</li> <li>● Inequidad: restringir el acceso a los medios de comunicación y al dinero.</li> </ul>
Sujetos de la elección	Inclusión: La democracia confiere derechos iguales de participación a todos los miembros de pleno derecho de la comunidad política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Restricciones formales: limitaciones legales del sufragio universal.</li> <li>● Restricciones informales: limitaciones prácticas del derecho al voto.</li> </ul>
Expresión de preferencias	Protección: Los ciudadanos deben ser libres de expresar sus preferencias electorales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coacción: la intimidación de votantes.</li> <li>● Corrupción: la compra de votos.</li> </ul>
Agregación de preferencias	Integridad: Una persona, un voto. El ideal democrático de la igualdad exige darle a cada voto el mismo valor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Fraude electoral: prácticas “redistributivas” de gobernación electoral.</li> <li>● Sesgos institucionales: reglas “redistributivas” de competencia electoral.</li> </ul>
Consecuencias de la elección	Decisividad: Las elecciones que no tienen consecuencias no se consideran democráticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tutela: evitar que los funcionarios elegidos ejerzan sus facultades constitucionales.</li> <li>● Reversión: evitar que los ganadores asuman sus cargos, o que los funcionarios elegidos concluyan sus mandatos.</li> </ul>

Fuente: Schedler, 2004:142.

El ejercicio de construcción de un umbral de competitividad supone sustituir la clásica dicotomía autoritarismo – democracia por un continuo constituido por dos polos opuestos definidos por las dos categorías, pero que en el centro reconoce la existencia de una zona gris y mix-

ta de difícil definición, donde prácticas autoritarias y democráticas se entremezclan produciendo regímenes *híbridos* que integran principios opuestos y contradictorios en un delicado equilibrio con balances que en ocasiones son de difícil categorización.

Estos regímenes pueden producirse a partir de la simple violación y fraude de normas e instituciones legales democráticas, pero también a partir de normativas que, imitando el ideal democrático, esconden sesgos diseñados intencionalmente con el objeto de beneficiar a líderes y grupos que desean conservar el poder. Esto es especialmente complejo para el análisis, puesto que normalmente las “normas democráticas no se realizan perfectamente en ningún lugar del mundo, ni siquiera en las democracias avanzadas” (Schedler, 2004: 140) y porque todas las elecciones presentan siempre niveles de disparidad entre los competidores. Adicionalmente, “la distinción entre obedecer y transgredir las normas democráticas es imprecisa” (Schedler, 2004: 140) dejando lugar a dudas y ambivalencias, lo que hace que el fraude electoral en muchas ocasiones sea difícil de determinar. Cuando las elecciones entendidas como “la técnica según la cual se designan a los representantes del pueblo” (Nohlen, 1995:9) son intervenidas en cualquiera de los eslabones de la cadena de la elección democrática, pasan a desempeñar funciones completamente distintas a las que cumplen en el sistema democrático.

TABLA N. 3. IMPORTANCIA Y FUNCIÓN DE LAS ELECCIONES SEGÚN TIPO DE SISTEMA POLÍTICO

Tipo de elección	Elecciones competitivas	Elecciones semi-competitivas	Elecciones no competitivas
Importancia de la elección en el proceso político	Grande	Reducida	Mínima
Posibilidad de elegir	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de elegir	Garantizada	Limitada	Anulada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Nohlen, 1995:14

A partir de esta definición, Nohlen (1995:11) distingue entre sistemas democráticos, autoritarios y totalitarios, según el grado de competitividad: competitivo, semicompetitivo y no competitivo respectivamente, resaltando las funciones que las elecciones cumplen en cada uno de estos sistemas. Mientras en las elecciones democráticas los ciudadanos pueden decidir libremente entre distintas alternativas para elegir a los gobernantes, en sistemas no democráticos las opciones son limitadas para garantizar la permanencia en el poder de una élite determinada.

Los sistemas competitivos forman gobiernos mediante la constitución de cuerpos representativos, y en los casos presidencialistas, el poder ejecutivo lo hace confiriendo legitimidad al sistema a través de la confianza depositada por el electorado en los candidatos y partidos, y limitando el poder a través del voto como principal mecanismo de *accountability* y balance del poder por parte de la sociedad (Aragón, 2007:175). Por su parte, los sistemas semicompetitivos aspiran a legitimarse nacional e internacionalmente a través de una fachada electoral con apariencia democrática, para lo cual movilizan las fuerzas sociales que los apoyan, mientras obstaculizan y persiguen a las fuerzas que se les oponen. Por tanto, el análisis de los principios electorales contenidos en la estructura jurídica venezolana permite acercarse a los modelos de democracia que orientaron a dicha sociedad en los 50 años aquí analizados, así como al tránsito autoritario que inicia a partir del año 1999.

La hipótesis central que orienta este trabajo es que a partir del año 1999 se configura una ruptura entre los principios políticos establecidos constitucionalmente y los desarrollados en las leyes electorales, sirviendo los primeros como fachada democrática y los segundos como mecanismos para reducir la competitividad e incertidumbre electoral, manteniendo a las élites políticas en el poder disfrutando simultáneamente de legitimidad democrática. Ruptura, sin embargo, que no fue ni casual ni injustificada. Encontró, al contrario, profundas raíces en las frustraciones y expectativas insatisfechas durante los dos períodos que la antecedieron.

## EL DERECHO ELECTORAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1961 Y 1999

En 1946 Venezuela celebra sus primeras elecciones democráticas con voto universal y directo para elegir diputados/constituyentes, siguiendo la Ley de Elecciones del 20 de septiembre de 1945<sup>5</sup>, ley que fundó el precedente principal para la posterior instauración de la democracia en 1958 -y la tradición electoral en general- en al menos 3 ámbitos: 1. La extensión del derecho al voto universal, secreto y directo; 2. La implementación del sistema proporcional para cuerpos colegiados; y 3. La disposición de que las especificaciones y detalles del derecho electoral quedarán en manos de las leyes específicas y no en las propias constituciones. Los principios y valores fundamentales de la democracia expuestos en la constitución de 1961 esgrimieron el sufragio como mecanismo de ejercicio de la soberanía del pueblo, mientras que la de 1999 estableció el sufragio como un mecanismo para el ejercicio indirecto de la soberanía que se completa con una serie de formas de participación directa desarrolladas en su estructura (ver tablas anexo números 1 y 3).

Plantear la soberanía del pueblo como pilar del sistema político da lugar al debate sobre dos modelos políticos alternativos: el de la representación nacional y el del gobierno en pugna, a saber: *La representación fraccionada*, según la cual la soberanía es la suma de todas las unidades (ciudadanos) que integran la nación, y que por tanto, aunque se encuentra fraccionada en forma igual y equitativa (*one man, one vote*) entre todos los ciudadanos, no puede hallarse en la concentración parcial de ciudadanos, sino exclusivamente en la expresión de la totalidad de sus partes. Este fundamento de la soberanía se corresponde a su vez con la idea del mandato imperativo, según el cual, los gobernantes son un representante de sus electores, por lo que están obligados en todo momento a realizar la voluntad de estos, es decir, a seguir estrictas instrucciones.

Debido a esta vinculación total, los electores (detentores de la soberanía) poseen también poder de revocabilidad: la capacidad de destituir a

---

5 Ver Rachadell (2007).

los delegados. En cambio, el modelo de *representación nacional* considera a la nación como un ente real y superior a la sumatoria de las voluntades fraccionadas, en la que los ciudadanos son detentores circunstanciales de la soberanía, en la que el voto deja de ser un derecho para convertirse en función pública (deber). Bajo este paradigma los gobernantes se convierten en los intérpretes de la soberanía una vez que han sido elegidos por los electores. Ello implica a su vez que se deben ya no al electorado, sino a los “intereses de la nación”. Detentan un mandato representativo (y no imperativo) que los electores no pueden revocar, al menos no antes de cumplido el período de gobierno para el cual fueron electos (Brewer, 2001:73).

La constitución de 1999 establece un cambio de orientación en el modelo de representación, al pasar de la representación nacional a la representación fraccionada, mediante la implementación de mecanismos de vinculación entre gobernantes y electores como la revocatoria de mandato, entre otros mecanismos de democracia directa concebidos como fórmulas para garantizar el ejercicio de la soberanía popular, mediante la participación directa en los asuntos públicos regulando el “sufragio como un derecho (Art. 63) y eliminándose toda consideración como un deber, tal y como lo disponía la constitución de 1961 (Art. 110)” (Brewer-Carías, 2001:70). Otro cambio importante es que la constitución de 1999 deja de lado el derecho de la representación de las minorías como derecho constitucional. La constitución de 1961 en su artículo 113 consagraba la representación de las minorías (sin adjetivo alguno), mientras que la de 1999 tan solo se expresa el derecho a la representación proporcional. No obstante, un principio alternativo de representación de minorías fue incorporado en la constitución de 1999: el derecho a la representación de los pueblos indígenas en los cuerpos colegiados, consagrado en el artículo 125 y completamente ausente en la carta de 1961.

Un tercer cambio significativo es la implementación del derecho al sufragio personalizado como principio consagrado constitucionalmente. Habría que señalar que aunque en la constitución de 1961 no se señalaba la posibilidad del voto nominal o personalizado, la interpretación dada en las leyes electorales a partir del año 1989 fue que la implementación de esta fórmula de votación no representaba una violación de la Carta

Magna, siempre y cuando la representación de las minorías diera lugar a un sistema mixto en el que se establece la “representación proporcional personalizada” mediante la distribución de 50% de los cargos a elegir por razón del voto personalizado/uninominal y el 50% restante mediante representación proporcional.

El sistema electoral venezolano también se ha caracterizado desde 1958 por su modelo presidencialista, ratificado en ambas constituciones, lo que implica que el ejecutivo nacional es electo directamente por el voto popular a través de mayoría relativa y mediante una sola vuelta. Ello implica, sin embargo, que se trata de elecciones unipersonales que “sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría. Los sistemas electorales proporcionales quedan excluidos” (Nohlen, 2007:297). El presidencialismo y su método siempre mayoritario privilegian una forma de representación distinta a la que se da en los sistemas que admiten procedimientos proporcionales, generando una doble legitimidad democrática, una confrontación entre instituciones e incentiva estilos de liderazgo presidencial no democráticos de gobernanza, reforzando la participación de actores “outsiders” vinculados o no a los partidos; aunque simultáneamente esto no impide el desarrollo de algunas “potencialidades de la representación democrática” del sistema presidencial (Samuels y Shugart, 2003:34).

Para evaluar las formas de representación en sistemas mayoritarios suelen utilizarse dos criterios: legitimidad y la eficiencia (Nohlen, 2007). La legitimidad es consecuencia del propio sistema electoral, que para los sistemas de mayoría relativa garantiza un alto porcentaje de votos acumulados por la opción ganadora y para los de mayoría absoluta de forma natural. Tal como podemos observar en la tabla n.4, en la mitad de los procesos presidenciales efectuados desde 1958 el porcentaje acumulado de votos por la opción ganadora no logró alcanzar el 50% de los votos, aunque las dos primeras opciones casi siempre concentraron un porcentaje superior al 80%. Solo durante el período del bipartidismo consolidado entre 1973 y 1988 (Maingon, 2003), la legitimidad del sistema presidencialista se mantiene muy alta, mientras los años anteriores, al igual que en 1993, el presidente no cuenta con una mayoría absoluta.

TABLA N. 4. PORCENTAJE DE VOTOS OBTENIDOS EN ELECCIONES  
PRESIDENCIALES  
1RA Y 2DA OPCIÓN. VENEZUELA, 1958-2009.

Año	% de votos obtenidos por el candidato/alianza ganadora	% de votos obtenidos por los 2 primeros candidatos/alianza
1958	49,18	83,79
1963	32,81	53,00
1968	29,13	47,37
1973	48,70	85,40
1978	46,64	89,95
1983	56,72	91,26
1988	52,89	93,29
1993	30,46	54,06
1998	56,20	96,17
2000	59,76	97,28
2006	62,84	99,74

Fuente: Datos CNE. Elaboración propia.

El segundo significado del sistema presidencialista tiene que ver con el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo. Dada su independencia de origen, ambas ancladas en el voto popular -pero en procesos independientes-, la legitimidad institucional de ambas instituciones se encuentra garantizada. Sin embargo, esta independencia de origen tiende a producir, a diferencia de los sistemas parlamentarios, distintos tipos de relaciones entre legislativo y ejecutivo que pueden ir desde la cooperación hasta el conflicto. Por ello, el contexto en el que se desarrollan las elecciones desempeña un rol determinante. En particular, el tiempo de separación entre los procesos electorales que dan origen a la conformación de ambos poderes.

La dinámica de la relación entre poderes con origen popular independiente se encuentra influenciada por la simultaneidad o separación de cada evento electoral y por la “capacidad de arrastre de los candidatos, el voto de confianza de los electores que sufragaron por el candidato ganador, la desmovilización de quienes no lo hicieron y, por el desempeño del presidente en su período” (Shugart y Carey, 1992: 198). Así, el ciclo simultáneo o de concurrencia tiende a producir mayorías par-

lamentarias para las opciones presidenciales con mayores opciones de victoria, especialmente en sistemas presidenciales de mayoría relativa, mientras que los sistemas de doble vuelta tienden a producir fragmentación parlamentaria. Este efecto, denominado comúnmente como *luna de miel* tiende a “favorecer al partido o agrupación política del ejecutivo” en elecciones realizadas en un período relativamente corto luego de las elecciones presidenciales. (Gutiérrez, 2007:198)

El *deseño del presidente* hace referencia al proceso de desgaste del ejecutivo como consecuencia natural del ejercicio del poder, generalmente “los errores (...) así como la evaluación negativa que los electores hagan sobre su gestión, influirá la orientación de sus votos (...) hacia los partidos de oposición” (Gutiérrez, 2007:198). El desgaste suele ser acumulativo por lo que normalmente tiende a crecer con el paso del tiempo de forma tal que, mientras mayor sea la separación temporal entre la elección del ejecutivo y la del legislativo, mayor será el desgaste. Y a la inversa, mientras menor sea la separación, menor será el desgaste y mayor el efecto *luna de miel*. Un comentario adicional debe hacerse a este análisis, pues dichos efectos pueden ser modificados en presencia de la reelección sin límites. Si bien la constitución de 1961 establecía la concurrencia de los comicios parlamentarios y presidenciales, al establecer períodos de gobierno de 5 años, en la constitución de 1999 la concurrencia ocurre cada 30 años, al determinar períodos de 6 años para el ejecutivo nacional y 5 para los parlamentarios. En la tabla n.5 puede observarse el ciclo establecido a partir de las modificaciones implementadas en 1999, con su probable efecto político<sup>6</sup>.

El sistema electoral diseñado en la constitución de 1999 produce un sistema inestable con dinámicas de gobierno cambiantes que dependen del contexto político y momento en que se realicen las elecciones parlamentarias y presidenciales, provocando cambios parlamentarios durante un

---

6 Se desprende de allí que en los procesos electorales parlamentarios que se realicen antes de la mitad del ejercicio de gobierno, esto es, antes que existan suficientes elementos para la evaluación de la gestión presidencial, tenderán a favorecer la creación de mayorías parlamentarias pro-ejecutivo (en 3 ocasiones), mientras los procesos electorales con mayor distanciamiento de los comicios presidenciales tenderán a favorecer las opciones de oposición (en 3 ocasiones), generando un sistema político mixto.

mismo período presidencial, alterando la dinámica de las relaciones entre ambos poderes.

TABLA N. 5. CICLOS ELECTORALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999  
Y EFECTOS POLÍTICOS DE LA ELECCIÓN

Elección	Año	Tipo de elección	Probable efecto político de la elección
1	1	Concurrentes	Arrastre (favorable al candidato presidencial de mayor arrastre)
2	5	Parlamentarias	Desgaste (favorable a la oposición)
3	6	Ejecutivo	No aplica
4	10	Parlamentarias	Desgaste (favorable a la oposición)
5	12	Ejecutivo	No aplica
6	15	Parlamentarias	Desgaste (favorable a la oposición)
7	18	Ejecutivo	No aplica
8	20	Parlamentarias	Arrastre (favorable a gobierno)
9	24	Ejecutivo	No aplica
10	25	Parlamentarias	Arrastre (favorable a gobierno)
11	30	Concurrentes	Arrastre (favorable al candidato presidencial de mayor arrastre)

Fuente: Modificado, Gutiérrez (2007:199).

En la tabla n.5 se observa que mientras las relaciones de la elección n<sup>o</sup>1 generarán un gobierno cuya relaciones se mantendrán estables durante casi todo el período presidencial, al cambiar únicamente durante el último año del ejecutivo, la elección n<sup>o</sup>6 cambiará la dinámica entre los poderes a mitad del ejercicio de gobierno del ejecutivo, pudiendo dividir la gestión en dos períodos distintos: un primer período donde el presidente gobierna con un parlamento electo dos años antes del inicio de su gestión (y por tanto no necesariamente vinculados al ejecutivo), y un segundo período con parlamentarios que pudieran estar vinculados al desempeño de su gestión de gobierno (ya sea positiva o negativa), que en todo caso, dividen la gestión.

La constitución de 1999 también transformó la estructura del parlamento de bicameral a unicameral, en contrasentido con los principios constitucionales de descentralización y federalismo (Brewer-Carías, 2001:107). El Senado representaba el espacio legislativo tradicional del estado federal, en el que las distintas regiones que conforman la federación tenían igual-

dad de representación, mientras la cámara baja estaba conformada en función de la población habitante de cada estado, ponderando el poder relativo de cada estado en función del principio de igualdad política (un voto, el mismo peso por elector). La constitución de 1999 también especificó el tamaño del parlamento unicameral (Asamblea Nacional), en el artículo 186. Al aplicar los criterios expuestos en ese artículo, se obtiene un parlamento fijo compuesto por 165 diputados<sup>7</sup>, muy inferior al diseñado en la constitución de 1961<sup>8</sup>. La consecuencia de ambas reducciones (eliminación de la cámara alta y reducción de la baja) es la disminución de la capacidad de representación del sistema. La constitución de 1999, a diferencia de la de 1961, hace eco de las luchas por el reconocimiento de mecanismos de democracia directa. Si bien la constitución de 1961 establecía dispositivos de participación directa como la iniciativa legislativa a través de un grupo de electores (ver tabla anexo n.3), la interpretación de los legisladores a partir de 1997 fue que otras formas de ejercicio de democracia directa podían ser compatibles con los preceptos constitucionales. Esto fue desarrollado extensamente en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política de 1997, tal como veremos más adelante.

Sin embargo, la constitución de 1999 incorporó nuevos métodos para la participación, detallando la posibilidad de realizar referendos consultivos acerca de la legislación en materias de “especial trascendencia nacional”, revocatorias de mandatos de cargos de elección popular, referendos aprobatorios de proyectos de ley, así como de los tratados, convenios o acuerdos internacionales, referendos abrogatorios para las leyes, iniciativa legislativa, enmienda y reforma constitucionales, y convocatoria a una Asamblea Nacional. Un último giro, y quizás el más importante en la tradición electoral venezolana, quedó plasmado en el artículo 330 de la constitución de 1999 que otorgó el derecho al sufragio a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad, cuando la cons-

---

7 Los criterios se aplican de la siguiente manera: 3 diputados por cada estado, 3 por el Distrito Capital y tres más por las minorías indígenas, para un total de 75. A esto deben sumarse 90 diputados (resultado de la división de la población total del país, entre la base poblacional de 1,1%) distribuidos entre las 24 regiones/D.C. en función de la población habitante.

8 El parlamento venezolano estuvo constituido entre 1958 y 1998 en su mínimo 183 miembros y en su máximo 261, contando diputados y senadores. La cámara baja alcanzó un máximo de 214 diputados en 1968 y se mantuvo en torno a los 200 salvo en el congreso de 1958 que contó con 132.

titución de 1961 habría decidido desplazarlos al margen de la contienda política, lo que constituiría una primera y clara señal del retorno de los militares como actores centrales de la política venezolana.

## TRAYECTORIAS DE DERECHO ELECTORAL EN LAS LEYES ENTRE 1958-2009

La centralidad de las elecciones en la política venezolana desde 1958 es notoria. Lo electoral se convirtió desde el inicio de la democracia en el mecanismo de resolución de conflictos por excelencia, siendo las leyes electorales las encargadas de procesar las tensiones de la democracia.

TABLA N.6. CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL VENEZOLANA,  
1958-2009.

Ley/Reforma	Fecha
Ley Electoral	1958
Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral	1959
Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral	1964
Ley de Reforma Parcial de la Ley Electoral	1968
Ley Orgánica del Sufragio	1970
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1973
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1977
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1988
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1989
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1992
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1993
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	1995
Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1997
Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	1998
Bases para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente	1999
Estatuto electoral del Poder Público	2000
Ley Orgánica de Procesos Electorales	2009

Fuente: [http://www.cne.gov.ve/pe\\_cne.php](http://www.cne.gov.ve/pe_cne.php)

Buena parte de los conflictos políticos venezolanos desde 1958 tuvieron resolución en una reforma de las leyes electorales. Los 51 años de continuos procesos electorales (entre 1958 y 2009) se caracterizaron

por los frecuentes cambios en la normativa electoral. En total se contabilizaron 17 modificaciones a las leyes electorales, que incluyen: la aprobación de 4 leyes (1958, 1970, 1997 y 2009), 11 reformas parciales, una base comicial para la convocatoria a la Asamblea Nacional en 1999 y un Estatuto Electoral del Poder Público. También se podría mencionar la Ley Orgánica del Poder Electoral del año 2002, la cual estableció la estructura organizativa y funcional del órgano encargado de la administración de los procesos electorales (Poder Electoral).

El escenario anterior promedia 3 años de vigencia para las normativas electorales, es decir, poco más de la mitad del mandato de casi la totalidad de los cargos de elección pública, lo que permite predecir que antes que cualquier gobernante finalice su período de ejercicio deberá someterse a nuevas reglas electorales. Ello nos brinda una imagen de la inestabilidad que atraviesa la política venezolana incluso en tiempos de relativa normalidad. Situación que se intensifica entre 1988 y 2009, período durante el cual se realizan 10 de las 16 modificaciones en la normativa electoral. Entonces, vale la pena preguntarse entonces: ¿en qué consistieron dichas reformas? ¿cuál fue su origen? y ¿por qué aumenta el número de las reformas a partir de 1988?

Iniciando por los principios del voto establecidos en las leyes electorales del período en estudio, puede observarse claramente que en su gran mayoría se mantienen iguales. En 1958 se instituye, sin interrupción, el voto universal, directo y secreto. Igualmente se esgrimen como principios la representación proporcional de las minorías, la participación ciudadana, así como también, el voto obligatorio y colaborativo. Como ya hemos señalado, tanto la representación proporcional de las minorías como el voto obligatorio son principios que irán desapareciendo de la legislación electoral, tanto por iniciativa de los legisladores como por cambios en la cultura democrática, consecuencia de la pérdida de la credibilidad en las sanciones por incumplimiento al deber de votar (Pérez Baralt, 2001: 123). La Ley Electoral de 1958 también estableció a las Fuerzas Armadas como garantes de la imparcialidad<sup>9</sup>, quizás un residuo

---

9 LE-1958, art. 35, ordinal 17: "Requerir del Ejecutivo Nacional, si lo creyere conveniente, la colaboración de las Fuerzas Armadas con los organismos electorales, para garantizar el orden y la imparcialidad del sufragio".

que dejaba la etapa que había comenzado con la Revolución de Octubre en 1945 de la mano de la alianza cívico-militar y de la Junta Revolucionaria de Gobierno. Rol que, sin embargo, no quedaría dispuesto más que en forma estrictamente nominal hasta 1998, para revertirse a partir de 1999 con la introducción del derecho al sufragio para los miembros activos de la Fuerza Armada Nacional.

Junto al nacimiento de la democracia nace también la preocupación por la constitución de un órgano comicial imparcial, independiente y autónomo. La fórmula aplicada inicialmente consistió en un modelo mixto constituido por miembros de los partidos políticos y ciudadanos sin filiación política, aunque privilegiando siempre a los primeros. No se percibía en ese momento contradicción en que los partidos políticos formaran parte del órgano comicial que evaluara la competencia partidista, pues después de todo, habían sido ellos los protagonistas de la construcción de la democracia, rol que debían continuar desempeñando: “en Venezuela los partidos políticos jugaron, desde 1958, un papel que por su importancia y por la variedad de sus funciones probablemente no es comparable al que desempeñaron en ninguna otra democracia competitiva” (Rey, 2009:104).

La conformación de los órganos electorales de la ley de 1958 fue modificada continuamente hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Sufragio de 1970, en búsqueda de la *receta perfecta*. De las continuas modificaciones se puede inferir que la principal preocupación era la conciliación del doble rol jugado por los partidos políticos para evitar que éstos se vieran tentados a privilegiar su rol de competidores en los comicios, por encima de su rol como garantes de la imparcialidad. Tal como explica Rey “con el advenimiento de la democracia, en 1958, los partidos políticos venezolanos, se convirtieron en órganos muy importantes –y al principio incluso indispensables– para la formación de la voluntad estatal, llegándose a producir un grado tal de articulación y conexión entre ellos y el Estado venezolano contemporáneo, que se llegó a caracterizar a éste como un estado de partidos” (Rey, 2009:105). Podría afirmarse incluso que las principales modificaciones de la democracia venezolana estuvieron íntimamente relacionadas con el rol del actor principal de la incipiente democracia.

La ley electoral de 1958 fue sustituida por la Ley Orgánica del Sufragio de 1970, la más reformada y al mismo tiempo de mayor duración en la historia democrática del país. La misma incorporó cambios fundamentales que permitieron la consolidación de los partidos políticos dentro del sistema político, ya no de forma genérica sino privilegiando claramente a aquellos partidos que habían construido sólidas bases nacionales de apoyo. Se estableció la conformación de los organismos electorales con mayoría de miembros provenientes de las postulaciones de los partidos políticos que hayan obtenido la mayor votación en las cámaras legislativas nacionales y una minoría de miembros sin filiación política.

La nueva ley también incrementó el poder del árbitro electoral dentro del sistema político venezolano al ampliar sus roles, sumándole a la organización y coordinación de los procesos electorales funciones judiciales al permitirle “evacuar las consultas que se le sometan sobre la aplicación o interpretación de la presente Ley, y resolver los casos no previstos en ella”. De igual manera, el organismo electoral adquirió facultades de fiscalización sobre otras instancias de gobierno vinculadas con los procesos comiciales, como por ejemplo las encargadas de la tramitación de cédulas, en un primer avance hacia el establecimiento de la autonomía de los organismos electorales, una tradición que se impuso en 1999 y que “rompe la trilogía clásica de la separación de poderes como estructura horizontal del poder” (Brewer-Carías, 1983:95). Igualmente cambia el carácter del Registro Electoral al establecerlo como “público y permanente”, condición necesaria para mantenerse actualizado y depurado, a la par de los ritmos demográficos de la moderna sociedad venezolana. Su carácter público permitiría a los partidos políticos desarrollar estrategias electorales direccionadas, así como el ejercicio de la contraloría y control de calidad sobre el Registro Electoral Permanente –REP. Esta modificación junto a los cambios en el uso de los medios de comunicación de masas en procesos electorales, en especial en la promoción de la equidad en el acceso al introducir el financiamiento de la propaganda electoral, supondrían la base sobre la cual aparecerían las modernas campañas electorales en Venezuela.

Una última innovación establecida en esta ley fue la disposición a la automatización del voto, una temprana apuesta a la modernización y actualización tecnológica, que permaneció como compromiso pendiente

te durante varias décadas, saldado únicamente a partir del año 2004, en un salto tecnológico sin precedente que representó la incorporación de máquinas de votación. La Ley Orgánica del Sufragio de 1970 fue la ley electoral que más y mayores modificaciones experimentó: 7 reformas hasta ser derogada 27 años después, en 1997. Tras una reforma menor en 1977 transcurre el período de mayor de estabilidad de la normativa electoral en la historia democrática del país. Durante los 11 años siguientes se mantiene inalterada la estructura legislativa, período durante el cual se realizan dos elecciones nacionales (presidenciales y legislativas de 1978 y 1983) y dos regionales (municipales 1979 y 1984). Sin embargo, el año 1988 da paso a una serie de cambios que transformaron el derecho electoral, siendo el más importante de ellos la extensión del sufragio universal a los ejecutivos regionales y locales (reforma de 1988). Este elemento formará el eslabón político del proceso de descentralización que había comenzado en el país y cuyo incentivo principal era aumentar la eficiencia y eficacia de la acción del Estado, acercando el gobierno a la ciudadanía. Empero, también transformó el significado de las elecciones para los venezolanos.

La elección de autoridades regionales y locales implicó también la separación de los procesos electorales, transformando el principio de simultaneidad de los comicios que había dominado hasta el momento. Así, la incorporación de los nuevos niveles de participación política obligaba a realizar comicios separados, al menos en estos niveles de gobierno. Luego de treinta años acostumbrados a participar en un único acto electoral, cada 5 años, los electores tendrían la posibilidad de asistir a distintos comicios. Dos últimas modificaciones implementadas por esta reforma serían una nueva modificación en la composición de los organismos electorales, lo que a su vez dio oportunidad a nuevos partidos políticos de formar parte del órgano rector de las elecciones. Por último, la Ley Orgánica del Sufragio luego de la reforma del año 1988, alcanzó el punto más alto del principio de representación proporcional, al generar el sistema electoral más incluyente de la historia venezolana.

Irónicamente, tan solo un año después una nueva modificación generaría un giro drástico en estos principios electorales, al incorporar el principio de representación personalizada, sistema mixto que combina

candidaturas nominales en circuitos uninominales (en los que se aplica el criterio de representación mayoritario), con circuitos bajo el criterio de representación proporcional, esto para los legislativos nacional y regionales, al tiempo que estableció un sistema de listas abiertas para los municipales, modificando con ello el sistema político en su totalidad, incentivando la aparición de una gran cantidad de partidos políticos y líderes regionales que competirían por la legitimidad junto a los partidos políticos “tradicionales”. Una segunda modificación propuesta por la reforma de 1989 fue la automatización del registro electoral permanente, que promovía que todo ciudadano tras cumplir 18 años fuese incorporado de forma automática al registro electoral. Normativa que nunca pudo ser implementada, porque demandaba no solo la automatización del sistema de registro electoral, sino de todos los sistemas vinculados a la dinámica demográfica venezolana<sup>10</sup>.

Las reformas que siguen a la de 1989 marcan el inicio de un convulsivo período durante el cual se intenta canalizar electoralmente las crecientes tensiones políticas, sociales y económicas de un modelo de sociedad que mostraba claras señales de inviabilidad. Así, entre 1992 y 1995 se pone a prueba un sistema electoral a nivel regional que aumenta drásticamente el voto nominal personalizado hasta distribuir el 66% de los escaños bajo este principio y flexibilizar las normas para la participación en elecciones de nuevos partidos y líderes organizados en grupos de electores. Adicionalmente, en este período los partidos políticos pierden la hegemonía en la conducción y organización de los procesos electorales, tras la incorporación de actores independientes en la dirección del organismo electoral a partir de 1995, cambios que significaron el inicio del quiebre de la participación política a través de partidos políticos, y en términos generales, el desmontaje del sistema de partidos venezolano. Así, las reformas de estos años incentivaron la incorporación de nuevos actores en la escena electoral, tanto como autoridades electorales como candidatos a través de grupos de electores, brindando una alternativa a la participación política a través de grandes partidos nacionales. Todo esto exacerbado por el contexto político nacional en el que llegaría por

---

10 Es decir, registros de nacimientos, defunciones, migraciones internas y externas, así como delitos que acarrearán la pérdida de los derechos políticos.

primera vez a la presidencia de la república en el año 1993 un líder sin apoyo de los dos grandes partidos tradicionales (Acción Democrática y COPEI), marcando con ello el inicio del colapso del sistema de partidos.

En 1995 se intentó infructuosamente contener el inminente fraccionamiento del sistema de partidos que todos los incentivos produjeron, aumentando los umbrales de apoyo requeridos para las postulaciones de candidatos en todos los niveles. Sin embargo, estos no lograron parar la creciente oferta electoral. En este período se ensaya también la modificación del número base de diputados al Congreso, primero disminuyendo en 1993 y luego aumentando en 1995 el nivel de aporcionamiento para la construcción de circuitos electorales, para ajustarse a la demanda ciudadana de elegir candidatos bajo sistemas unipersonales. La Ley Electoral Orgánica del Sufragio es derogada en 1997 por La Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, la cual recoge en su seno todos los experimentos realizados los años anteriores. Entre las más llamativas modificaciones de esta ley se encuentra la introducción del concepto de “pueblo” utilizado al definir la administración electoral como un instrumento para el ejercicio de la soberanía popular. También reaparece en ella la tensión constante respecto a la composición del árbitro electoral, aunada ahora a la creciente desconfianza hacia los partidos políticos, imponiendo un drástico giro para impedir la postulación de toda persona vinculada a partido político alguno: los postulados debían salir entonces de las filas de los *independientes*.

De todos los cambios que introdujo la ley de 1997, tres innovaciones representaron un cambio cualitativo de especial trascendencia en la tradición electoral venezolana: la incorporación de una normativa para el ejercicio de la democracia directa, incluyendo la iniciativa popular; la incorporación de la cuota de género que exigía a partidos políticos y grupos de electores, la incorporación en sus listas en los cargos por representación proporcional un mínimo de 30% de mujeres; y, la eliminación de la obligatoriedad del voto.

## EL USO POLÍTICO DE LA NORMATIVA ELECTORAL

El período que comprende los primeros 40 primeros años de democracia venezolana narra el auge y caída de los partidos políticos como protagonistas del sistema político venezolano, dinámica que quedó plasmada en las cambiantes las leyes electorales, y que reflejó también la caída de la hegemonía del sistema proporcional puro. Las reformas electorales a partir del año 1989 marcaron el punto de quiebre de la tradición proporcional y el inicio de un período de intensa volatilidad, en el que se ensayaron diversas alternativas, especialmente en las elecciones legislativas a nivel municipal y estatal. Pero la llegada de una nueva élite política el año 1998 y de su propuesta política marcaron a partir de 1999 un nuevo y radical giro. Tras la victoria en las elecciones presidenciales de 1998, Hugo Chávez prosiguió en 1999 con su principal oferta de campaña: la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para refundar la república, evento que pondría nuevamente el destino de Venezuela en manos de una ley electoral.

Las Bases para la Convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 fue la herramienta que la nueva élite política diseñó para elegir los representantes que escribirían la nueva constitución. Propuesta por Hugo Chávez las bases comiciales serían ligeramente modificadas posteriormente por la Corte Suprema de Justicia, dejando inalterada su esencia. La normativa representa un giro sin precedentes en la concepción de la representación política en la democracia venezolana, al establecer que la elección de los constituyentes sería estrictamente de forma personalizada a través de un sistema mayoritario puro constituido por circuitos plurinominales. Por otro lado, la normativa permitió múltiples formas de postulación de candidatos: iniciativa propia, iniciativa de cualquier sector de la sociedad y partidos políticos, consolidando la frenética búsqueda de nuevos actores políticos que sustituyeran a los partidos.

Si las bases comiciales fueron las reglas para la transición constitucional, el Estatuto Electoral del Poder Público del año 2000 fue la norma concebida para la primera configuración de los poderes que públicos

electos a partir del voto popular tras la aprobación de la constitución de 1999. El estatuto definido como una norma intermedia para adaptar la ley electoral de 1997 a las modificaciones realizadas a la constitución en 1999, preveía la definición de nuevos principios orientadores para regular los procesos de renovación de todas las autoridades. Esta normativa desarrolló los principios fundamentales del sistema electoral establecidos en la constitución de 1999, bajo una interpretación que privilegió un sistema mayoritario y la eliminación del financiamiento público a partidos políticos y candidatos. También rompió la tradición legislativa venezolana al permitir la reelección, así como la permanencia en sus cargos durante las campañas electorales, de candidatos para reelección de los ejecutivos nacional, regionales y municipales. Finalmente, estableció como requisito de postulación tanto a instancias legislativas como ejecutivas, la presentación de un programa de gestión.

A pesar de su *estricto carácter provisional*, los estatutos del año 2000 permanecieron vigentes durante casi una década, regulando mayor número de procesos electorales que cualquier otra ley electoral en la historia democrática del país, siendo sustituidos únicamente en las vísperas de las elecciones parlamentarias de 2010 y como consecuencia del cambio en las preferencias de los electores. La nueva ley estuvo orientada a contener la caída del apoyo electoral al proyecto político liderado por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y su líder Hugo Chávez, maximizando la distribución de los votos del PSUV y sus aliados, y conteniendo el apoyo a las fuerzas de oposición, concretando un giro de 180 grados que impuso un modelo electoral mayoritario ajeno no solo a la tradición electoral inaugurada en 1958 sino también en la constitución de 1999.

## SISTEMA ELECTORAL Y ELECCIONES

En los apartados precedentes sobre las leyes electorales de 1958 a 2009, se ha evitado analizar intencionalmente el sistema electoral, para poder revisarlo a profundidad y en conjunto en esta última parte. El sistema electoral es el conjunto de técnicas encargadas de traducir la voluntad del elector en escaños (Nohlen, 1995:34). Diseñados a partir del derecho electoral constituyen la dimensión que caracteriza a las distintas doc-

trinas políticas que hacen vida dentro del sistema político democrático, divididas en dos grandes modelos según el tipo de mayoría al que aspiran construir: la tradición mayoritaria y la consensual de la democracia (Lijphart, 2000).

Los sistemas electorales representan la estructura diseñada sobre la cual los candidatos deben competir por el poder político, determinando los mecanismos de operacionalización de votos en escaños y la forma de votación disponible para los ciudadanos. Para ello los sistemas electorales ordenan la competencia a partir de cinco dimensiones: 1) **Las nominaciones:** entendidas como las reglas que regulan quiénes y cómo deben ser seleccionados los candidatos<sup>11</sup> a competir en el proceso electoral. 2) **La forma de las candidaturas o nominaciones:** referida a las formas de votación nominal y lista, así como la posibilidad de construir alianzas y coaliciones. 3) **Los procesos de votación:** estrechamente ligados a la forma de la candidatura, se refiere al procedimiento de la votación, es decir, el número de votos disponibles y sus formas, que van del voto único hasta el voto múltiple, en el que cada elector dispone de tantos votos como escaños en disputa hay. 4) **Las circunscripciones:** relacionadas con la distribución tanto en magnitud (número de escaños disputados por circunscripción), el número (cantidad de circuitos) como geográfica (delimitación geográfica de las circunscripciones). 5) **La forma de conversión de votos en escaños:** entendida como las reglas encargadas de regular el conteo y transformación de los votos en escaños, es decir, las fórmulas aplicadas en cada votación<sup>12</sup>.

A través de estas dimensiones, el diseño del sistema electoral transforma las decisiones individuales en colectivas. La más importante de ellas: generar gobiernos. ¿Pero cuáles son los principios políticos tras los sistemas electorales? Al respecto existen dos grandes tradiciones basadas en los niveles de exclusión e inclusión que definen los sistemas electorales mayoritarios y los de representación proporcional, en cuyo contraste “aparece en la definición más básica y literal de democracia, a saber, gobierno del pueblo o, en el caso de la democracia representativa, gobierno de los representantes del pueblo” Lijphart (2000:13).

---

11 Ver Cox, 1997: 38.

12 Ver Nohlen, 1995: 47-85.

La definición de democracia como “gobierno del y para el pueblo” plantea la pregunta: ¿quién gobernará?, al tiempo que plantea el problema de la representación: ¿cómo responderán los representantes a los intereses del pueblo? Estas preguntas son especialmente válidas en sociedades plurales caracterizadas por la diversidad de preferencias. Las tradiciones democráticas dan respuestas distintas. La respuesta de la tradición mayoritaria es “lo que diga la mayoría. Ésta es la esencia del modelo. La respuesta mayoritaria es simple y directa y desprende un gran atractivo, puesto que es obvio que el gobierno de la mayoría y de acuerdo con los deseos de la mayoría se acerca más al ideal democrático de ‘gobierno del y para el pueblo’ que el gobierno por y de acuerdo con una minoría” (Lijphart, 2000:13-14). Sin embargo, otra respuesta es también posible.

La tradición de la democracia consensual (representación proporcional) afirma que debe gobernar el mayor número de gente posible. Por ello, “no se diferencia del modelo mayoritario en lo referente a aceptar que el gobierno de la mayoría es mejor que de la minoría, pero acepta el gobierno de la mayoría únicamente como requisito mínimo” (Lijphart, 2000:14). Así, el principio de la democracia consensual intenta maximizar el tamaño de las mayorías a través de la construcción de grandes acuerdos. Las diferencias entre las dos tradiciones son importantes y tienen consecuencias sobre la forma cómo funcionan las democracias, mientras el modelo mayoritario “concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mayoría relativa (...) el modelo consensual intenta dividir, dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente ligada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (Lijphart, 2000: 14).

Los dos modelos también se diferencian entre sí a partir de la forma de comprender la función representativa. El objetivo de la forma de representación por mayoría es construir mayorías parlamentarias para un partido (Nohlen,1995:92), sobredimensionando las preferencias de los electores. Su principio político es la construcción de un gobierno fuerte y estable que garantice la gobernabilidad. Por su parte, el modelo de representación proporcional entiende la representación como una copia o

reflejo de las preferencias políticas de la población, razón por la cual el número de votos y escaños deben corresponderse lo más fielmente posible, priorizando la representación sobre la gobernabilidad. Su principio político es la construcción de consensos y la negociación entre partidos políticos. Ambos modelos representan los puntos extremos de un continuo mediado por versiones mixtas, que intentan combinar ambos principios o modelos de representación.

## SISTEMA ELECTORAL VENEZOLANO EN LAS LEYES ELECTORALES

El sistema electoral presidencial venezolano se rige por las normativas desarrolladas en las constituciones de 1961 y 1999. Ambas estipularon un sistema de mayoría relativa, de una sola vuelta que luego es desarrollado en las leyes electorales. Tanto en las elecciones presidenciales como en las parlamentarias se permiten la construcción de alianzas, entendidas como la posibilidad de votar por un mismo candidato a través de diversas organizaciones políticas, permitiendo que diversos partidos políticos presten su apoyo a candidatos externos sin comprometer sus candidaturas en otros circuitos y/o procesos electorales. Sin embargo, el sistema electoral presidencial presentó durante los primeros años de democracia, una restricción importante que privilegiaba las postulaciones de partidos políticos nacionales en elecciones presidenciales al establecer que solo podrían postularse “candidatos para la Presidencia de la República las organizaciones o partidos políticos constituidos en siete (7) circunscripciones electorales por lo menos” (LE-1958, art. 69)<sup>13</sup>.

La ley de 1970 aumentó dicha limitación al restringir las postulaciones exclusivamente a partidos políticos nacionales y al aumentar el número de circunscripciones requeridas de 7 a 12 para las postulaciones de grupos de electores (artículo 95). La ley de 1997, por su parte, mantiene las mismas condiciones en cuanto a partidos, sin embargo, aumenta el nú-

---

13 Vale la pena recordar que las circunscripciones a las que hace referencia son equivalentes a los estados.

mero de circunscripciones a 16 (artículo 132 y 139). Les da un giro al suavizar los requisitos, solicitando sólo el respaldo del 1% de los electores de la circunscripción nacional (EEPP-2000, artículo 18). Además, exige este porcentaje por postulante y no por organización política que lo respalde, flexibilizando al máximo los requisitos de ingreso para las organizaciones políticas. Tradición que continúa la ley de 2009, pues no establece mayores restricciones para las postulaciones al cargo de Presidencia de la República más allá de las establecidas en la Constitución<sup>14</sup>.

La ley de 2009 también permite la postulación de candidatos para los todos procesos electorales de organizaciones con fines políticos, grupos de electores y electoras, ciudadanos y ciudadanas por iniciativa propia y comunidades u organizaciones indígenas (LOPRE-2009 art 47), exigiendo requisitos únicamente a las postulaciones por iniciativa propia (art. 53), lo que significa una disminución en los costos de entrada (postulaciones) que promueve la incorporación de una mayor cantidad de organizaciones políticas en los procesos eleccionarios aumentando el fraccionamiento del sistema de partidos. En oposición a los pocos cambios experimentados por el sistema presidencial, el sistema de representación electoral parlamentario sufre importantes modificaciones que nos señalan que el sistema político no cuestionó tan duramente los liderazgos personales como a los partidos (ver tabla anexo n.5).

Los primeros 30 años de elecciones democráticas en Venezuela se caracterizaron por la continuidad y profundización del sistema de representación proporcional, hasta la irrupción en el año 1989 del sistema mixto o proporcional personalizado. La modificación de este principio a partir de entonces implicó cambios importantes en por lo menos 5 áreas del sistema parlamentario: 1. la representación de minorías desaparece como principio; 2. las circunscripciones, se adaptan a los nuevos esquemas y divisiones territoriales y del número de escaños a elegir; 3. las formas de postulación, se adaptan a los criterios proporcional y nominal; 4. la forma de candidatura; y 5. la manera de votar, que al otorgar dos

---

14 C-1999, art 227: "Para ser elegido Presidente o Presidenta de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad, ser mayor de treinta años, de estado seglar y no estar sometido o sometida a condena mediante sentencia definitivamente firme y cumplir con los demás requisitos establecidos en esta Constitución."

formas de candidatura o sistemas paralelos (nominal y lista), demanda la adaptación de la forma de votación.

La representación de minorías como principio que formó parte de la tradición electoral venezolana incluso desde 1945, cuando se sustituyó el sistema mayoritario que hasta entonces había imperado en el país (Rachadell, 2007) y que desde 1958 se mantiene el principio dominante hasta 1988 de forma sostenida. Los dos elementos que preservaron este derecho fueron la aplicación de la fórmula del cociente (una adaptación de la fórmula D'Hondt) en circunscripciones equivalentes a los estados, junto a la adjudicación de diputados adicionales en función del cociente electoral nacional, mediante el cual se suman los votos obtenidos por cada partido en todo el territorio nacional. El paso al sistema mixto supuso en la ley de 1989 una reducción de la mitad de los escaños electos mediante listas proporcionales, aunque el sistema mantuvo el criterio de diputados nacionales adicionales.

Sin embargo, esta tendencia que se mantendría relativamente igual entre 1989 y 1998, avanzó claramente hacia un sistema mayoritario puro con las bases comiciales de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 y su sistema de circuitos nominales y plurinominales de mayoría relativa.

Entre 2000 y 2009 el sistema de representación proporcional personalizada regresaría, aunque seriamente reducido, pues los mecanismos de proporcionalidad irían desapareciendo progresivamente. Tanto el estatuto electoral provisional de 2000 como la posterior ley de 2009 excluyeron la posibilidad de adjudicar diputados a través del cociente electoral nacional, aunque a nivel constitucional esta posibilidad es completamente viable. En los estatutos de 2000 también se elevó el número de escaños a elegir bajo el principio nominal a un 60%, dejando el restante 40% al principio de proporcionalidad. La ley de 2009, sin embargo, no estableció un porcentaje único, sino que optó por establecer un criterio rígido, según el cual: “cuando el número de diputados y diputadas a la Asamblea Nacional (...) y demás cuerpos colegiados de elección popular, a elegir, sea igual o mayor a diez, se elegirán tres cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización” (artículo 14), mientras que: “cuando el número de diputa-

dos y diputadas a la Asamblea Nacional (...) y demás cuerpos colegiados de elección popular, a elegir, sea igual o menor a nueve, se elegirán dos cargos por lista, según el principio de representación proporcional. El número restante de cargos se elegirá en circunscripciones nominales según el principio de personalización” (art. 15).

Aunque la aplicación de este principio puede formar en algunas circunscripciones la elección de hasta un 66% de cargos bajo el criterio proporcional (por ejemplo, aquellos circuitos donde se eligen 3 escaños como es el caso del estado Amazonas), en otras, genera tan sólo 20% (como por ejemplo en aquellos casos donde se eligen 15 escaños como en el estado de Zulia), produciendo distorsiones que privilegian el principio mayoritario al tiempo que vulneran el derecho a la proporcionalidad. Además, establece un límite muy bajo de escaños a distribuir entre las listas como para lograr un mínimo nivel de proporcionalidad. El umbral de 3 escaños distribuidos a través de listas genera el menor nivel de proporcionalidad posible de entre todas las alternativas mixtas, castigando a todos los partidos a partir del tercero, demandando una votación muy alta para calificar dentro de los 3 escaños disponibles (exigiendo al menos 25% de votos para garantizar un escaño), efecto que se acentúa aún más en circunscripciones de 2 escaños proporcionales (que exige un 33% de votos).

La ley de 2009 también incluye un nuevo elemento contrario tanto a la tradición electoral, como a la misma constitución de 1999. El art. 8 separa las elecciones nominales e independientes, creando dos sistemas electorales paralelos e independientes, al afirmar que “en ningún caso, la elección nominal incidirá en la elección proporcional mediante lista”. Anteriormente, para garantizar la proporcionalidad en el sistema mixto, se establecía que para la asignación de los escaños disputados bajo el sistema lista debían calcularse los escaños obtenidos por los partidos políticos en los circuitos nominales, y de alcanzar o superar la proporción obtenida a través de las listas no se tomaba en cuenta, de manera que los escaños bajo el sistema lista se otorgarían a los partidos que habían resultado sub-representados. Sin embargo, el artículo 8 de la ley de 2009 generó un sistema institucional cuyo objetivo es sobre represen-

tar a las mayorías, abandonando con ello el principio establecido en la Constitución de 1999 en su artículo 63.<sup>15</sup>

La modificación del principio de representación incide también en el diseño de las circunscripciones electorales. Durante el período de apogeo del principio de representación proporcional de las minorías (1958-1988), las circunscripciones se mantuvieron en número igual a las entidades federales que componían el Estado Federal, es decir 23. A partir de 1989 se multiplicaron para introducir los circuitos uninominales establecidos en la reforma de ese año, siguiendo la norma que establecía que “en las entidades federales donde se deba elegir tres (3) o más diputados, se dividirá entre dos (2) el número de diputados a elegir. El número entero mayor o mayor más próximo al resultado de esa división corresponderá a los diputados a ser electos por el sistema uninominal, el resto se elegirá por el sistema de listas según el principio de representación proporcional. El número de diputados a ser electos por la vía uninominal define el número de circuitos electorales para la elección de diputados al Congreso de la República que deba tener cada entidad federal” (LRP-1989, art. 3). Este criterio se mantuvo inalterado hasta el año 1997, cuando se incorporó la posibilidad de construir circuitos plurinominales, es decir, circuitos donde se compite por más de un cargo, pero bajo criterio de mayoría relativa. El artículo 14 de la ley de 1997 establecía que “a fines de que en cada entidad federal los cargos nominales a elegir se correspondan con los índices poblacionales<sup>16</sup> establecidos para la conformación de circunscripciones electorales, se podrá agrupar municipios o parroquias contiguos hasta alcanzar el índice correspondiente o múltiplo de él”.

La incorporación de circuitos plurinominales, tal como afirma Rachadell (2007:245) “lesiona el principio de la representación proporcional e, incluso el de la personalización del sufragio (ya que) crea una lista

---

15 C-1999, Art 63: “El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.”

16 El índice poblacional es el indicador utilizado para calcular el aporcionamiento, es decir, la cantidad de electores por diputado, y permite medir el peso relativo de cada voto en la elección de sus representantes. En este sentido, permite evaluar el cumplimiento del criterio de igualdad del voto.

dentro de un circuito, donde se elige sin representación proporcional, lo que incrementa la posibilidad de la sobrerrepresentación (perjudicando) a las organizaciones políticas que aspiran a obtener escaños por representación proporcional”. Los circuitos plurinominales, también privilegian a los partidos que tienden a concentrar votos en determinados circuitos. En este sentido, son un incentivo para los partidos regionales y para el fraccionamiento y dispersión territorial de los votos. Los circuitos plurinominales alcanzan su apogeo en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, donde se eligen 128 asambleístas en 25 circuitos plurinominales<sup>17</sup> (24 correspondientes a los estados y el Distrito Federal y 1 circunscripción nacional).

Por su parte, los estatutos de 2000 retoman los circuitos tal como habían sido establecidos en 1997, criterio que es mantenido también por la ley de 2009, al que agrega la posibilidad de diseñar circunscripciones sobre la base de divisiones político-territoriales establecidas en la constitución. Las circunscripciones electorales en el derecho electoral venezolano estuvieron vinculadas siempre a las entidades federales (de 1958 a 1988) y luego, a los municipios e incluso a las parroquias (de 1989 a 2008). Pero la LOPRE 2009 introdujo el criterio de “comunidades” y “comunas”, elementos que carecían de referentes legales para su definición al momento de aprobación de la ley<sup>18</sup> “para la elección de los cargos (...) en los municipios y parroquias de alta densidad poblacional, las circunscripciones podrán conformarse en comunidades o comunas, considerando la dinámica política, económica, social y cultural de dichos espacios” (LOPRE-2009, art. 19, numeral 3). Adicionalmente, resalta la tautológica definición que recurre a un principio político (dinámica política) para la construcción de las circunscripciones político-electorales.

Otro elemento relacionado con las circunscripciones electorales es la modificación de la base poblacional, entendida como la razón entre electores y el (los) escaño(s) en contienda por cada circuito. La utiliza-

---

17 A lo que debe sumarse una circunscripción indígena donde se eligen 3 asambleístas adicionales.

18 Esto cambió con la aprobación en diciembre de 2010, de las denominadas leyes del poder popular: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Contraloría Social y la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

ción del índice poblacional (que no es más que el resultado de la división población entre diputados) se orienta a la disminución del malaproporcionamiento, entendido como diferencias significativas entre el índice poblacional de distintos circuitos, lo que vulnera el principio de la igualdad del voto (*one man, one vote, same weight* / un hombre, un voto, mismo peso).

Desde 1958, la ley estableció como índice poblacional 50.000 electores por diputado (ver tabla anexo n.5, Base Poblacional), criterio que se mantiene hasta 1970, cuando se sustituye la base poblacional por un índice de 0,55% electores por diputado<sup>19</sup>. Este nuevo parámetro se mantuvo hasta 1998, para ser suplantado tanto por las bases comiciales de 1999, que aumentó la proporción a 1%, como por el estatuto electoral de 2000 que amplió aún más la relación, al establecer la base poblacional en 1,1%, índice que se mantiene en la ley de 2009. El efecto inmediato del aumento de la base poblacional es la disminución del tamaño del parlamento, lo que limita la capacidad de reproducir las fuerzas políticas y sociales de la sociedad venezolana. Así, a partir del año 2000 la relación entre representantes y representados disminuyó a la mitad respecto a los 40 años anteriores, lo que hizo que disminuyese también la calidad de la representación.

El último elemento vinculado a las circunscripciones y a la base poblacional es el margen de variación, según el cual se establecen las desviaciones máximas de la base poblacional toleradas, sin que se vulnere el principio de igualdad del voto. El margen de tolerancia fue incorporado por primera vez en la legislación con la reforma del año 1989, que estableció desviaciones máximas de 15% (por encima o por debajo) de la base poblacional (art. 8, numeral B), margen que se mantuvo hasta la reforma de 1993 cuando disminuyó a 5% (LRP-1993, art. 6, numeral B), para aumentar nuevamente hasta un máximo de 20% en la reforma de 1995 (LRP-1995, art. 6, numeral B y párrafo único). Pero con la incorporación de los circuitos plurinominales se eliminaron los márgenes de tolerancia, porque este tipo de circuitos facilitan la construcción circuitos con bases poblacional con márgenes muy pequeños, haciendo innecesario el concepto.

---

19 Para la obtención de la base poblacional, se divide la población electoral nacional entre el 0,55% de la misma. El resultado es utilizado como base poblacional.

Los costos de postulación para las elecciones parlamentarias siguen un patrón inverso al del sistema electoral presidencial. Inicialmente flexible, permitía la participación de partidos políticos regionales y grupos de electores regionales con apoyo tan sólo de 100 electores (LE-1958, artículo 73). Luego en 1970, el requisito para grupos de electores se restringe, al solicitar los mismos recaudos que a los partidos políticos regionales (LOS-1970, artículo 99), para luego ser modificado en 1989 al solicitar 0.5% de apoyo en las circunscripciones electorales (LOS-1970/LRP-1989, artículo 102). La LOSPP-1997 mantiene los requisitos iguales que en la legislación anterior (arts. y 131); sin embargo, evade definir los requisitos necesarios para los cargos nominales.

Las bases comiciales de la Constituyente de 1999 reiteran la necesidad de apoyo del 0.5% de los votantes para cada circunscripción (recorremos que esta elección solo toma en cuenta los cargos nominales en circuitos plurinominales). Mientras que los estatutos del año 2000 elaboran requisitos idénticos tanto para las postulaciones a cargos nominales como listas, exigiendo el respaldo del 1% de los electores del circuito en cuestión (arts. 16 y 17). La ley del 2009, por su parte solo establece requisitos para las postulaciones independientes, solicitando un respaldo de 5% de los electores en el circuito respectivo (art. 53), aumentando los costos de entrada a niveles sin precedentes.

Como hemos mencionado anteriormente, un requerimiento innovador que se repite tanto en los estatutos de 2000 como en la ley de 2009 es el de solicitar a los candidatos un “programa de gestión”. Las alianzas electorales siguen exactamente la misma ruta trazada en el sistema electoral presidencial (ver tabla anexo n.5). Las alianzas son especialmente importantes para el análisis de sistema electoral parlamentario, ya que permiten desarrollar estrategias para la supervivencia de los partidos en circuitos donde no tienen apoyo suficiente (Cox, 1997), disminuyendo, por un lado, los costos para los partidos regionales, y permitiendo su crecimiento y transformación en partidos nacionales.

Los dos últimos elementos del sistema electoral, forma de candidatura y forma de votación, están íntimamente ligados entre sí, y a su vez al principio de representación. Durante el período de auge del sistema de representación proporcional, la forma de candidatura que correspondía

era la de listas. Entre las alternativas de listas disponibles se estableció la de listas cerradas y bloqueadas, lo que se traducía en un solo voto por elector para cada cuerpo colegiado. En 1989, con la introducción del principio de representación proporcional personalizada a través del voto uninominal, se mantuvo el voto de lista, tal como había prevalecido durante los 30 años anteriores, para incorporarse además tantas candidaturas nominales como circuitos de mayoría en cada entidad federal, lo que demandaba un voto adicional por nombre y apellido para cada elector, sumado al voto de lista.

La selección del principio de representación proporcional personalizada introdujo un criterio de circuitos de mayoría relativa, desechando otras alternativas como las listas abiertas y/o desbloqueadas, en las que los electores pueden reorganizar por nombre y apellido las listas presentadas por los partidos políticos, en donde no se necesitaba incorporar al sistema mayoritario. A partir de 1997 se mantiene el sistema de representación proporcional personalizada, pero adicionalmente se introducen circuitos plurinominales, que elevan el número de candidaturas y votos nominales en un mismo circuito manteniendo el criterio mayoritario, que como hemos señalado, trata de listas que eligen sin razón de proporcionalidad. Esto se tradujo en un sistema de votación de un voto lista, más tantos votos nominales como escaños se eligen en cada circunscripción, criterio permanece en la ley aprobada en 2009.

## CONCLUSIONES

El derecho electoral atravesó durante los años 1958 y 2009 por tres etapas. El inicial período de treinta años de estabilidad fue seguido por una volátil década de infructuosos experimentos que culminaron, a partir de 1999 en un drástico giro de 180 grados. Los cambios de las dos primeras etapas son un claro reflejo de las tensiones experimentadas por la democracia venezolana en su búsqueda por frenar la creciente desafección y deterioro político que marcaron el fin del siglo XX. La trayectoria de las reformas electorales durante estas etapas iniciales da cuenta de los intentos (en ocasiones desordenados, en ocasiones desesperados) por corregir el rumbo político de la democracia, y en especial para solucio-

nar la creciente crisis de representación política que destruía progresivamente la relación entre la tríada ciudadanía-partidos-estado.

Las numerosas reformas no solo denotan una preocupación constante por la salud de la democracia, sino también son una prueba palpable del lugar especial que ocupaba el procedimiento democrático en la cultura política venezolana. Los múltiples experimentos e intentos de construir una nueva institucionalidad que, como fórmula mágica, lograra enfrentar, canalizar y resolver los conflictos políticos revelan también el compromiso de las élites políticas en buscar soluciones exclusivamente a través de elecciones regidas por normativas previa y ampliamente acordadas con todos los actores políticos. En este sentido, es sumamente interesante la aceleración de la dinámica reformista luego de que dos golpes de estado irrumpieran en la política nacional en 1992. Podría decirse que parte de la respuesta política al alzamiento de la clase militar fue un intento de mejorar la representación. Así, mientras que en los primeros 34 años de democracia se contaron 9 modificaciones a la normativa electoral, los seis años siguientes se realizaron 5 modificaciones de gran envergadura.

Sin embargo, y visto solo en perspectiva, los intentos de renovación ensayados durante los años 80 y 90 se convirtieron, tras la llegada de los rebeldes de 1992 al poder en 1999, en el instrumento político predilecto para ocultar la aversión a los partidos políticos, las instituciones de construcción de consenso, así como la ambición de poder ilimitado tras un manto democrático, permitiendo el desmantelamiento de la institucionalidad democrática y la posterior regresión autoritaria, que caracteriza la transición a la tercera etapa del sistema electoral venezolano.

La democracia venezolana nació en 1958 de la mano de los partidos políticos, con los que compartía parte de su propio “código genético”. Democracia y partidos fueron durante muchos años una dupla inseparable. Por ello se pensaba que la democracia en manos de sus progenitores, los partidos políticos, estaría siempre a salvo. Así quedó plasmado en las primeras leyes electorales que modelaron un sistema electoral orientado a fortalecer los partidos políticos no son sólo como competidores por el poder político, sino también como garantes del proceso y por tanto de

la democracia. El pasar del tiempo, sin embargo, resquebrajó su legitimidad, incentivando la búsqueda de sustitutos.

En 1997 se da un paso al incorporar el concepto de “pueblo” como entidad distinta a cualquier partición de la sociedad (partidos políticos), reflejando una posición frente a organizaciones que se asociaban cada vez más con “intereses particulares” y por tanto incapaces de cumplir con la imprescindible representación del “virtuoso pueblo”. Sentimiento este que alcanzó su máxima y constitucional expresión en 1999, cuando la nueva carta magna se abstuvo de siquiera nombrarlos, pasando así de ser los actores principales del sistema político democrático esbozado a partir de 1958, a convertirse en los grandes culpables de todo mal anterior al sistema político plasmado en 1999. Tendencia esta que se refuerza aún más en la ley electoral de 2009. Ello implicó también, que los partidos políticos fuesen excluidos de las actividades de organización y supervisión de elecciones. Cuestionado el titular de la representación se prosiguió hacia el cuestionamiento de la forma de representación. A partir de 1999, en las leyes esgrimen un nuevo modelo de representación orientado a promover la concentración del poder en manos de una opción política.

La constitución de 1999 define la representación bajo una perspectiva conocida como representación fraccionada, según la cual la soberanía es única, indivisible e irreconciliable, lo que quiere decir que la construcción de una mayoría adquiere una única y antagónica forma de expresión, en la que los ciudadanos suscriben un contrato social original en el que se comprometen “unánimemente a obedecer los mandatos de la voluntad general” (Rey, 2009:17), contrayendo un compromiso normativo que los obliga moralmente a aceptar todas las decisiones de la mayoría, principio que ha servido desde ese mismo año para un sistema electoral que garantice a la mayoría su independencia del resto de la sociedad, aunque el texto constitucional mantenga nominalmente el principio de la proporcionalidad junto al de personalización del voto.

## FUENTES CONSULTADAS

Aragón, Manuel, (2007), “Derecho de sufragio: Principio y función”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE-IIDH-IDEA-TEPJF-Universidad de Heidelberg-IFE, 162-177.

Bermeo, Nancy (2016) “On Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.

Brewer-Carías, Allan (1983), “Normativa Electoral Venezolana”, en *Conciencia 21. Sistema político y campañas electorales*, Caracas. 85-100.

Brewer Carías, Allan (2001), *La Constitución de 1999*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Briceño, Héctor (2009) “Participación electoral y cultura política en Venezuela, 1958-2007”. *Revista Cuadernos del Cendes*, 72: 37-65.

Briceño, Héctor (2011) *Reformas electorales y sus efectos en el sistema político venezolano 1999 – 2010*. Informe final presentado a CLACSO, en el marco del programa de becas CLACSO-ASDI 2010. (En proceso de publicación en la biblioteca virtual CLACSO).

Cantón, Matthias, Sabsay, Daniel y Thibaut, Bernhard (2007), “La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), (2007), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE-IIDH-IDEA-TEPJF-Universidad de Heidelberg-IFE, 108-123.

Cox, Gary (1997), *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, Robert A. (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Editorial Tecnos.

Diamond, Larry (2004), “Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos”. *Revista Estudios Políticos (Medellín)*, n.24, 117-134.

Duverger, Maurice (1980), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Editorial Ariel.

Gutiérrez, Edgar (2007) *Fijando las reglas del juego. Elecciones, partidos y leyes electorales en Venezuela, 1958 – 2000*. Caracas: UCV.

Hermet, Guy; Roquié, Alain y Linz, Juan (1992), *¿Para qué sirven las elecciones?* México: FCE.

Keane, John (2020), *The New Despotism*. Harvard: Harvard University Press.

Lehoucq, Fabrice (2007) “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, causas y consecuencias”, *Revista Mexicana de Sociología*. 69, (1):1-37.

Levitsky, Steve y Way, Lucan (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Levitsky, Steve y Ziblatt, Daniel (2018), *How democracies die*, New York: Crown.

Lijphart, Arend, (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Editorial Ariel.

Lührmann, Anna y Lindberg, Steffan (2019), “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, *Democratization*, 26 (7): 1095-1113.

Maingón, Thais (2003), “Venezuela: deslegitimación y colapso del sistema de partidos”, *Revista Temas de Coyuntura*, n.53, 45-76.

Marsteintredet, Leiv y Malamud, A. (2020), *Golpes con adjetivos ¿precisión o confusión?* Madrid: Fundación Carolina. Disponible en: [https://doi.org/10.33960/AC\\_05.2020](https://doi.org/10.33960/AC_05.2020)

Nohlen, Dieter (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: FCE.

Nohlen, Dieter (2007), Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE-IIDH-IDEA-TEPJP-Universidad de Heidelberg-IFE, 294-333.

Pérez Baralt, Carmen (2001), “Cambios en la participación electoral”, en: Carrasquero, José Vicente, Maingon, Thais y Welsch, Friedrich

(eds.), *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: RedPol, 123-132,

Rachadell, Manuel (2007), “Consagración, auge y declinación del principio de representación proporcional en el derecho electoral venezolano”, *Revista Politeia*, 30 (39): 223-271.

Rey, Juan Carlos (2009), *El sistema de partidos venezolano, 1830-1999*, Caracas: Centro Gumilla. (Temas de formación sociopolítica, nº16).

Samuels, David J. y Shugart, Matthew Soberg (2003), “Presidentialism, Elections and Representation”. *Journal of Theoretical Politics*, 15: 33-60.

Schedler, Andreas, (2004), “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos (Medellín)*, n.24: 137-156.

Shugart, Matthew y Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Svolik, Milan (2018), “When Polarization Trumps Civic Virtue: Partisan Conflict and the Subversion of Democracy, Incumbents”. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3243470>

Waldner, David y Lust, Ellen. (2018), “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. *Annual Review of Political Science*, 21, 93-118.

## ANEXOS

### TABLA ANEXO N. 1. PRINCIPIOS ELECTORALES EN LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA 1961 Y 1999

#### Principios Electorales

##### Constitución 1961:

Art. 3: El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo.

Art. 4: La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público.

Art. 110: El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.

Art. 111: Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. El voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.

Art. 113: La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías. Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral.

Art. 114: Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.

##### Constitución 1999:

Art. 2: Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Art. 5: La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.

Art. 6: El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Art. 62: Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Art. 63: El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

Art. 64: Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Art. 66: Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

Art. 70: Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Art. 125: Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley.

TABLA ANEXO N. 2. SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIO EN LAS CONSTITUCIONES DE VENEZUELA, 1961-1999.

Constitución	Sistema presidencial	Reelección presidencial	Sistema parlamentario
1961	<p>Art. 183: La elección del Presidente de la República se hará por votación universal y directa, en conformidad con la ley. Se proclamará electo al candidato que obtenga mayoría relativa de votos.</p> <p>Art.135: Los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución.</p>	<p>Art. 185: Quién haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.</p>	<p>Art.135: Los períodos constitucionales del Poder Nacional durarán cinco años, salvo disposición especial de esta Constitución.</p> <p>Art. 148: Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, más los Senadores adicionales que resulten de la aplicación del principio de la representación de las minorías según establezca la ley, la cual determinará también el número y forma de elección de los suplentes. Son además miembros del Senado los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República por elección popular o la hayan ejercido, conforme al artículo 187 de esta Constitución por más de la mitad de un período, a menos que hayan sido condenados por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones.</p> <p>Art. 151: Para formar la Cámara de Diputados se elegirán por votación universal y directa, y con representación proporcional de las minorías, los Diputados que determine la ley según la base de la población requerida, la cual no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país. La ley fijará el número y forma de elección de los suplentes. En cada Estado se elegirán por lo menos dos Diputados. En cada Territorio Federal se elegirá un Diputado.</p>
1999	<p>Art. 228: La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.</p>	<p>Art. 230: El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida.</p>	<p>Art. 186: La Asamblea Nacional estará integrada por diputados y diputadas elegidos o elegidas en cada entidad federal por votación universal, directa, personalizada y secreta con representación proporcional, según una base poblacional del uno coma uno por ciento de la población total del país. Cada entidad federal elegirá, además, tres diputados o diputadas. Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres. Cada diputado o diputada tendrá un suplente o una suplente, escogido o escogida en el mismo proceso.</p> <p>Art. 192: Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegidos o reelegidas.</p>

### TABLA ANEXO N. 3. DEMOCRACIA DIRECTA EN LAS CONSTITUCIONES DE 1961 Y 1999

#### Constitución 1961:

Art. 165: La iniciativa de las leyes corresponde: 1.- A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras. 2.- Al Ejecutivo Nacional. 3.- A los Senadores o Diputados en número no menor de tres. 4.- A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales. 5.- A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley.

#### Constitución 1999:

Art. 71: Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral. También podrán ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. La iniciativa le corresponde a la Junta Parroquial, al Concejo Municipal o al Consejo Legislativo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; al Alcalde o Alcaldesa, o al Gobernador o Gobernadora de Estado, o a un número no menor del diez por ciento del total de inscritos en la circunscripción correspondiente, que lo soliciten.

Art. 72: Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Art. 73: Serán sometidos a referendo aquellos proyectos de ley en discusión por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidan por lo menos las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea. Si el referendo concluye en un sí aprobatorio, siempre que haya concurrido el veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral, el proyecto correspondiente será sancionado como ley. Los tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales, podrán ser sometidos a referendo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes de la Asamblea; o por el quince por ciento de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

**Constitución 1999:**

Art. 74: Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

Art. 204: La iniciativa de las leyes corresponde: Al Poder Ejecutivo Nacional, a la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes, a los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres, al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales, al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran, al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral, a los electores y electoras en un número no menor del cinco por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral, al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

Art. 341: Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente: La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

Art. 342: La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional. La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

Art. 347: El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Art. 348: La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral.

TABLA ANEXO N.4. PRINCIPIOS DEL VOTO EN LAS LEYES ELECTORALES. VENEZUELA, 1958 – 2009.

Año	Nombre	Principios del voto	Año	Nombre	Principios del voto
1958	Ley Electoral	Art. 1. Universal, directo y secreto. Art. 4. representación Proporcional de las minorías.  Art. 9, 37, 38, 39, y otros. Autonomía y descentralización. Art. 3, 7, III, 155, 156, 157. Colaborativo y obligatorio.	1992	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Art. 153. Combinación uninominal y proporcional.
1959	Ley de reforma parcial de la Ley Electoral	Se mantiene igual.	1993	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Se mantiene igual.
1964	Ley de reforma parcial de la Ley Electoral	Se mantiene igual.	1995	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Se mantiene igual.
1968	Ley de reforma parcial de la Ley Electoral	Se mantiene igual.	1997	Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política	Art. 10 Mayoría relativa para ejecutivos, Art. II Senadores por RP. Art. 14, 15 Derecho al voto nominal y lista. Art. 23 Administración electoral como herramienta para la soberanía pueblo.

Año	Nombre	Principios del voto	Año	Nombre	Principios del voto
1970	Ley Orgánica del Sufragio	Art. 1, Universal, directo y secreto, Art. 13 al 18, proporcional. Art. 7 y 182 Obligatorio	1998	Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del sufragio y Participación Política	Se mantiene igual.
1973	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Se mantiene igual.	1999	Bases para la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente	Art. 2 Personalizado, en circuitos plurinominales
1977	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Se mantiene igual.	2000	Estatuto electoral del Poder Público	Se mantiene igual.
1988	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Se mantiene igual.	2009	Ley Orgánica de Procesos Electorales	Art. 2. Soberanía popular y participación política como fuentes de la que emanan los poderes públicos. Art. 3 Democracia, soberanía, responsabilidad social, colaboración, cooperación, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, equidad, igualdad, participación popular, celeridad, eficiencia, personalización del sufragio y representación proporcional.
1989	Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica del Sufragio	Art. 3. Proporcional personalizado.			

TABLA ANEXO N. 5.  
SISTEMA ELECTORAL PARLAMENTARIO, VENEZUELA, 1958-2009.

Ley Electoral	Representación	Representación de minorías	Duración	Elecciones concurrentes	Fórmula	Base poblacional	Circunscripción	Forma de la Candidatura	Alianzas	Forma de votación
1958	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 4, 113-116 LE-1958	Si. Art. 12 y 13 LE-1958. Máximo 6 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	No establecida. Art. 160 LE-1958	Cociente. Art. 107 LE-1958	50.000 E/D Art. 13 LE-1958	23 Art. II LE-1958	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 74 LE-1958	No establecida.	Un solo voto por Lista.
1959	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 4, 113-116 LE-1958	Si. Art. 12 y 13 LE-1958. Máximo 6 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	No establecida. Art. 159 LE-1958	Cociente. Art. 107 LE-1958	50.000 E/D Art. 13 LE-1958	23 Art. II LE-1958	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 74 LE-1958	No establecida.	Un solo voto por Lista.
1964	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 4, 113-116 LE-1958	Si. Art. 12 y 13 LE-1958. Máximo 6 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	No establecida. Art. 159 LE-1958	Cociente. Art. 107 LE-1958	50.000 E/D Art. 13 LE-1958	De Representación Proporcional Art. II LE-1958	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 75 LE-1958/IRP-1964	No establecida.	Un solo voto por Lista.
1968	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 4, 113-116 LE-1958	Si. Art. 12 y 13 LE-1958. Máximo 6 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	No establecida. Art. 160 LE-1958	Cociente. Art. 107 LE-1958	50.000 E/D Art. 13 LE-1958	De Representación Proporcional Art. II LE-1958	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 76 LE-1958/IRP-1968	No establecida.	Un solo voto por Lista.
1970	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 2, 3, y 2 senadores 13-18 LOS-1970	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970. Máximo 4 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 91 LOS-1970	Cociente. Art. 13 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	De representación Proporcional Art. 3 LOS-1970	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 100 LOS-1970	Si. Art. 17 LOS-1970	Un solo voto por Lista.

Ley Electoral	Representación	Representación de minorías	Duración	Elecciones concurrentes	Fórmula	Base poblacional	Circunscripción	Forma de la Candidatura	Alianzas	Forma de votación
1973	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 2, 3, y 2 senadores 13-18 LOS-1970	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 4 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 91 LOS-1970	Cociente. Art. 13 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	De representación proporcional Art. 3 LOS-1970	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 100 LOS-1970	Si. Art. 17 LOS-1970	Un solo voto por Lista.
1977	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 2, 3, y 2 senadores 13-18 LOS-1970	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 4 diputados y 2 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 91 LOS-1970	Cociente. Art. 13 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	De representación proporcional Art. 3 LOS-1970	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 100 LOS-1970	Si. Art. 17 LOS-1970	Un solo voto por Lista.
1988	Representación proporcional. Art. 113 CRV-1961 / Art. 2, 3, y 3 senadores 13-18 LOS-1970	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 94 LOS-1970	Cociente. Art. 15 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	De representación proporcional Art. 3 LOS-1970	Lista Cerrada y Bloqueada. Art. 100 LOS-1970	Si. Art. 20 LOS-1970	Un solo voto por Lista.
1989	Representación proporcional personalizada. Art. 2, 3, 16-21 LRP-1989	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 94 LOS-1970	Cociente. Art. 16 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	Uninominales y De representación proporcional Art. 3 LRP-1989	Nominal y Lista Cerrada y Bloqueada Art. 103 LOS-1970/LRP-1989	Si. Art. 20 LOS-1970	Dos votos. Uno nominal y uno de Representación Proporcional
1992	Representación proporcional personalizada. Art. 2, 3, 16-21 LRP-1989	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 94 LOS-1970	Cociente. Art. 16 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	Uninominales y De representación proporcional Art. 3 LRP-1989	Nominal y Lista Cerrada y Bloqueada Art. 103 LOS-1970/LRP-1989	Si. Art. 20 LOS-1970	Dos votos. Uno nominal y uno de Representación Proporcional

Ley Electoral	Representación	Representación de minorías	Duración	Elecciones concurrentes	Fórmula	Base poblacional	Circunscripción	Forma de la Candidatura	Alianzas	Forma de votación
1993	Representación proporcional personalizada. Art. 2.3, 16-21 LRP-1989	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 94 LOS-1970	Cociente. Art. 14 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	Uninominales y De representación Proporcional Art. 3. LRP-1989	Nominal y Lista Cerrada y Bloqueada Art. 100 LOS-1970/LRP-1993	Si. Art. 20 LOS-1970	Dos votos. Uno nominal y uno de Representación Proporcional
1995	Representación proporcional personalizada. Art. 2.3, 16-21 LRP-1989	Si. Art. 2 y 3 LOS-1970 Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP	5 años. Art. 135 CRV-1961	Si. Art. 94 LOS-1970	Cociente. Art. 14 LOS-1970	0,55% E/D Art. 3 LOS-1970	Uninominales y De representación Proporcional Art. 3. LRP-1989	Nominal y Lista Cerrada y Bloqueada Art. 100 LOS-1970/LRP-1993	Si. Art. 20 LOS-1970	Dos votos. Uno nominal y uno de Representación Proporcional
1997	Representación Proporcional personalizada. Art. 2.3, 6-22 LOSPP-1997	Si. Art. 2 y 3 LOSPP-1997. Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP.	5 años. Art. 135 CRV-1961	No especificada.	Cociente. Art. 17 LOS-PP-1997	0,55% E/D Art. 3 LOSPP-1997	Nominales (uninominales y Plurinominales) y De representación proporcional Art. 12 y 14 LOSPP-1997	Nominal y lista (no especificada) Art. 7 LOS-PP-1977	Si. Art. 9 LOSPP-1997	Un voto lista y uno o más votos nominales.
1998	Representación Proporcional personalizada. Art. 2.3, 6-22 LOSPP-1997	Si. Art. 2 y 3 LOSPP-1997. Máximo 5 diputados y 3 senadores por PP.	5 años. Art. 135 CRV-1961	No. Art. 288 LRP-1998	Cociente. Art. 17 LOS-PP-1997	0,55% E/D Art. 3 LOSPP-1997	Nominales (uninominales y Plurinominales) y De representación proporcional Art. 12 y 14 LOSPP-1997	Nominal y lista (no especificada) Art. 7 LOS-PP-1977	Si. Art. 9 LOSPP-1997	Un voto lista y uno o más votos nominales.

Ley Electoral	Representación	Representación de minorías	Duración	Elecciones concurrentes	Fórmula	Base poblacional	Circunscripción	Forma de la Candidatura	Alianzas	Forma de votación
1999	Mayoría relativa. No. Art. 3 BCANC-1999		180 días. Art. 5 No aplica. BCANC-1999	No aplica.	No aplica.	1% E/D Art. BCANC-1999	3 Nominales y Pluri-nominales) 25 Art. nominal). Art. 3 BCANC-1999 BCANC-1999	(Uni-Nominal y Pluri-nominal)		Más de un voto nominal.
2000	Representación proporcional personalizada. Art. 63 C-1999 /Art. 15, 19, 20, 21 EEPP-2000.	No.	5 años. Art. 192 C-1999	No establecida.	Cociente. 1,1% E/D Art. 19 EEPP-2000 EEPP-2000	6 Nominales y Plur-ri nominales) y Dequeada Art. 16 y 17 representacional Art. 16 EEPP-2000	6 Nominales y Plur-ri nominales) y Dequeada Art. 16 y 17 representacional Art. 16 EEPP-2000	Lista Si. Blo-EEPP-2000		13 Un voto lista y uno o más votos nominales.
2009	Representación proporcional personalizada. Art. 63 C-1999 /Art. 3, 8, 14 - 16, 20 - 26 LO- PRE-2009.	No.	5 años. Art. 192 C-1999	(Imposible) No. Art. 192 y 230 C-1999	Cociente. 1,1% E/D Art. 20 LO-LOPRE-2009 PRE-2009	10 Nominales y Plur-ri nominales) y Dequeada Art. 8 LO- representacional Art. 18 LOPRE-2009	10 Nominales y Plur-ri nominales) y Dequeada Art. 8 LO- representacional Art. 18 LOPRE-2009	Lista Si. Blo-LOPRE-2009		23 Un voto lista y uno o más votos nominales.

# EL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO. BREVE HISTORIA DE EXPERIENCIAS ACERCA DE UN ASCENSO DESIGUAL

Electronic voting in the world.  
A brief history of experiences about an uneven ascent

Miguel González Madrid<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 28 de octubre de 2020  
Fecha de aceptación: 16 de noviembre de 2020

**RESUMEN:** Este trabajo ofrece una vista panorámica de la historia del uso de “máquinas de votar” desde finales del siglo XIX, pero sobre todo desde 1990, cuando la revolución electrónica e informática marcó una nueva era tecnológica de la mano de la microelectrónica, el diseño de variados artefactos (*hardware*) y la aparición de múltiples aplicaciones informáticas. La definición de “voto electrónico” ha variado desde entonces, pero no sólo por la forma general como se ha utilizado ese tipo de máquinas y porque parecía que todo se reducía a una serie de datos almacenados en un disco de memoria interna, sino principalmente porque la especificidad del voto electrónico ha dependido del sistema del que es parte, es decir, del conjunto de procedimientos, accesorios, estándares y normas jurídicas que involucran a diversos actores. Aquí se hace énfasis, entonces, en que los desarrollos tecnológicos son útiles para los sistemas de votación popular, pero no son determinantes para el futuro de las elecciones, sino que coadyuvan de modo relevante a ga-

---

<sup>1</sup> Maestro en Derecho Electoral por la Universidad del Valle de Tlaxcala (UVT) y politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Profesor e Investigador Titular de la UAM-Iztapalapa en líneas de investigación sobre elecciones, democracia, derechos, teoría política, políticas públicas y gobiernos locales. Contacto: mgmundouno@yahoo.com.mx

rantizar la realización de los derechos de los votantes a condición de que cumplan con las normas, los estándares y las expectativas planteadas por el sistema electoral en cada caso.

*Palabras clave: Voto electrónico, derechos de los electores, papeleta electoral, comprobante del voto, seguridad.*

**ABSTRACT:** This work offers a panoramic view about the history of the use of “voting machines” since the end of the 19th century, but mainly from 1990 until the current present, when the electronic and informational technology revolution marked a new technological era at the hands of microelectronics, the design of varied artifacts (hardware) and the appearance of multiple computer applications. The definition of “electronic voting” has changed since then, but not only because of the general way in which this type of machine has been used and because it seemed that everything was reduced into a series of data stored on an internal memory disk, in spite of the specificity of electronic voting has depended on the system of which it is a part, that is, on the set of legal procedures, accessories, standards and norms involving to various actors. Therefore, it is emphasized that technological developments are useful for popular voting systems, but they are not decisive for the future of the elections, but they contribute in a relevant way to guarantee the realization of the rights of voters on a condition that they comply with the norms, standards and expectations set forth by the electoral system in each case.

*Key words: Electronic voting, voters' rights, electoral ballot, proof of vote, security.*

## INTRODUCCIÓN

En un documento sobre *voto electrónico*, IDEA Internacional (2011) señala que algunas definiciones al respecto son “bastante amplias”, tal vez porque los sistemas de votación electrónica son variados y diferentes. Por tanto, alternativamente, sugiere una definición centrada en “el registro, la emisión o el conteo de los votos”. Detrás de esas diferencias se encuentra una larga historia de invenciones, creaciones y desarrollos

tecnológicos para contar con nuevas versiones de *máquinas de votación*<sup>2</sup>. Sin duda, la revolución electrónica e informática de los años de 1990 marcó una era en esa dirección, la que, sin embargo, parece no terminar de convencer a sus detractores, mientras que los promotores de la votación electrónica masiva no encuentran un tipo de diseño normativo que permita sosegar las dudas sobre *el uso seguro y confiable* de esas tecnologías; porque, en definitiva, no se trata de que las creaciones tecnológicas humanas desborden los derechos fundamentales o de que se adopten sin control o mediación jurídica y política, sino de *que ellas ayuden a la realización de estos derechos y constituyan un medio superior, efectivo, seguro y confiable para tomar decisiones trascendentales en la vida política de la ciudadanía*. Después de todo, hay algo que el ser humano ha estado tratando de verificar en todo aquello que utiliza para tomar decisiones, y los medios de votación popular no podrían ser la excepción: si los medios son o no coherentes con los fines perseguidos y con su propia libertad.

Así planteada la problemática, que no concierne solamente a este trabajo, como objetivo sugiero observar esa búsqueda de máquinas para votar, desde el siglo XIX, vinculada a un propósito individual y colectivo totalmente plausible: *evitar el engaño, el fraude y la ilusión en torno al ejercicio de la soberanía popular y de la libertad de cada votante*. El uso de artefactos de diversa tecnología generalmente ha sido decidido en elecciones populares porque se les ha visto una utilidad para evitar el fraude electoral o, en otra perspectiva, porque ayudan a las administraciones electorales a dar eficiencia a la emisión y recepción de los votos. Inversamente, lo peor que puede ocurrir es que se culpe a un tipo de máquina de los males de la ciudadanía y de un sistema electoral, particularmente cuando entre los ciudadanos quedan dudas sobre la autenticidad de la elección de los gobernantes o representantes; si eso llega a ocurrir, la sombra de la desconfianza comienza a invadir la mente de la ciudadanía y de la opinión pública, y eso genera debates reiterativos y a veces irresolubles.

En consecuencia, la breve historia de experiencias e invenciones que aquí se presenta en torno al uso de medios de votación popular (“má-

---

2 “El término general ‘máquina de votación’ (MV) suele emplearse en referencia a los sistemas PCOS y a las máquinas RED, así como a los kioscos para el voto por internet” (IDEA Internacional, 2011: 12).

quinas” o artefactos de distinto diseño y avance tecnológico) se justifica con la pretensión de mostrar que el uso de tecnologías en decisiones colectivas no es neutral, sino que está impulsado por diferentes propósitos, a pesar de que durante el camino puedan aparecer limitaciones e inconvenientes de distinto tipo que invitan a modificar los mismos medios utilizados, o revisar los estándares y normas, o abandonar incluso la empresa. El contenido descriptivo de este escrito sobre uno de los temas que probablemente será rediscutido durante la tercera década del siglo XXI no debilita la intención básica: mostrar la evolución de los medios de votación popular electrónica en un contexto cambiante, pero con una finalidad persistente que concierne a la salvaguarda de derechos políticos y electorales, por lo que los diseñadores de esas máquinas -y de los sistemas electorales- se ven exigidos a trabajar para velar permanentemente por los derechos del electorado, para que éstos no se vean menoscabados a la hora de emitir y computar los votos. Las revoluciones tecnológicas asociadas con elecciones populares son fascinantes, pero es más fascinante cómo ellas ayudan a los electores a decidir de un modo sencillo, seguro y confiable.

## ¿QUÉ ES EL VOTO ELECTRÓNICO?

### DEFINICIONES... Y MÁS ALLÁ

El estadounidense y criptógrafo **David L. Chaum** (1981) dejó ver en un breve reporte de investigación, al inicio de la década de 1980,<sup>3</sup> la posibilidad de asociar el envío de mensajes anónimos y encriptados por vía electrónica con elecciones populares, pero fue una idea que no desarro-

---

3 “Untraceable Electronic Mail, Return Addresses, and Digital Pseudonyms” (“Correo Electrónico de rastro oculto, Direcciones de Regreso, y Seudónimos Digitales”). David L. Chaum también llegó a proponer en 1982 la idea de “dinero efectivo digital” y el uso de “firmas ciegas” (firmas digitales). Desde entonces, desarrolló otras ideas, como las siguientes: en 1991 propuso lo que luego sería el llamado “código de votación en sistemas de votación remota (*Remotegrity*); en 1994 propuso una forma de verificación criptográfica del voto electrónico en máquinas DRE, una vez emitido en centros de votación presencial, pero fue hasta 2009, en las elecciones de Takoma Park, Maryland, que el mecanismo fue utilizado por primera vez; y en 2011 propuso un sistema de verificación aleatoria de votantes que podía servir como una muestra representativa del conjunto de votantes.

lló a la par que la de correo electrónico, y quedó solamente el esbozo de *elecciones por vía electrónica*, tal vez más próxima al concepto de votación electrónica por internet o en línea:

Si solo se aceptan votantes registrados para una lista en particular, entonces se puede usar para llevar a cabo una elección. Para una combinación única, cada votante envía una boleta de la forma K1 (R1, K, Inv (K) (C, V)), donde K es el seudónimo del votante y V es el voto real. Para una cascada de mezclas, las papeletas deben procesarse como un solo lote, al igual que las cartas utilizadas para formar las listas. Los elementos del lote final de salida ordenado lexicográficamente son de la forma K, Inv (K) (C, V). Dado que la lista de votantes registrados también se ordena en K, es fácil para cualquiera contar los votos haciendo un solo pase a través de ambos lotes a la vez. Cada papeleta se cuenta solo después de comprobar que el seudónimo K que forma su prefijo también está incluido en la lista y que el seudónimo descifra correctamente el voto firmado V.

Guillermo Ramón Adames Suari (2009: 318-319) dice que el término “voto electrónico” fue acuñado por Rebecca Mercuri “en su tesis doctoral presentada en la Universidad de Pennsylvania el 30 de abril de 2001”. Además, a la experta mencionada, quien ha trabajado en este tema desde 1989,<sup>4</sup> se le conoce sobre todo por haber insistido en su propuesta de diseñar *boletas o papeletas electorales verificables por el votante*. Esa propuesta ha sido conocida como “**método Mercuri**”, el cual consiste en que “cada voto sea impreso por la urna electrónica y ‘mostrado’ al elector detrás de un visor para que este lo apruebe; si lo hace, el ‘talón’ de voto cae en forma desordenada dentro de la urna; si no, se llama a un auxiliar que anula el voto”<sup>5</sup>

La siguiente declaración sobre las características y deficiencias de un tipo dominante de máquinas electrónicas de votar de finales del siglo XX y principios del XXI, tan difundida porque llamó la atención de áreas gubernamentales estadounidenses, fue atribuida a la investigadora Rebecca Mercuri (2007)<sup>6</sup>:

---

4 El mismo año que David T. Chaum esbozó la idea de elecciones por vía electrónica, en 1981, Rebeca T. Mercuri fundó la empresa de consultoría forense y de seguridad informática Notable Software. Seguramente, esa empresa incentivó su interés por las elecciones electrónicas.

5 Prince, 2005: 18; además, véanse Mercuri, 1992 y 2001; y más datos de referencia de Rebecca Mercuri, Ph.D., en el sitio web: <http://www.notablesoftware.com/rmercuri.html>.

6 Al respecto, véase, por ejemplo, el sitio: <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/sananes/Foro-Profesoral/20060520%5BFForoprofesoral%5D%20Fwd%20Declaraci%F3n%20de%20experta%20sobre%20Voto%20Electr%F3nico.htm>.

Los sistemas completamente electrónicos no proveen de ninguna forma en la que el votante pueda verdaderamente verificar que el voto emitido corresponde al que está siendo grabado, transmitido o tabulado. Cualquier programador puede hacer un código que muestre una cosa en la pantalla, grave otra y hasta imprima un resultado diferente. No hay ninguna forma de asegurarse de que esto no esté sucediendo dentro de un sistema de votación.

Los sistemas de votación electrónicos sin comprobantes impresos individuales para que sean examinados por los votantes no proveen un rastro que pueda ser auditado de forma independiente (a pesar de que los fabricantes de estos sistemas digan lo contrario). Como todos los sistemas de votación (especialmente los electrónicos) están sujetos al error, la capacidad de poder efectuar un conteo manual de papeletas es esencial. Ningún sistema de votación ha sido certificado, ni siquiera al nivel más bajo, según los estándares de seguridad de computadoras del gobierno de los EUA o internacionales (como los criterios comunes ISO o su predecesor, TCSEC/ITSEC), y tampoco ninguno ha sido obligado a cumplir con tales normas. Por lo tanto, ningún sistema electrónico de votación ha sido verificado como seguro.

Después de los estudios pioneros de Rebecca Mercuri centrados en cuestiones de *seguridad y auditoría*, que representaron una severa crítica a la vulnerabilidad de los sistemas de votación DRE (Prince, 2005: 18), comenzaron a aparecer diseños menos duros de la combinación de software y hardware, con una consecuente *separación entre “la máquina” de votar y la papeleta de inscripción del voto*. Prácticamente, el siglo XXI inicia con ese tipo de diseño y la presentación de la “boleta electrónica” como un instrumento de síntesis entre la boleta tradicional de papel impreso y la “urna electrónica” del sistema DRE, una alternativa de solución bastante plausible. Venezuela, en 2004, se convirtió así en el primer país que utilizó esta tecnología con mecanismos desagregados (véase Tabla 1). Así, incluso diversas definiciones de voto electrónico comenzaron a considerar el comprobante de papel como elemento fundamental en el procedimiento de verificación de votos emitidos.

En esencia, todas las definiciones de “voto electrónico” coinciden en que se trata de un sistema de votación que permite al elector emitir su voto utilizando algún mecanismo, instrumento o máquina de tipo electrónico. Sin embargo, el procedimiento completo de votación el día de

la jornada electoral no siempre o necesariamente se realiza del mismo modo, como si se tratara de una operación en un cajero automático de alguna institución bancaria, que implica que (a) el usuario se identifica con una tarjeta que contiene sus datos digitalizados en un chip que, al ser validada, (b) debe ser complementada necesariamente con una contraseña de acceso al sistema y, enseguida, (c) puede decidir de acuerdo con las opciones que ofrece el sistema y con los límites impuestos al tipo de usuario. Un sistema de votación electrónica *puede* incluir, entonces, otras operaciones complementarias al uso de un instrumento o máquina para la emisión del voto, pero esto depende de que así lo establezca la ley y el propio sistema electoral adoptado. En ese tenor, Miguel Ángel Presno Linera señala lo siguiente:

[...] con la expresión “voto electrónico” nos referiremos a la emisión del sufragio a través de instrumentos electrónicos (urna electrónica, computadora u ordenador), aunque es habitual incluir en esta expresión al entramado tecnológico que hace posible el ejercicio del voto y su escrutinio (registro y control de la identidad del elector, recuento de los sufragios emitidos, transmisión de los resultados y asignación de los puestos a elegir). En ocasiones, se asocia, de forma impropia, el voto electrónico con el mero escrutinio informatizado (Presno Linera, 2007: 2).

A su vez, Feierherd, *et. al.* (2004) señalan que “normalmente reservamos la expresión para cuestiones vinculadas a la etapa de votación pero que, obviamente, se ve condicionada por las etapas previas y tiene consecuencias sobre todas las posteriores, por lo que sería más correcto hablar de *sistemas electrónicos de voto y conteo* que de *sistemas electrónicos de voto*” [subrayado por el autor de este estudio]. Precisamente porque el sistema de voto electrónico implica otras operaciones que difícilmente pueden ser apartadas del uso de tecnologías informáticas, Feierherd, *et. al.* (2004: 6) sostienen que:

[...] cuando se utiliza voto electrónico no sólo se cambia la forma de votar, sino que además se modifican (casi diríamos obligatoriamente) los mecanismos normalmente utilizados para realizar, al menos, el escrutinio provisorio. Las consecuencias se extienden, obviamente, a la transmisión y agregación posterior de los resultados parciales.

Así, podemos ver este subsistema como compuesto por tres etapas: identificación del elector, emisión del voto, cómputo de los resultados de la

mesa. Las dos primeras se llevan a cabo con cada elector y la tercera al cierre del acto.

Con Feierherd, *et. al.* (2004), quienes analizan algunas experiencias de votación electrónica en Argentina, se confirma que el concepto de *sistema de votación electrónica* es más apropiado para referirse a *una serie de actos que se llevan a cabo en un proceso electoral*, que evidentemente incluyen el acto de emisión del voto, su escrutinio y cómputo. Aunque las tecnologías electrónicas e informáticas pueden ser utilizadas en un proceso electoral desde que éste inicia oficialmente, o incluso previamente (por ejemplo, en actividades de inscripción de nuevos ciudadanos en los registros *ad hoc*, de redistribución electoral, etcétera), *el sistema de votación electrónica queda circunscrito propiamente a la diversidad de actos que se realizan durante la jornada electoral*, sea que ésta se lleve a cabo en un solo día o durante más días<sup>7</sup>. Así, Feierherd, *et. al.* consideran que *el sistema de voto electrónico constituye un sub-sistema electoral*, un componente específico del sistema electoral; y aun parecen excederse en su consideración: “podemos considerar el actual sistema electoral de cualquier jurisdicción (provincia, municipio, etc.) como compuesto de los siguientes subsistemas: preparar padrón, distribuir electores, votar, escrutar mesas, comunicar escrutinios parciales, agregar escrutinios parciales, determinar ganadores, publicitar resultados” (Feierherd, *et. al.* 2004: 4).

---

7 El *Diccionario Electoral* editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) ([http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/jornada%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/jornada%20electoral.htm)), en la voz “Jornada Electoral”, establece que la “*jornada electoral*” es “el *periodo* durante el que transcurre la votación o, dicho de una manera aún más simple, el número total de horas que permanecen abiertos los *colegios electorales* para recoger el *voto* de los *electores*”. Por tanto, según dicha fuente, incluye una serie de actos de preparación y organización de medios e instrumentos durante ese periodo, previos y posteriores a la emisión del voto: a) instalación de la autoridad que habrá de responsabilizarse de la identificación de electores que concurren a votar y de representantes de partidos o candidatos (según Carracedo Gallardo y Pérez Belleboni: 2009), la presencia de representantes de candidatos está prohibida en Suecia y República Checa); b) emisión de votos; c) recepción, escrutinio y cómputo de votos; d) comunicación y registro de incidencias; y e) comunicación de resultados de la votación por centro, mesa o casilla (según sea el lenguaje en la legislación) hacia el nivel de compilación o concentración. Véase la liga específica: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/jornada%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/jornada%20electoral.htm) Pero ese periodo puede consistir en un lapso de uno o dos días, como ocurrió con las elecciones legislativas en Italia (para renovar la Cámara de Representantes y el Senado), las cuales duraron dos días, el domingo 24 y el lunes 25 de febrero de 2013.

Ahora bien, *voto electrónico* y *voto digital* son expresiones que parecen tener un mismo significado, pero en realidad en el segundo caso se hace referencia al procedimiento de votación mediante la Internet, un medio esencialmente de comunicación digital. Feierherd, *et. al.* (2004: 2) señalan al respecto que:

Si bien en una primera etapa ambas parecen haberse utilizado en forma indistinta, en la actualidad la última tiende a reservarse para aquellas situaciones en las que el voto puede emitirse a través de Internet, en tanto que la primera hace referencia a casos menos innovadores, en los que se mantienen muchos de los procedimientos actuales para votar, pero con las tradicionales boletas y urnas reemplazadas por algún sistema computacional.

Julio Téllez Valdés –uno de los autores especializados en materia de voto electrónico– menciona, a propósito de la formación de un nuevo lenguaje en torno a los sistemas de votación informatizados, que en los últimos años se han utilizado en la literatura especializada al menos quince expresiones, algunas próximas entre sí, entre ellas: *voto electrónico*, *voto informático*, *voto informatizado*, *voto telemático*, *tecnovoto*, *e-vote*, *e-poll*, *televoting*, *electrovoto*, *televote* y *voto automatizado* (Téllez Valdés, 2010: 15-16). Sin embargo, en español se ha utilizado principalmente la expresión “voto electrónico” para designar un tipo de sistema en donde se utilizan *tecnologías informatizadas para la emisión de votos*. Del mismo modo que Presno Linera (2007) y Feierherd, *et. al.* (2004), Téllez Valdés (2010: 16) distingue entre el momento o la etapa del uso de medios electrónicos en lo que parece ser sólo la jornada electoral (voto electoral en “sentido restringido”) y, por otro lado, las diversas etapas del proceso electoral en donde suele ser utilizado algún tipo de tecnología, incluyendo la jornada electoral (el voto electrónico en “sentido amplio”).

Gómez Oliva, *et. al.* (2003: 4) también consideran que el voto electrónico supone actos diversos además de la pura emisión del voto por algún medio de automatización (electrónica):

Existe un uso generalizado del término *voto electrónico* para referirse a cualquier sistema novedoso de votación que automatice alguno de los procesos implícitos en un proceso electoral: autenticación de los votantes, emisión y recuento de los votos, y publicación de los resultados. Dentro de estos sistemas novedosos hay que distinguir aquellos que ha-

cen uso de las redes telemáticas para comunicar a los votantes con una Mesa Electoral remota. Estos sistemas, también denominados de voto a través de Internet o *voto telemático*, permitirán votar desde casa o desde cualquier punto destinado al efecto, sin necesidad de estar ligado a un determinado Colegio Electoral.

Por su parte, Carracedo Gallardo y Pérez Belleboni (2009: 5-9) distinguen tres niveles de automatización (electrónica) del proceso electoral: a) en un primer nivel, se adopta la automatización de ciertas tareas, pero para la emisión del voto se siguen empleando *papeletas tradicionales* o boletas de papel impreso con tintas ordinarias; b) en un segundo nivel, se utilizan *máquinas electrónicas* para capturar, almacenar y computar los votos emitidos; y c) en un tercer nivel, los votos se emiten de modo remoto, se emplea el “voto telemático” (diferenciado del “voto por internet”) que consiste en que “tanto la *autorización* para votar como el *voto* ‘viajan’ por la red” en tiempo real, bajo condiciones de autenticación, a través de una red *ad hoc*, sea concurrente o bien de acceso independiente.

Del mismo modo, citando a Juan Rial, Mahmud Aleuy (2007: 221-222) señala dos aristas de definición del voto electrónico, “una amplia y otra restringida”. Una definición amplia considera la factibilidad de que todos los actos electorales se ejecuten con auxilio de las tecnologías de información, e incluye tanto el registro de ciudadanos con derechos político-electorales como la “certificación oficial” de resultados electorales, y la gran gama de actos intermedios. En cambio, en una definición restringida el voto electrónico se entiende sólo el acto de votar, sea en forma digital (por internet o telemática) o por medio de “máquinas y programas que no están conectados a la Red de Redes”. Esa misma definición de Juan Rial es citada textualmente por la Oficina Nacional de Procesos Electorales que en 2012 elaboró un estudio sobre la historia del voto electrónico en Perú del periodo 2005-2012 (ONPE, 2012: 22):

Una acepción amplia del concepto de voto electrónico implica la referencia a todos los actos electorales factibles de ser llevados a cabo apelando a la tecnología de la información. Éstos incluyen el registro de los ciudadanos; la confección de mapas de los distritos electorales; la gerencia, administración y logística electoral; el ejercicio del voto en sí mismo; el proceso de escrutinio; la transmisión de resultados; y su certificación oficial. En una acepción restringida se refiere exclusivamente al acto de votar.

A su vez, en el “Documento Conceptual” elaborado por los organizadores del Seminario Internacional: “Experiencias comparadas en la implementación del voto electrónico”, en 2013, se define al voto electrónico como:

[...] aquel en el cual el elector utiliza un medio electrónico (como la computadora, urna electrónica) para la emisión del sufragio. El voto es grabado, almacenado y procesado por una computadora. Adicional al acto mismo de sufragar, el concepto de voto electrónico también incluye los procesos que hacen posible el ejercicio del voto, su escrutinio, el registro y control de la identidad del elector, el de los sufragios emitidos, la transmisión de los resultados y la asignación de los puestos a elegir.

Obsérvese que, por un lado, se habla de *un modo de guardar, almacenar y procesar* los votos emitidos a través de un medio electrónico, lo cual sería una característica específica del voto electrónico. Por otro lado, el concepto designa actos diversos que incluyen la identificación de los electores y la misma asignación de cargos obtenidos por los contendientes, lo cual indica que el sistema de voto electrónico puede ser empleado durante la etapa de la jornada electoral, pero también posteriormente para calcular con precisión la asignación de cargos de representación política o de gobierno.

En general, en la definición del voto electrónico, encontramos que hay acuerdo en torno a varios aspectos:

- 1) **El voto electrónico es un sistema** (o un subsistema que forma parte del sistema electoral que rige el conjunto de un proceso electoral), el cual opera propiamente durante todo el periodo de la jornada electoral, no circunscribiéndose sólo a la emisión del voto;
- 2) **el voto electrónico presencial se distingue del voto digital** (vía internet, *online* o en formato telemático) por cuanto a que requiere la presencia de los electores habilitados para emitir su voto en un sitio común y durante un horario común y único; y
- 3) **la preparación y organización del proceso electoral en su conjunto puede ser apoyada en el uso de tecnologías** que ofrezcan ventajas comparativas o que faciliten la operación de las distintas tareas previstas en la ley. Por tanto, se ha convenido en hablar del **voto electrónico presencial** adscribiéndolo a la jornada electoral – de uno o más días– a la cual concurren personalmente los electores.

En una definición que omite la distinción entre los momentos o fases del proceso electoral, Marco Antonio Alberto Urday Chávez (2012: 1) dice que el voto electrónico se trata de “una forma de expresión secreta de una preferencia ante una opción”, pero destaca que la elección se basa en el uso de “equipos electrónicos y programas informáticos que permiten automatizar los procesos de comprobación de la identidad del elector, emisión del voto, conteo de votos y emisión de reportes de resultados”. Esta es, sin embargo, una definición que corresponde más bien a un tipo de *sistema integrado*, es decir, a una máquina que procesa, almacena y transmite todos los datos y la información del día de la votación, como se puede observar en todo el trabajo de este autor (Urday Chávez, 2012: 28 y ss.).

De lo anterior se puede desprender una definición apropiada de voto electrónico que –en aras de su comprensión tanto por expertos como por ciudadanos comunes y corrientes– ayude a acotarlo en términos de un tipo de medios para desahogar la concatenación sucesiva de actos que se manifiestan durante la jornada electoral a fin de elegir autoridades o representantes: El **voto electrónico** –específicamente el de naturaleza presencial– consiste en *la conjunción de instrumentos y medios de carácter electrónico e informático que son utilizados básicamente por funcionarios y electores para que éstos elijan a sus gobernantes y/o representantes, entre diversas opciones y conforme a reglas y principios preestablecidos, y aquellos realicen operaciones de administración y control del procedimiento, a saber: identificación de electores, asignación de instrumentos a los electores, revisión y sumatoria de resultados, certificación de resultados, comunicación de actas de la jornada electoral y entrega de la paquetería utilizada a una autoridad central.*

Esta definición es compatible con la que citamos arriba correspondiente al sistema electoral (Ramírez González y López Carmona, 2012), pues contempla, en el fondo, que una elección, y concretamente el ejercicio del derecho a votar, se sujetan a principios, reglas y procedimientos establecidos previamente.

Para Miguel Ángel Presno Linera (2007: 2 y 3) el voto electrónico consiste en la emisión del voto por medio de instrumentos electrónicos (“urna electrónica, computadora u ordenador”); pero agrega algo que es relevante

para una concepción sistémica: tal tipo de voto **no se reduce a un simple uso de estos medios**, sino que, en primer lugar, “está supeditado al respeto de los elementos que constitucionalmente configuran el sufragio como libertad subjetiva”; en segundo lugar, se debe sujetar a las disposiciones constitucionales que son también de “dimensión objetiva” y connotan un “mandato de optimización” “para el máximo desarrollo, jurídico y práctico, del haz de facultades comprendido en este derecho fundamental”; y, en tercer lugar, **debe favorecer en todo momento la mayor participación ciudadana** y, en consecuencia, superar las propias restricciones impuestas por el sistema tradicional de votación a aquellos ciudadanos que padecen “alguna discapacidad física o intelectual”.

## BREVE HISTORIA DEL USO DE MÁQUINAS DE VOTACIÓN POR PAÍSES

Ahora bien, me parece que en la revisión –que aquí será breve– de la historia del uso de máquinas de votación se puede identificar una fuerte razón en la decisión de adoptar primero *máquinas mecánicas* y posteriormente sistemas de votación electrónica que, paradójicamente, hoy en día parece entrar en crisis: la búsqueda de un tipo de medios de votación, distinto de la papeleta, para erradicar las prácticas de fraude y la desconfianza de los electores. De hecho, la exigencia de la secrecía del voto, del sentido del voto emitido y de su autor, parece estar en la base de la búsqueda de esos otros medios. Simplemente, era necesario y urgente, desde 1892, con el uso de máquinas de palanca para votar, en los Estados Unidos, *terminar con el fraude electoral*, porque además el voto “cantado”<sup>8</sup> era una revelación pública *in situ* que se prestaba a una prác-

---

8 Según José María Infante (2005: 66-67), “en sus inicios, los votos eran cantados o públicos y el secreto fue imponiéndose poco a poco. En Chile y los Estados Unidos el voto era secreto desde mediados del siglo XIX, pero en la mayoría de los países de América no se impuso sino hasta inicios del siglo XX”.

tica vil de intimidación, represalia y amenaza al votante, por tanto, con el consecuente quebrantamiento de su decisión soberana.<sup>9</sup>

Rodolfo Romero Flores y Julio Alejandro Téllez Valdés refieren la existencia de un cierto interés, en los Estados Unidos de América, a principios del siglo XIX, por proponer algún tipo de sistema de votación automatizada para uso parlamentario, lo que llevó al célebre inventor Thomas Alva Edison –en 1868, a sus 21 años– a crear un mecanismo de registro electrográfico de votos, a partir de una variante del telégrafo de impresión que se utilizaba en aquella época. El invento no pasó de ser un sorprendente avance tecnológico, pues dicho inventor demostró ante el Congreso estadounidense su utilidad práctica en una votación de opciones simples (“sí” o “no”). Según estos autores, “el sistema consistía en que cada legislador presionaba un botón conectado a un dispositivo eléctrico que registraba gráficamente el sentido de la votación en una hoja en blanco”. Sin embargo, los políticos estadounidenses no se interesaron más en ese mecanismo de votación, pues consideraron “demasiado arriesgada la aportación tecnológica del joven inventor” (Romero Flores y Téllez Valdés, 2010: 156). Ese sistema de grabación de “voto eléctrico” fue aprovechado posteriormente por Thomas Alva Edison “para su primera patente [en 1869], ya que nadie quiso utilizarla” (Panizo Alonso, 2007: 1).

El uso inicial de *máquinas de votación* –en elecciones populares– data propiamente de finales del siglo XIX, desde 1892; su uso y diseño

---

9 El *voto secreto* tiene su origen en la antigua Atenas cuando los ciudadanos reunidos en la plaza pública, con anticipada programación colectiva, decidían inscribir el nombre de alguno de ellos en un trozo o fragmento de cerámica (*ostraka*) para ser expulsado de la Ciudad-Estado durante diez años, al ser considerado mayoritariamente una amenaza para la Ciudad-Estado (*Polis*) o un potencial tirano. Los fragmentos con la inscripción de nombres eran depositados en una urna, de modo que no se podía saber quién había decidido una determinada inscripción y contra qué ciudadano. Es posible que ese procedimiento haya sido la otra cara de la democracia ateniense, aquella que mostraba a los ciudadanos decidiendo en votaciones por unanimidad a mano alzada o por exclamación multitudinaria, puesto que la disidencia ante los presentes era mal vista. Aristóteles señala ese hecho como el principio del fin de la democracia ateniense. Un trabajo que refiere de las prácticas fraudulentas en elecciones populares estadounidenses es el de Rubén Hernández Yunta, publicado en línea el 17 de julio de 2018, sobre “Una aproximación al fraude electoral en Estados Unidos (siglos XVIII y XIX). Según el autor, esas prácticas fueron contenidas de algún modo hasta la década de 1890 con la instauración del voto secreto, a lo cual coadyuvó de manera importante la máquina mecánica de Jacob Myers en las elecciones de Lockport, N. Y., en 1892. Liga de búsqueda: <https://archivohistoria.com/una-aproximacion-al-fraude-electoral-en-estados-unidos-siglos-xviii-y-xix/>

posterior supone un cambio tecnológico, porque está asociado con la aparición de la primera generación de computadoras, en los años de 1940, así como al surgimiento de la informática y el desarrollo de la electrónica a partir de 1951.<sup>10</sup> De acuerdo con García Camarero (2012), “desde finales del siglo XIX las máquinas de calcular, las máquinas de escribir, las máquinas registradoras, ciertas máquinas de contabilidad, y las tabuladoras, tanto mecánicas como electromecánicas, invadían ya las oficinas”, y de ese mundo ya eran parte primigenia las máquinas mecánicas de votación (AVM: Automatic Voting Machine) diseñadas por Jacob H. Myers, que se utilizaron por primera

---

10 La primera computadora electrónica digital fue construida en 1946, en la Universidad de Pennsylvania, EUA, fue catalogada con el nombre de ENIAC y funcionaba con base en un circuito integrado de silicio, antecedente del microprocesador aparecido en 1971, a su vez el cerebro de las computadoras personales fabricadas a inicios de la década de 1980. La computadora personal, introducida por la empresa IBM al mercado, fue la base de la llamada “Revolución Informática” (y, más exactamente, de las computadoras personales) y facilitó el desarrollo de nuevas tecnologías y su convergencia. Simultáneamente, bajaron los costos de producción y se creó un gran mercado para el consumo de hogares, oficinas, escuelas y fábricas. A la par que el desarrollo de las telecomunicaciones (vía satelital y por cable) y de una nueva generación de circuitos integrados electrónicos (*chip* o *microchip*, contenedores de cientos de miles de transistores miniaturizados), en 1971 (con el desarrollo del innovador proyecto de Marcian Hoff), la informática avanzó a principios de los años de 1990 al desarrollarse el *chip de alta velocidad* y un innovador sistema de *redes digitales* de información a gran escala con la creación de la “World Wide Web”, conocida popularmente como la WWW, distintivo de la llamada Internet o –si la queremos diferenciarla de sus antecedentes de laboratorio bajo control gubernamental, en los años de 1960, a través de la ARPANet (Advanced Research Projects Agency Network o Red de la Agencia para los Proyectos de Investigación Avanzada de los Estados Unidos)– *red de redes de información mundial socializada* o *sistema de interconexión abierta de redes con protocolos diversos* (TCP e IP, entre otros posteriores), gracias también a la maduración de una serie de normas de compatibilización (el modelo OSI) establecida en 1977 por la Organización Internacional de Normalización. Además de la Internet, se crearon también otras redes de “comunicación mediada por computación” (*dixit* Andreas Metzner-Szigeth) de acceso limitado a áreas gubernamentales, de instituciones de investigación y organizaciones empresariales mundiales. Véase “La Revolución Informática”, en línea: <http://www.matematicas.unam.mx/jloa/Opinion/opinion1.html>, Metzner-Szigeth (2006), González Arencibia (2006), Berzal (2013), Dávila Silva (2013), Lopategui (2013), Della Gaspera *et al* (2013) y García Camarero (2012).

vez en Lockport, Nueva York, el 12 de abril de 1892<sup>11</sup> (Romero Flores y Téllez Valdés, 2010: 156-157; Téllez Valdés, 2010: 13; Panizo Alonso, 2007: 1) con el propósito de “evitar fraude en las votaciones” (The City University of New York, 2013). Romero Flores y Téllez Valdés (2010: 157) incluso citan palabras del propio Jacob H. Myers cuyo significado ha trascendido hasta nuestros días en virtud del objetivo que se encuentra en el fondo del uso de cualquier tipo de máquina en votaciones populares (y me permito subrayar con negritas la cita textual, puesto que dicho propósito recobra vigencia cuanto más parece ganar presencia el reduccionismo tecnológico en el estudio y el uso descontextualizado de los sistemas electrónicos de votación): esas máquinas mecánicas fueron creadas para “proteger mecánicamente al votante del fraude y hacer del proceso de selección de la papeleta de voto un plan perfecto, simple y secreto”.<sup>12</sup> Las má-

11 ACE Project relata así esta historia de las máquinas mecánicas: “Las máquinas de votación mediante palancas mecánicas son hoy consideradas tecnología “obsoleta” y su uso se ha estado extinguiendo gradualmente. Utilizadas por vez primera en los Estados Unidos en una elección en Lockport, Nueva York en 1892, para la década de 1960 eran usadas por más de la mitad de los electores en ese país. En las elecciones presidenciales de 1996 sólo fueron utilizadas por el 20.7% de los electores”. / “En una máquina ordinaria de este tipo, a cada candidato se le asigna una palanca. Al entrar al compartimento o cabina de votación, el elector tira de una manija que activa la máquina y cierra una cortina que ofrece privacidad. El elector tira entonces de las palancas para marcar sus preferencias. Las máquinas están diseñadas para evitar que el elector efectúe más selecciones de las permitidas. Cuando termina de votar y abre las cortinas con la manija, las palancas vuelven a su posición original para el siguiente elector”. “A medida que cada palanca es activada, giran las ruedas dentro de la máquina para indicar o marcar un voto. Al final de la votación, las ruedas de conteo de cada máquina indican el número de votos emitidos por cada candidato”. “En Gambia se utiliza otro sistema de votación mecánica, se colocan canicas o pelotitas en una máquina para indicar los votos por los candidatos preferidos. La máquina calcula el número de canicas o pelotitas asignadas a cada candidato”.

12 Por primera vez en el estado de New York, en los Estados Unidos, desde el 24 de octubre de 2020, durante la semana previa a las elecciones presidenciales del 3 de noviembre del mismo año, dio inicio la *votación anticipada* (*early voting*) y masiva mediante máquinas de votación. Según la nota de Univision.com, “más de 193,000 personas acudieron a las urnas en el primer fin de semana del período de votación anticipada” (liga de acceso a la nota: <https://www.univision.com/local/nueva-york-wxvt/elecciones-estados-unidos-2020/de-blasio-pide-a-la-junta-electoral-sacar-las-maquinas-de-votacion-guardadas-y-ampliar-los-horarios-de-la-votacion-anticipada>). La *votación anticipada* –utilizada con mayor intensidad para evitar las posibilidades de riesgo de contagio del virus SAR-CoV-2, en el país con mayor votación masiva personalizada– ya se había generalizado durante varias semanas previas, aunque de manera desigual en distintos lugares de la Unión Americana y, además de la vía de voto postal (con variadas opciones de depósito y con el mecanismo de máquinas clasificadoras de votos postales) con el cual se esperaba que 60 por ciento de los votantes ejerciera su derecho a votar anticipadamente, también el uso de “máquinas de votación” de tipo electrónico con pantalla táctil se había extendido en varios estados antes de esperar el primer martes de noviembre. Al respecto, puede verse el reporte de Charles T. Clark, “La elección sin precedentes de 2020 trae nuevas formas de votar y nuevas expectativas para San Diego”, publicado en línea el 28 de septiembre de 2020 en el *San Diego Union Tribune*: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/elecciones/articulo/2020-09-28/la-eleccion-sin-precedentes-de-2020-trae-nuevas-formas-de-votar-y-nuevas-expectativas-para-san-diego>

quinas mecánicas de votar con palanca (o palanquilla), enclaustradas bajo cortinas, dejaron de ser utilizadas en las elecciones de New York en 2017, y en su lugar se utilizaron máquinas de votar electrónicas.<sup>13</sup>

De acuerdo con información de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco (2014), ese tipo de máquinas se instaló en 1930 en las principales ciudades estadounidenses; y en 1960 la mitad de los electores utilizó esas **máquinas mecánicas**. Según el “Documento conceptual” elaborado como promocional por el Seminario Internacional “Experiencias comparadas en la implementación del voto electrónico” (realizado el 22 y 23 de octubre de 2013, en Lima, Perú), “los sistemas de votación electrónica han sido utilizados desde los 60” en los Estados Unidos de América, de modo que en la elección presidencial del 3 de noviembre de 1964 (de la que resultó ganador Lyndon B. Johnson, un año después de haber sustituido a Robert F. Kennedy, por trágica muerte por atentado) se utilizó alguna forma de voto electrónico en “siete condados”. Aunque, según ACE Project, *las máquinas “con tarjetas perforables y las computadoras para escrutarlas, se usaron por primera vez en los Estados Unidos, en 1964, para las elecciones presidenciales primarias que se realizaron en dos condados del Estado de Georgia”*.

Un documento difundido por el Departamento de Estado de los EUA, señala lo siguiente con respecto al uso de variadas tecnologías en votaciones populares en ese país (Departamento de Estado – EUA, 2012: 81):

En algunas jurisdicciones todavía se usan máquinas de “palanca” en las que los votantes hacen girar una pequeña manivela junto a los nombres de los candidatos de su preferencia o de la solución que prefieren para un problema. Otro artefacto común es la máquina “perforadora de tarjetas”. La papeleta es una tarjeta en la cual se hacen perforaciones junto al nombre de un candidato, o la tarjeta se inserta en un soporte que la alinea con la imagen de una papeleta y entonces se hacen las perforaciones. Este es el tipo de papeleta que causó controversia en el conteo de votos de la elección presidencial estadounidense de 2000 en Florida. A raíz de esa dificultad, muchas jurisdicciones han eliminado sus dispositivos de tarjetas perforadas. La Ley de Ayuda a Estados Unidos para el Voto

---

13 Véase al respecto la nota de Jenniffer Martínez, “Nuevas máquinas de votación para las elecciones del 7 de noviembre”, publicada en línea el 2 de noviembre de 2017: <https://www.noticiali.com/nuevas-maquinas-de-votacion-para-las-elecciones-del-7-de-noviembre/>

aportó fondos voluntarios para que esas jurisdicciones sustituyeran sus sistemas de votación a base de palancas y tarjetas perforadas.

Las máquinas de votación electrónica se utilizaron en algunos estados de la Unión Americana de manera progresiva y temprana; su uso se ha generalizado, pero no ha desplazado otros medios de votación (como el voto postal y el uso directo de papeletas en centros de votación), sino que hay una impresionante combinación de medios-métodos de votación que camina a la par de una emotiva participación de la ciudadanía multicultural. Según el mismo documento de la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco (2014), en 1980, en los EUA. se incorporó nueva tecnología aplicable a las votaciones populares: las papeletas diseñadas para escaneo óptico y las novedosas máquinas de Registro Electrónico Directo (DRE, por sus siglas en inglés) con pantallas de digitalización activadas por el votante, pero continuó el uso de máquinas mecánicas y el de boletas convencionales de papel impreso. Sin embargo, para 1996, sólo 7.7% de los votantes utilizó el sistema DRE. Esa misma fuente precisa, para ese país, que

En las elecciones presidenciales de 2000 tan sólo el 1,6% del electorado usó papeletas convencionales de papel; el 9.1% usó el registro electrónico directo; el 18.6% usó las máquinas de palanca; el 27,3% usó lectores ópticos y el 34.3% usó las tarjetas perforadas. En el estado de Florida se registraron incidencias con el sistema de votación de tarjetas perforadas en el recuento de votos. Además, doscientos militares destinados fuera del país votaron a través de Internet.

Las elecciones estadounidenses (presidencial y legislativas) se han llevado a cabo históricamente conforme a las leyes de los estados. Pero, a partir de 2002, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la famosa Ley HAVA (Ley Ayude a los Estados Unidos a Votar) que se convirtió en un intento de establecimiento de estándares o criterios federales para resolver algunos problemas comunes relativos al procedimiento electoral seguido en cada uno de los estados, sobre todo como una respuesta a los problemas provocados por la polémica elección presidencial de 2000, de tal manera que ordenó, entre otras cosas, “mejorar las prácticas electorales en todo el país asignando fondos para reemplazar los sistemas de tarjetas perforadas y máquinas de palanca y pasar a sistemas de votación más avanzados”. En ese tenor, para las elecciones de 2012, 39% de

los votantes utilizaron máquinas de votación DRE (Registro Electrónico Directo, RED por sus siglas en español), aunque 56% prefirió las boletas de papel impreso (Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco, 2014).

En otros países, ya dentro de la que ha sido señalada como la cuarta etapa del desarrollo de las computadoras (1971-1982), la incorporación de **máquinas** de votación fue tardía, pero también en coincidencia con el desarrollo tecnológico e informático de los años de 1980, que provocó la aparición de microcircuitos (**chips**: circuitos integrados miniaturizados de alta densidad y mayor velocidad de procesamiento de datos) y la posterior producción masiva de ordenadores personales con múltiples aplicaciones de texto, imagen, audio y video. Por ejemplo, **Bélgica**, en 1989, cuyo caso se considera pionero en el mundo, comenzó a incorporar en sus procesos electorales **máquinas con pantalla táctil, lápiz óptico y tarjetas de banda magnética para grabar datos** (Carrillo, 2004: 1; Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco, 2014). Luego, otros países adoptaron sistemas electrónicos avanzados, como se observa en la Tabla 1 (véase un compendio similar de datos sobre este tema, por país, en Panizo Alonso, 2007: 19-29).

En relación con Venezuela, que utiliza ampliamente el voto electrónico desde 2004, cabe mencionar la opinión del Centro Carter (The Carter Center) en su *Informe Preliminar* con respecto a la elección presidencial del 14 de abril de 2013, por cuanto a que parece valorar positivamente el uso de nuevas tecnologías que garantiza que el elector recibe un comprobante de papel con el cual puede confirmar que emitió su voto, pero aún con algunas limitaciones:

Los ciudadanos venezolanos votan en máquinas de votación con pantalla táctil, las cuales entregan un comprobante de papel, que confirma el voto electrónico. Dicho comprobante se deposita luego en una urna, que queda disponible para una “verificación ciudadana” o “auditoría en caliente”, la cual se realiza en poco más de la mitad de las mesas de votación después del cierre del sufragio. En esa auditoría, donde participan votantes y testigos de los partidos, se cuentan los comprobantes de papel y se los compara con los resultados del acta de escrutinio electrónica. Esta auditoría tiene el propósito de incrementar la confianza en el proceso de votación y se deriva de una serie de acuerdos concertados entre el CNE y los partidos políticos en 2006. Los votos que legalmente cuenta el

CNE para obtener los resultados electorales oficiales son sin embargo los transmitidos por vía electrónica a la sede del CNE, no los comprobantes de papel impresos por la máquina.

Lo novedoso del sistema de votación electrónica en Venezuela, que parece colocar a este país en el uso pionero de una novedosa tecnología (independientemente de los duros cuestionamientos a que se ha visto expuesto desde 2004), es que *se utilizó la identificación biométrica de los electores en el 100% de los centros de votación*, desde las elecciones nacionales de 2012 y 2013, con la consecuente reducción de tiempos previos a la emisión del voto (SmartMatic, 2013; y Fandiña Casas, 2012: 11).

Como puede observarse de lo dicho en esta sección, en el extremo actual de los sistemas de votación que utilizan tecnologías basadas en la electrónica y la informática, se abre ya una etapa para el diseño de máquinas electrónicas lectoras y de papeletas electorales con chips (microcircuitos electrónicos). Pero en un futuro próximo podríamos tener un **chip impreso** en papel convencional de alta calidad y flexibilidad, como bien anticipa Palou (2013). Si bien la impresión de este tipo de circuitos en papel no es nueva -y tampoco son nuevos los componentes electrónicos utilizados-, la innovación consiste en una técnica de impresión similar a la que se aplica en tintas, relieves, troquelados y barnices. Así, dice Palou, “la impresión de electrónica en papel sería una versión mucho más sofisticada y refinada que ésta, capaz de ejecutar procesos más complejos y de **incorporar**, como parte de la impresión **baterías, LED luminosos, microprocesadores o sensores**”.

Una de las etapas más importantes de las máquinas de votación se habría originado precisamente con la fabricación de máquinas integradas con nuevos materiales y diseños de escritorio, así como de sistemas operativos que permiten el uso personal de programas o aplicaciones de texto e imagen. La **microelectrónica**<sup>14</sup> (tanto analógica como digital) hizo po-

---

14 En general, se dice en el capítulo 4 del documento del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD), en el tema de “Tecnología”, publicado en el sitio web del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado, “la electrónica ha permitido la miniaturización de los aparatos, la posibilidad de automatización y programación de procesos y un gran desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación” (véase el documento en línea: <http://recursostic.educacion.es/secundaria/edad/4esotecnologia/>). La informática ha puesto la otra parte de las tecnologías telemáticas y de procesamiento analógico y digital.

sible –desde los años de 1990– el diseño de máquinas relativamente más pequeñas de uso personal y la integración de funciones de cómputo, telecomunicaciones y creación de texto en el marco de los llamados “procesos de convergencia tecnológica” (González Arencibia, 2006: 33).

En medio de esos extremos se encuentra la historia del voto electrónico y, en consecuencia, la diversidad de sistemas de votación empleados por algunos países. Gómez Oliva y Carracedo Gallardo (2003: 1) sostienen que el llamado “voto electrónico” (el vocablo y el sistema) se creó muy temprano en los Estados Unidos de América, en 1964, “cuando por primera vez se emplearon ordenadores [...] para realizar ciertas funciones ligadas al proceso electoral”. Según R. Michael Álvarez, Gabriel Katz y Julia Pomares (Álvarez, Katz y Pomares, 2012: 97), hacia finales de la primera década del siglo XXI alrededor de 30 países estaban en etapa de prueba o de implementación de algún sistema de voto electrónico, pero “en por lo menos 10 países este tipo de voto es ya el método principal usado para elegir representantes nacionales”.

La tabla siguiente, que no incluye a los Estados Unidos de América debido al espacio que en cierto modo ha sido dedicado aquí a este país, es producto de la agregación de diversos datos publicados por medios impresos o en línea. En ésta se presenta una panorámica de la evolución del voto electrónico por países. Con alguna omisión no relevante, se puede observar ahí que, en la actualidad (año 2020), no hay más de veinte países en donde el voto electrónico se haya implementado y su uso esté vigente, sea nacional o localmente. El sitio <https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/>, una de las fuentes consultadas, muestra que es mayor la cantidad de países en donde el voto electrónico se encuentra *en etapa de prueba* o en *implementación parcial* o bajo pruebas piloto; por ejemplo, en diversas comunidades autónomas españolas como el País Vasco, Cataluña, Valencia y Andalucía, o en todo el territorio español, en donde en 2004 se llevó a cabo la primera prueba de voto electrónico remoto.

TABLA N.1 PAÍSES CON SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA  
 IMPLANTADO VIGENTE  
 (SE SEÑALAN INNOVACIONES ADOPTADAS Y MARCO LEGAL EXPEDIDO A  
 APROBADO POR PAÍS Y AÑO)

País	Año	Hecho e/o innovación
Bélgica	1989	Uso de máquinas con pantalla táctil, lápiz óptico y tarjetas de banda magnética para grabar datos.
	1994	Expedición del marco legal.
	2010	Licitación para seleccionar nuevo sistema.
Brasil	1995	Aprobación de ley electoral.
	1996	Implantación del voto electrónico.
	2000	El sistema electrónico incluye identificación de electores y publicación del resultado final.
	2002	100% de votos presenciales emitidos electrónicamente
	2008	En tres ciudades se utilizó identificación biométrica
	2010	4 millones de electores usaron urnas biométricas
Estonia	2005	Incorpora el servicio de internet para votar en elecciones municipales. Se convierte en el primer país que usa internet en elecciones populares.
	2007	El servicio de internet se utiliza para elecciones nacionales parlamentarias. Estonia se convierte en pionera mundial al usar el sistema de internet, para la emisión de voto anticipado en elecciones nacionales. <sup>15</sup>
	2008	Se utiliza internet en telefonía móvil para la emisión de votos.
	2009	En elecciones parlamentarias, 25% de los electores utilizó internet.
	2013	El código fuente de los sistemas electrónicos de votación se hizo público (Estonia es país pionero en este rubro de seguridad informática).
	2019	Crece la participación virtual de votantes en elecciones populares: casi la mitad de los votantes utilizó el sistema de <i>e-voting</i> (voto por internet), con una cobertura nacional de usuarios de alrededor de 91%. El sistema permite que el votante utilice un código QR para verificar si el sentido de su voto ha sido respetado o no. <sup>16</sup>
Venezuela	1998	Se utiliza el sistema de escaneo óptico de votos para frenar el problema de fraude electoral.

15 Véase la nota informativa publicada en línea por *El País*, el 4 de marzo de 2007, sobre el caso pionero de Estonia, en elecciones parlamentarias: [https://elpais.com/tecnologia/2007/03/04/actualidad/1173002462\\_850215.html](https://elpais.com/tecnologia/2007/03/04/actualidad/1173002462_850215.html)

16 Véase la nota informativa publicada el 6 de abril de 2019 por el sitio de Business Insider, a cargo de Manu Contreras, para la sección Economía Digital: <https://www.businessinsider.es/estonia-implanta-voto-electronico-imposible-otros-paises-400709>

Miguel González Madrid  
El voto electrónico en el mundo. Breve historia de experiencias acerca  
de un ascenso desigual

País	Año	Hecho e/o innovación
	2004	El sistema de votación electrónico fue utilizado en el referéndum presidencial de ese año y se convirtió en el primero en el mundo en imprimir un comprobante del voto y en utilizar un mecanismo de autenticación biométrica de los electores; además, fue susceptible a ser auditado en todas sus fases. <sup>17</sup> Dicho sistema fue agregado como sistema dominante a los sistemas de voto por correo y voto por internet.
	2012	Se alcanza una cobertura de 100% de automatización de las elecciones nacionales con autenticación biométrica y activación de la urna electrónica desde el momento de emisión de los votos hasta la publicación de resultados (véase también al respecto SmartMatic, 2013a).
	2013	El Consejo Nacional Electoral (CNE) de Venezuela autoriza aplicar auditoría en el 100% de las urnas instaladas de la elección presidencial del domingo 14 de abril de 2013.
Filipinas	2007	Utiliza el voto por internet para ciudadanos residentes en el extranjero.
	2010	Las elecciones legislativas se realizan con voto electrónico.
India	1989	Inicia de manera progresiva el uso del voto electrónico.
	2003	Se utiliza al 100% el sistema de voto electrónico.
	2006	Se incorpora el sistema Braille en las máquinas de votación electrónica
	2011	Gujarat (o Guyarat), un estado localizado en el extremo oeste de la India, experimenta con el voto por internet.
Argentina	2009	La transición al voto electrónico inició en las elecciones de la Capital y de San Lorenzo, en la Provincia de Salta, en 2009; <sup>18</sup> luego, en las elecciones provinciales de Salta, en 2011. En años posteriores, se extendió a otras demarcaciones argentinas: Neuquén, Chaco (2017) y Buenos Aires (2015). La empresa MSA (Magic Software Argentina) ganó ahí las licitaciones para proveer las máquinas y el software conforme a su llamado sistema vot.ar basado en la Boleta Única Electrónica. <sup>19</sup>

17 Véase la nota informativa al respecto, en: <https://www.dw.com/es/sufragio-electr%C3%B3nico-en-venezuela-voto-de-confianza/a-42912086>

18 Véase la nota informativa publicada el 16 de abril de 2015, con detalle de datos relevantes a través de: <https://cuyonoticias.com/39298/cuanto-costo-la-implementacion-del-voto-electronico-en-salta/>; además, el Documento de Trabajo núm. 147, 38 páginas, publicado en marzo de 2016, de María Page, Josefina Mignone y Julieta Lenarduzzi (editado por CIPPEC): *Cambios en la forma de votar. 10 aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta* (Liga de consulta y descarga: <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/03/147-DT-IP-Aprendizajes-de-la-experiencia-salte-a-Page-Mignone-y-Lenarduzzi-2016.pdf>).

19 Julian Assange participó vía remota en la conferencia CISL del 26 de octubre de 2016 para hablar sobre el voto electrónico; “como experto en seguridad”, a propósito de las elecciones presidenciales estadounidenses y de un proyecto de reforma electoral en Argentina para adoptar el sistema de votación electrónica a nivel nacional, que el voto electrónico “es un suicidio para elecciones nacionales”. Liga de enlace al video publicado en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=wP5s0EcDpdI> Video original de mayor duración, en: <https://www.youtube.com/watch?v=ndUYXZMNLBU>

País	Año	Hecho e/o innovación
España	2010	La Junta Electoral Central recomendó adoptar el sistema de voto electrónico remoto (“voto telemático”) y en 2016 el Parlamento Europeo solicitó al gobierno español que revisara el procedimiento autorizado para facilitar el ejercicio de voto a sus ciudadanos en el exterior. Pero, en 2017, el gobierno descartó el uso de un sistema de votación electrónica por temor a los riesgos de intrusión informática, por lo que para esos ciudadanos siguió utilizando el voto postal y el voto presencial en sus consulados. <sup>20</sup>
	2019	El voto electrónico ha sido utilizado en <i>elecciones internas</i> de partidos, como en el caso de Ciudadanos, en Castilla y León, en el que fueron identificados problemas de seguridad del sistema empleado. <sup>21</sup>
	2020	Debido al elevado riesgo de contagio de COVID-19, provocado por la propagación pandémica del nuevo coronavirus SARS-CoV-2, la Junta Electoral Central (JEC) autorizó el uso de un sistema simplificado de voto postal y telemático para las elecciones parlamentarias de Galicia y el País Vasco, originalmente convocadas para celebrarse el 5 de abril de 2020, pero finalmente recorridas al 12 de julio de 2020: primero, los ciudadanos pudieron recibir del servicio de Correos la documentación a utilizar (un sobre y las papeletas para votar); luego, los ciudadanos pudieron ejercer su derecho a votar al instante en que recibieran la documentación o posteriormente, sea por depósito de las papeletas utilizadas en una oficina de la JCE o vía telemática desde casa a través del sitio web de Correos. <sup>22</sup>

20 El sociólogo español Manuel Castells incluso ha sido de los intelectuales que han dudado de la confiabilidad de los sistemas de votación electrónica, concretamente para el caso español.

21 Véase la nota informativa con la versión explicativa del desarrollador de sistemas informáticos de la empresa N-Votes, Eduardo Robles, en: <https://www.larazon.es/espana/es-seguro-el-voto-electronico-DA22448759/>

22 Véase la nota informativa en: [https://www.abc.es/espana/galicia/abci-elecciones-galicia-2020-gallegos-podran-pedir-voto-correo-internet-y-votar-recibir-documentacion-casa-202005282008\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/galicia/abci-elecciones-galicia-2020-gallegos-podran-pedir-voto-correo-internet-y-votar-recibir-documentacion-casa-202005282008_noticia.html); además: <https://www.correos.com/sala-prensa/ya-se-puede-solicitar-el-voto-por-correo-para-las-elecciones-al-parlamento-vasco-y-al-parlamento-de-galicia-que-se-celebraran-el-5-de-abril/#> y [https://eleccionsgalicia2020.gal/Elecciones2020\\_72\\_c-Voto\\_por\\_correo](https://eleccionsgalicia2020.gal/Elecciones2020_72_c-Voto_por_correo), sitio último de la Xunta de Galicia, del cual se extrae lo siguiente: “La Junta Electoral Central, dada la actual situación extraordinaria derivada de la pandemia del COVID-19, para proteger el derecho a la salud del personal de Correos, el derecho a la salud de los propios votantes y ponderando los valores jurídicos en conflicto, ha resuelto en su acuerdo 56/2020, que resulta admisible que los electores puedan realizar dicha petición de forma telemática en la web de Correos, mediante firma electrónica, siempre que se cumplan las garantías establecidas en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”. Las elecciones parlamentarias en Galicia y el País Vasco fueron celebrado bajo estrictas medidas sanitarias como el uso obligatorio de cubrebocas, distanciamiento de seguridad entre votantes y uso de medios postales y telemáticos de votación; pero, además, se prohibió votar a las personas que hubieran obtenido un resultado positivo de la prueba PCR del nuevo coronavirus durante los 14 días previos al día de la elección. Este tipo de restricciones fue considerado “inconstitucional” por algunos políticos e intelectuales españoles, pero fue acatado por la ciudadanía de esas regiones autonómicas. Sobre esto último, véase la nota informativa publicada en <https://www.publico.es/politica/elecciones-12-j-juristas-ven-inconstitucional-prohibicion-votar-enfermos-covid-pretenden-urkullu-feijoo.html>

Miguel González Madrid  
El voto electrónico en el mundo. Breve historia de experiencias acerca  
de un ascenso desigual

País	Año	Hecho e/o innovación
Rusia	2011	En diversas localidades, usó el voto electrónico con tarjeta de activación del sistema y pantalla táctil.
	2018	En la elección presidencial de 2018 utilizó 12 mil urnas electrónicas con mecanismos de código QR y escaneo de papeletas electorales, para alrededor de 35 millones de votantes.
Ecuador	2012	En las elecciones de vocales a las Juntas Parroquiales de La Esmeralda (Provincia de Los Ríos) y Panguintza (Provincia de Zamora Chinchipe) fue utilizado el voto electrónico. La confianza/desconfianza de los ciudadanos sobre ese sistema utilizado se polarizó. <sup>23</sup>
	2014	Se realizan elecciones seccionales para designar prefectos, viceprefectos, alcaldes y concejales en las localidades de Azuay, Santo Domingo de los Tsáchilas y la Morita, mediante la tecnología de voto electrónico e impresión en papel del voto emitido. En esas elecciones fue autorizado trasladar máquinas electrónicas a los domicilios de personas con discapacidad y a centros de rehabilitación para que las personas privadas de su libertad pudieran ejercer su derecho a votar. <sup>24</sup>
	2020-2021	El Consejo Nacional Electoral anuncia que prepara el uso del voto electrónico (telémático y postal) para ecuatorianos residentes en tres ciudades del exterior, para la elección de presidente, vicepresidente y 137 legisladores al Parlamento Andino, en la jornada en primera vuelta del 7 de febrero de 2021. El derecho a votar para esos residentes fue autorizado en mayo de 2019.
Suiza	2003	Inicia pruebas piloto con un sistema de voto electrónico por internet en los cantones de Ginebra, Neuchâtel y Zurich.
	2015	Alrededor de 13 mil ciudadanos suizos residentes en el extranjero -de un total de 142 mil- utilizaron el sistema de voto electrónico por internet para elecciones legislativas.

23 Una serie de trabajos interesantes (de Ana Gómez Oliva *et al*) sobre las posibilidades del voto electrónico en Ecuador se encuentra en el número 14 de la revista *Elecciones*, publicado por la ONPE ([www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)) en 2014.

24 Véase la nota informativa en: <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/2760-ecuador-compartira-experiencia-de-voto-electronico-en-congreso-mundial>. Además, léase el trabajo de Héctor Tapia Ramírez sobre “La implementación del voto electrónico en el Ecuador. Experiencias en las Elecciones Secciones 2014”, en *Elecciones*, núm. 14, ONPE, pp. 65-97.

País	Año	Hecho e/o innovación
	2019	Tenía previsto utilizar el sistema de voto electrónico por internet en 2019, pero <i>La Poste</i> (o <i>Swiss Post</i> , organismo de correo postal) anunció en abril de ese año que no tendría disponible el servicio para las elecciones programadas el 19 de mayo, derivado de errores críticos del sistema detectados durante una prueba de seguridad contra intrusión, a pesar de que en las pruebas se registraron 3186 intentos de hackeo, pero sin éxito alguno. <sup>25</sup> En diciembre de 2019, el gobierno discutió el tema y tenía pendiente votar una iniciativa de suspensión definitiva, hasta que se rindiera un informe completo. <sup>26</sup> Incluso, previamente, <i>Swiss Post</i> había convocado a <i>hackers</i> de todo el mundo para que intentaran ingresar a su sistema y revelaran -por una recompensa global distribuida de hasta 132 mil euros- las fallas de seguridad que encontrarán, como parte del protocolo de seguridad autorizado conocido como Proyecto de Intrusión Pública (PIT).
Canadá	2003	“El voto por internet se utiliza en las elecciones municipales de las provincias de Ontario, desde 2003, donde fue utilizado por 150 municipios, y de Nueva Escocia, desde 2008”. <sup>27</sup>
	2015	En 2011, las provincias de Alberta, Columbia Británica, Nueva Brunswick, Nueva Escocia, Ontario y Quebec aprobaron leyes que permiten diversas formas de voto electrónico, incluido el voto digital o por internet. En 2015 fue puesta a prueba por primera vez esa legislación.
Congo	2018	El 30 de diciembre de 2019, utilizó 110 mil máquinas de voto electrónico para realizar elecciones presidenciales, las cuales fueron fabricadas por el corporativo surcoreano Miru Systems Co. El software de Boleta Única Electrónica utilizado fue comprado a la empresa Magic Software Argentina (MSA). <sup>28</sup>
Perú	2021	Para elecciones generales de presidente de la República, dos vicepresidentes, 130 congresistas y 5 representantes del Parlamento Andino, en la jornada electoral del 11 de abril de 2021, se utilizará el voto electrónico a distancia a utilizar por ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

25 Sobre la suspensión del uso del sistema de voto electrónico por internet, en Suiza, véase: <https://idconline.mx/corporativo/2019/04/24/suiza-suspende-voto-electronico>

26 La nota que refiere la suspensión definitiva condicionada se encuentra en: [https://www.swissinfo.ch/spa/politica/parlamento-federal\\_otro\\_golpe\\_al\\_voto\\_electr%C3%B3nico/45423908](https://www.swissinfo.ch/spa/politica/parlamento-federal_otro_golpe_al_voto_electr%C3%B3nico/45423908)

27 Sobre las primeras elecciones por internet en provincias de Canadá, véase *La Razón*, edición de 10 de octubre de 2020, nota en línea: <https://www.larazon.es/tecnologia/20201011/5x5ye-2je7fe7bnufn7dj2kkcca.html>

28 Sobre las elecciones presidenciales en Congo, el 30 de diciembre de 2018, véase la nota publicada en: <https://www.eldestapeweb.com/voto-electronico-usaron-el-congo-las-maquinas-destinadas-argentina-y-explotaron-las-denuncias-fraude-n54707>

País	Año	Hecho e/o innovación
México	2021	Para las elecciones de gobernador en varias entidades federativas (Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Ciudad de México y Jalisco), en 2021 el Instituto Nacional Electoral, en coordinación con los institutos electorales locales, implementará un sistema de votación electrónica que podrán utilizar los residentes mexicanos en el extranjero, según disposición prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales desde 2014, reglamentada para operar en los procesos electorales locales de 2020-2021. A su vez, desde hace algunos años (2005 en adelante), algunas entidades federativas (Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Ciudad de México), han utilizado selectivamente algún sistema de votación electrónica de manera experimental o sistemática, previsto en sus propias legislaciones para elecciones municipales o locales.

Fuente: Elaborado con base en datos: a) del Departamento de Seguridad y la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco, en línea (<https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/>); b) IDEA Internacional; ACE Project; c) Organización de los Estados Americanos, a través de la Canadian International Development Agency ([https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias_s.pdf)); y diversos sitios especializados en el estudio del voto electrónico.

En otros países también se han llevado a cabo elecciones con medios electrónicos de manera presencial o remota, con aplicación para un sector de ciudadanos o para algún tipo de organización o demarcación local, con validez en el resultado total o sólo a modo de prueba, sobre todo durante la primera década del siglo XXI: Francia, Noruega, Rusia, Suiza, Argentina, Canadá, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Emiratos Árabes Unidos, Japón, Kazajistán, Australia y México (Dirección del Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco, 2013). Colombia estuvo emplazada por la Ley 892 de 2004 para incursionar cinco años después al sistema de voto electrónico, pero en 2011, conforme a la Ley Estatutaria 1475, se estableció una comisión asesora con la finalidad de avanzar en “la incorporación, implantación, diseño de tecnologías de la información y las comunicaciones para el proceso electoral” (Kertzman, 2013).

La base de datos de *euskadi.eus*, a través de la Dirección de Régimen Jurídico y Procesos Electorales, señala otros cinco países en donde la adopción de sistemas de votación electrónica está prohibida o paralizada: a) Alemania, en 2005, realizó elecciones legislativas por este medio, pero en 2009 el Tribunal Constitucional Federal determinó que la norma

aplicable era inconstitucional, ya que no permitía la fiscalización del sistema empleado y, por tanto, contradecía el principio de máxima publicidad; b) Finlandia, en 2006, contó con normas para implementar el voto electrónico, pero, por problemas de *usabilidad* en una prueba realizada en 2008, en 2010 el gobierno decidió suspender el sistema adoptado y observar los avances en el escenario internacional; c) Holanda fue país pionero –antes que Bélgica– en la implementación del voto electrónico y la aprobación de una legislación *ex profeso*, pero, ante los fallos de seguridad informática puestos en evidencia en 2006, abandonó este sistema dos años después, aunque está interesado en los desarrollos relacionados con votación remota vía telefónica e internet; d) Reino Unido llevó a cabo, entre 2002 y 2007, “más de treinta pruebas pilotos con diferentes sistemas de votación electrónica”, pero en 2008 la Comisión Electoral determinó suspender el periodo de pruebas con el argumento de que éstas evidenciaron problemas de seguridad informática; e) Irlanda introdujo en 2000 una legislación *ad hoc* para adoptar el voto electrónico, pero, luego de llevar a cabo algunas pruebas en algunas de sus ciudades (Dublín Norte, Dublín Oeste y Meta) y de que una comisión independiente de expertos informáticos reveló problemas de seguridad informática, el gobierno decidió en 2009 suspender su implementación, alegando una mayor satisfacción del electorado puesta en el sistema tradicional y elevados costes económicos de los sistemas electrónicos.<sup>29</sup>

Otra fuente señala que Suiza abandonó su sistema de votación electrónica en 2019, ante una alerta de la Universidad Johns Hopkins sobre problemas de seguridad informática relativos al cambio del sentido de los votos emitidos<sup>30</sup>, por lo que en adelante utilizará solamente el sistema de voto por vía postal y el presencial tradicional. A su vez, la base de datos de ACE Project<sup>31</sup> y diversos sitios especializados en el estudio del tema incluyen otros países que plantearon proyectos de voto electrónico<sup>32</sup>, presencial o remoto, o lo adoptaron en alguna de sus elecciones,

---

29 Véase la liga [http://www.euskadi.net/botoelek/otros\\_paises/ve\\_mundo\\_paralizado\\_c.htm](http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_paralizado_c.htm)

30 Véase la nota informativa publicada originalmente en Economía Digital, en: <https://www.businessinsider.es/estonia-implanta-voto-electronico-imposible-otros-paises-400709>

31 [http://aceproject.org/ace-es/focus/fo\\_e-voting/onePage](http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_e-voting/onePage)

32 Por ejemplo: <https://blog.smaldone.com.ar/2016/06/26/el-uso-de-voto-electronico-en-el-mundo/>

pero lo abandonaron en algún momento: 1) Australia (este país fue el primero en adoptar el principio de secrecía en elecciones populares, en 1856; en la ley electoral del Territorio de la Capital australiana, en 1992, utilizó por primera vez un sistema de voto electrónico en la elección parlamentaria de 2001), 2) Paraguay (lo adoptó gradualmente desde 2001, pero lo abandonó en definitiva en 2008), 3) Francia (autorizó en 1969 el uso de máquinas electromecánicas, que se usaron selectivamente y en corto tiempo, pero fueron abandonadas; luego, en tres comunas se utilizó el voto electrónico y el número se fue ampliando, hasta que en 2007 se presentaron varios proyectos de ley para su erradicación). 4) Kazajstán (en 2004 adoptó el sistema Sailau, pero lo abandonó en 2011).

Finalmente, en otras partes del mundo han estado discutiendo si aprueban o no el uso de sistemas de votación electrónica, presencial o remota, o en combinación con el voto postal, y con qué preponderancia. Pero también ahí el debate parece interminable, los desacuerdos son constantes y se plantean numerosas interrogantes sobre la seguridad y confiabilidad del uso de ese tipo de tecnologías. Uno de los casos más recientes de ese debate se registró en Bolivia, en 2018, porque no se lograba acuerdo tácito sobre el uso de medios electrónicos para que los residentes bolivianos en el extranjero pudieran ejercer su derecho a votar en las elecciones legislativas y presidencial de 2019, en parte por la falta de una legislación expresa, pero también por la manifestación de desconfianza hacia la tecnología en sí misma y el Tribunal Superior Electoral (TSE) en particular.

A pesar de esas circunstancias, con fundamento en Ley de Régimen Electoral Transitorio, la Corte Nacional Electoral boliviana firmó en julio de 2019 un contrato con una empresa argentina-japonesa para elaborar un registro biométrico de los ciudadanos para ser utilizado en la elección presidencial cuya realización estaba prevista extraordinariamente el 6 de diciembre de ese año, como respuesta a la crisis política que provocó la dimisión de Evo Morales al cargo presidencial, recién reelecto, acusado de fraude electoral. La elección extraordinaria no se llevó a cabo. La pandemia por el COVID-19 en 2020 ha sido un factor en la decisión de nuevos aplazamientos de esa elección, lo cual ha añadido nuevos in-

gredientes a la crisis política boliviana.<sup>33</sup> Bolivia tiene previsto realizar elecciones de presidente, vicepresidente, 36 senadores y 130 diputados el 18 de octubre de 2020, en primera vuelta, luego de que el Tribunal Superior Electoral las hubiere programado para el 3 de mayo de 2020 y luego recorrido catorce días, al 17 de mayo, y al 6 de septiembre de ese mismo año. Aunque el debate no cesa en ese país sudamericano y muchos bolivianos aún esperan que sea posible el uso del voto electrónico por residentes en el extranjero, *el TSE determinó a mediados de mayo de 2020 no utilizar ese sistema de voto.*<sup>34</sup>

## TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

Fernando Tuesta Soldevilla (2004: 57), apoyándose en estándares fijados por la Federal Election Commission de los Estados Unidos de América, distingue entre el *sistema de votación* y el *voto electrónico*, si bien ambos tienen en común que forman parte de un *proceso electoral* cada vez más automatizado (o que adopta combinaciones tecnológicas informatizadas): La expresión **sistema electrónico** es “una combinación de equipos mecánicos y electromecánicos o electrónicos que incluye el software requerido para programar y controlar al equipo que se usa para definir las papeletas de votación; para recibir y contar votos; para reportar y/o mostrar resultados de la elección; y para mantener y producir información de auditoría”. En cambio, en esa concepción el **voto electrónico** está confinado al acto de emisión del voto por medio de un dispositivo electrónico.

Al respecto, me parece pertinente configurar un concepto de voto electrónico que permita entenderlo en relación con el conjunto de actos sucesivos que se manifiestan durante la jornada electoral, y no sólo con respecto a la emisión del voto por medio de un dispositivo electrónico

---

33 Ver <https://www.boliviajudicial.com/index.php/nacional/6250-implementar-el-voto-electronico-requiere-ley-tiempo-y-recursos>

34 Ver [https://eldeber.com.bo/pais/el-tse-descarta-el-voto-electronico-y-analiza-ampliar-el-horario-de-votacion\\_179412](https://eldeber.com.bo/pais/el-tse-descarta-el-voto-electronico-y-analiza-ampliar-el-horario-de-votacion_179412).

*exprofeso*. Por tanto, propongo migrar aquí al concepto de **sistema de votación electrónica** que supone una mirada amplia de la jornada electoral como etapa en la que los ciudadanos-electores son protagonistas, concretan su intención de voto y esperan que su voto sea respetado (o no sea alterado de modo alguno). Por ello, la distinción propuesta por Tuesta Soldevilla nos parece pertinente. Así, al hablar de “voto electrónico” debemos entenderlo con el alcance que tiene la propuesta de “sistema de votación electrónica”.

En consonancia con lo anterior, considero que cuando se habla de “voto electrónico” se hace referencia a una concatenación de actos durante la jornada electoral, de los cuales forma parte la emisión del voto por medio de algún dispositivo electrónico. Así, se entiende que, en tanto *sistema de votación electrónica*, éste supone actos diversos orientados a garantizar que: 1) el derecho a votar sea ejercido debidamente por sus titulares (para lo cual se requiere verificar o certificar su identificación); 2) el elector no tenga dificultad al utilizar los instrumentos provistos; 3) no se altere el sentido de su voto; y 4) aun exista la posibilidad legal y constitucional de verificar que los votos emitidos no han sido alterados.

Sin duda, durante los últimos años los gobiernos y organismos electorales se han enfrentado al reto de encontrar la tecnología idónea aplicable a votaciones populares que, por tanto, permita obtener el mayor número de ventajas posible, pero sobre todo dos: reducir el costo de las elecciones y mantener (o elevar) la confianza de los electores en el sistema empleado. Y es esto último lo que, en sentido estricto, se encuentra en la base de una conceptualización amplia del voto electrónico, toda vez que, como he reiterado, la plenitud del ejercicio de derechos político-electorales tiene como consecuencia directa la generación de confianza por lo menos hacia el sistema electoral empleado.

Ahora bien, a modo de vista panorámica del tema sobre la evolución de los medios utilizados para el voto electrónico, de acuerdo con ACE Project (2013a) estos son los sistemas de votación mecánicos o electrónicos empleados en el periodo de 1892 y hasta 2013, pero no hay que olvidar la máquina de votar creada por Thomas Alva Edison en 1868 (patentada en 1869, pero nunca utilizada); incluso, según Medeles Hernández (2011: 1-2), también deben mencionarse el diseño de una máquina simi-

lar por el inventor inglés William Chamberlain Jr., en 1848, y el intento de construcción de un artefacto similar por Anthony C. Beranek en 1881 en Chicago.

- 1) “Sistemas de votación y conteo mecánicos”. El caso pionero fue el de Lockport, NY, en 1892, con máquinas mecánicas de votar con palanca (*lever machines*), conocidas también como “*Myers Automatic Booth*” (cabinas automáticas de votar). Su diseño se debe a Jacob H. Myers, quien en 1889 dio a conocer públicamente su “voting machine” (Medeles Hernández, 2011: 1 y 3) o “cabina automática de Myers”. Este tipo de máquinas se empleó en varias ciudades de los Estados Unidos de América a partir de los años de 1920 (Medeles Hernández, 2011: 2), pero su uso se extendió en ese mismo país en la década siguiente.<sup>35</sup> Al amparo de las variadas legislaciones de los Estados de la Unión Americana para organizar la elección presidencial,<sup>36</sup> en 2000 se utilizaron variados sistemas de votación, según un informe del Departamento

---

35 Ana María Medeles Hernández (2011) describe con mucho detalle las características técnicas y el funcionamiento de la máquina de votar de Jacob H. Myers utilizada por primera vez en Lockport, Nueva York, en 1892. Pero lo más importante, en el estudio de cualquier tipo de tecnología y de artefacto utilizados en votaciones populares es su finalidad, compatible con el problema sustancial que se quiere resolver; cito dos párrafos del texto de la autora mencionada para conservar en este estudio la referencia a dicha finalidad y, por tanto, para destacar que la invención de máquinas de votar, cual sea la tecnología y arquitectura, no es lo que importa en sí, sino su uso específico para la conservación del acto electoral y la autenticidad de la voluntad popular conformada por la libre intención de cada votante manifestada en secreto: “Myers hizo pública esta patente cuando en el estado de Nueva York se llevaba a cabo un debate sobre la adopción del *sistema australiano* de voto secreto. Los reformistas electorales de la época consideraban que era necesario poner fin a las prácticas electorales corruptas, los congresistas alegaban que, si se lograba garantizar el voto secreto, no había manera de que los compradores de votos pudieran ver si el elector había cubierto parte del trato. Sin embargo, en oposición a ello estaba el gobernador David B. Hill, demócrata que alegaba que, debido al analfabetismo y el desconocimiento del idioma, votantes nacidos en el extranjero, no podrían leer ni escribir sus preferencias electorales. La máquina de Myers cumplía con dos propósitos; obligar al voto secreto mediante el uso de una cabina y segundo permitiría a los votantes analfabetos emitir su voto sin ayuda. La máquina de Myers estaba diseñada dentro de un *stand* o mueble equipado con puertas de cierre automático, una vez que el votante ingresara al mueble la puerta se cerraría detrás de él. Habiendo el elector votado no tendría a donde ir y al pasar la puerta interna impediría volver al compartimento de votación. Al cierre de la puerta interna se abriría la puerta de salida y al hacerlo se liberaría la cerradura de la puerta de entrada con lo que sonaría una campana que significaba que la máquina estaba lista para el siguiente votante”.

36 Si bien existe una diversidad de legislaciones electorales subnacionales para organizar y realizar elecciones federales estadounidenses, la Comisión Electoral Federal (FEC) se encarga de mantener los estándares que han de cumplir los sistemas de votación empleados (Informe en línea a través del sitio web: [http://www.euskadi.net/botoelek/otros\\_paises/ve\\_mundo\\_impl\\_c.htm](http://www.euskadi.net/botoelek/otros_paises/ve_mundo_impl_c.htm)).

de Seguridad del Gobierno del País Vasco: “En las [polémicas y reñidas] elecciones presidenciales de 2000 tan sólo el 1.6% de los electores votaron usando las papeletas convencionales de papel; el 9.1% usó el registro electrónico directo; el 18.6% usó las máquinas de palanca de votar; el 27.3% usó lectores ópticos y el 34.3% usó las tarjetas perforadas. En las elecciones estadounidenses de 2016 se utilizó una versión mejorada de ese tipo de máquina.<sup>37</sup> Sobre la máquina de Myers, Rubén Hernández Yunta (2018) señala lo siguiente:

Si el voto secreto no fue suficiente, esta vez los avances de la **Revolución Industrial** sí que empezaban a tener efectos. En las elecciones de 1892 se usó por primera vez, en la ciudad de Lockport (Nueva York), una **máquina de votación automática** que, mediante un dispositivo propulsado por una palanca, registraba los votos sin necesidad de papel. Esta máquina de votación fue patentada por **Alfred J. Gillespie** y elaborada por Standard Voting Machine Company de Rochester, Nueva York, a finales de la década de 1890. Fue la primera en emplear un mecanismo que activaba el votante para colocar una cortina que asegurara la privacidad y al mismo tiempo desbloqueaba las palancas de la máquina para poder votar. En 1898, Gillespie y el inventor **Jacob Myers** pusieron en funcionamiento una compañía que se convirtió en Automatic Voting Machine Company.

Desde 1898 hasta principios de la década de 1960, se intensificó el uso de esta tecnología como una forma de lograr la votación ideal. Aunque su mecanismo interno cambió con el paso del tiempo, la estructura básica de funcionamiento nunca cambió: en primer lugar, tirar de la manija para cerrar las cortinas de la cabina; en segundo lugar, girar las palancas de votación sobre los nombres de los candidatos seleccionados; y, por último, empujar la manija hacia atrás para registrar el voto y abrir las cortinas. Acorde con los tiempos de la industrialización, esta máquina de votación parecía anunciar un nuevo despertar en el que la tecnología finalmente podría poner fin al fraude electoral que había sido generalizado en tantas ocasiones.

Curiosamente, uno de los últimos casos de empleo de máquinas mecánicas de votar, similares a las de 1892 o modificadas, se dio el 10 de

---

37 En la nota informativa publicada por wordpress.com, de 27 de agosto de 2016, se describen los tipos de votación que se emplearían en las elecciones estadounidenses de 2016. Liga: <https://votodigital.wordpress.com/tag/tarjetas-perforadas/>

octubre de 2013 de manera excepcional, también en Nueva York, *para desempatar las elecciones primarias a alcalde en segunda vuelta electoral*. Para esos años, el sistema ya era considerado obsoleto. (Véase al respecto la nota de Deepti Haleja desde <http://news.yahoo.com/ny-desempolva-viejas-m-quinas-para-votar-151000316.html>; además: Departamento de Estado - EUA, 2012).

- 2) “Sistemas de votación y conteo mediante tarjetas perforadas”. Las tarjetas perforadas fueron creadas en 1725 y fueron evolucionando en la industria textil incluso hasta el siglo XX para el procesamiento de datos. Según ACE Project, “las tarjetas perforables y las computadoras para escrutarlas, se usaron por primera vez en los Estados Unidos en 1964, para las elecciones presidenciales primarias que se realizaron en dos condados del Estado de Georgia”. (Una descripción detallada de este sistema y los problemas que presentó puede verse en Cáceres Rincón, 2011: 11-15). Pero fue precisamente en esas elecciones de 2000, concretamente en el Estado de Florida, que otro sistema de votación, el de tarjetas o papeletas perforadas, provocó un desconcierto a la hora de contar los votos emitidos, por lo que se decidió darle pronto fin y autorizar el uso de nuevas tecnologías (Traugott, 2005: 2). Para las elecciones de 2016, en los Estados Unidos se empleó otra vez el sistema de tarjetas perforables, pero una nota de wordpress en línea señala lo siguiente<sup>38</sup>:

De acuerdo con Voto Verificado, aún persiste el empleo -en poquísimos condados- del caduco sistema de tarjetas perforadas, en el cual, con un dispositivo, los votantes seleccionan sus opciones haciendo agujeros en la papeleta. Seguidamente, la tarjeta es colocada en una urna para su conteo o manual o introducida en una máquina de tabulación.

Conocidas las tecnologías más usuales en Estados Unidos, es evidente que, para llevar a la Casa Blanca a su candidato preferido, los más de 185 millones de electores del país usarán los modelos de votación de mayor aplicación en el mundo, pero queda claro que el sufragio electrónico es el que prevalece.

---

38 <https://votodigital.wordpress.com/tag/tarjetas-perforadas/>

- 3) “Sistemas de votación y conteo de lector óptico” o sistemas de “Lectura Óptica del Voto”. Han sido utilizados desde la década de 1970. Estos sistemas utilizan equipos de cómputo (urnas con lector óptico o escáner) con almacenamiento de datos y operan correctamente si el pequeño óvalo, cuadro o círculo que corresponde a la opción elegida es llenado (con algún bolígrafo de grafito o tinta) por completo de manera uniforme; su uso se extendió a centros escolares incluso hasta la segunda década del siglo XXI, para la aplicación de cuestionarios y comunicación de calificaciones. (Véase la descripción completa de estos sistemas en ACE Project, 2014; y Dirección Nacional Electoral, 2004: 17-19).
- 4) **Dispositivos con sistema de marcado.** La nota informativa de wordpress.com en línea (<https://votodigital.wordpress.com/tag/tarjetas-perforadas/>) agrega que “una derivación de algunas máquinas de votación, son las provistas de una interfaz que facilita el sufragio de las personas con discapacidades. Se trata de equipos que ofrecen autonomía a los electores con limitaciones físicas (motoras, problemas o ausencia de extremidades), así como aquellas de tipo sensorial (visual y auditivo). Por ejemplo, si la condición es visual, el componente tecnológico puede contar con una pantalla táctil con sistema Braille o audífonos, ya que puede leer el contenido de la boleta. También están los que poseen una interfase que permite navegar por la papeleta electoral utilizando dispositivos (pitillos) para inhalar y exhalar, de forma que el electorado con limitaciones motoras pueda desplazarse por la boleta”. Este tipo de sistema atiende recomendaciones y estándares establecidos por organismos internacionales relativos a eliminar todo tipo de obstáculos para que *todas las personas ciudadanas puedan ejercer su derecho al voto de manera sencilla, accesible y adaptable*; su diseño varía según el país de que se trate.<sup>39</sup> En los Estados Unidos, al respecto se aplican la Ley de Accesibilidad al Voto para Ancianos y

---

39 Al respecto, véase el documento de Naciones Unidas, preparado por Gopinathan Achamkulangare, con año de publicación 2018, *Mejorar la accesibilidad de las conferencias y reuniones del sistema de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad*, 103 pp. Además, el documento de divulgación de Jim Dickson relativo a las personas con discapacidad que requieren asistencia institucional, publicado por la American Association of People with Disabilities (AAPD), en el sitio de la OEA: [http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7\\_EMBs/presentaciones/Presentacion%20Dickson%20ESPA%20C3%91OL.pdf](http://www.oas.org/sap/docs/DECO/7_EMBs/presentaciones/Presentacion%20Dickson%20ESPA%20C3%91OL.pdf)

Personas con Discapacidades, expedida en 1984, la Ley de Estadounidenses con Discapacidades, aprobada en 1990, la Ley Nacional de Inscripción de Votantes, aprobada en 2002, y la Ley Ayuda a América a Votar (Help America Vote Act: HAVA), expedida en 2002. Véase en línea la nota informativa de ShareAmerica, de 25 de julio de 2016: <https://share.america.gov/es/el-voto-de-las-personas-con-discapacidad-cuenta/>; además del sitio de la U.S. Election Assistance Commission, en donde se encuentra el texto PDF de la ley referida.<sup>40</sup>

- 5) “Sistemas de Registro Electrónico Directo” (RED o DRE). Utilizados sobre todo desde la segunda mitad de los años de 1990; implicó la ausencia de boletas de papel. Prácticamente, en su versión inicial o avanzada, las máquinas utilizadas hacen todo: el elector marca su opción de voto (por teclado o a través de pantalla táctil), confirma su opción y, entonces, la máquina activa las demás operaciones conforme a los tiempos del procedimiento electoral: recepción, almacenamiento, registro, cómputo total y transmisión de datos sobre los votos emitidos). Este tipo de sistemas tiene algunas modalidades y, en virtud de ellas, los datos se pueden transmitir de manera continua en tiempo real a un centro de recepción de resultados o al final de la votación de manera automática al activar un comando de resultados totales por centro de votación, generalmente en red, como un solo paquete de datos. El uso pionero de este tipo de sistemas *implicó la omisión de comprobantes de votación*, puesto que se utilizó una memoria virtual de almacenamiento de datos (registro directo).

En los EUA, los sistemas DRE fueron distribuidos principalmente por las empresas Diebold, Sequoia, ES&S y Hart InterCivic, con particularidades tecnológicas adicionales (por ejemplo, el uso de auriculares y dispositivo manuales especiales para votar en el caso de personas con impedimentos visuales), según Simons (2004). (Sobre las características de estos sistemas y las experiencias de su uso, bajo un amplio análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, véase Dirección Nacional Electoral, 2004: 34-90). En 2018, previamente a la elección legislativa de los 435 escaños de la Cámara de Representantes, 35 de 100 senadurías, 36 de 50 gubernaturas y otro tanto de

---

40 [https://www.eac.gov/about\\_the\\_eac/help\\_america\\_vote\\_act.aspx](https://www.eac.gov/about_the_eac/help_america_vote_act.aspx).

congresos locales, un informe de hackers reveló que las máquinas a utilizar en varios Estados de la Unión Americana tenían problemas de seguridad, pero la empresa fabricante Election Systems & Software (ES&S) respondió que “las medidas de seguridad en el M650 [su sistema operativo] son tan fuertes como para que sea extraordinariamente difícil de hackear en un entorno del mundo real”<sup>41</sup>.

- 6) **Internet.** Según este sistema, los votos pueden ser emitidos en el sitio de votación, en quioscos de servicios distribuidos al público o en cualquier lugar en que se encuentre el votante (por ejemplo, en su propia casa). Este sistema supone el funcionamiento de una red de acceso remoto o, incluso presencial tratándose de la votación en un sitio común pero oficial de emisión de votos. El voto por internet se implementó de manera experimental en algunos países desde finales de la década de 1990, pero en las siguientes dos décadas su uso pareció haberse extendido, sobre todo al ser orientado a los votantes nacionales residentes o migrantes en el extranjero, en complemento del voto postal (Del Toro Huerta e De Icaza Hernández, 2008; Calderón Chelius, 2003; e IDEA Internacional, 2008).<sup>42</sup>

A esos sistemas hay que agregar, sin embargo, los de tipo “híbrido” o “mixto”, diseñados precisamente a raíz de las limitaciones, la obsolescencia, los fallos o los riesgos de vulnerabilidad de los anteriores. Los sistemas híbridos (de tipo convencional-electrónico) combinan ins-

---

41 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45690461>

42 ACE Project muestra una lista de países en donde se ha implementado el uso del voto remoto por internet para residentes en el extranjero: Austria, España, Estados Unidos (concretamente en Alabama, Arkansas, Missouri, Nueva York, Alaska y Virginia Occidental), Estonia, Países Bajos, Suiza; pero parece incompleta si se compara con el seguimiento diversificado en línea de este tipo de datos. Véase la sección correspondiente en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/va/vai/vai01> En Francia también se implantó en 2009, pero fue abandonado temporalmente en 2017; en Canadá, se implementó para algunas de sus provincias: Ontario, en 2003, y Nueva Escocia, en 2008; en Nueva Gales del Sur, en Australia, se ha implementado desde 2011 para asistir a las personas con discapacidades que tienen su domicilio a una distancia mayor a 30 km de su colegio electoral. Véase, al respecto, la nota en línea de *La Región Internacional*, de 23 de agosto de 2019: <https://www.laregioninternacional.com/articulo/en-el-mundo/paises-han-implantado-voto-online/20190823114935261674.html> Según datos de TeleMadrid.es, en la elección presidencial de los EE.UU. de 2012, la empresa española Scyt1 se encargó de procesar los votos de los residentes de ese país en el extranjero, habiendo tenido como antecedente el procesamiento de votos de ciudadanos de la Florida residentes en el extranjero en 2008: (<https://web.archive.org/web/20160304130659/http://www.telemadrid.es/?q=noticias%2Finternacional%2Fnoticia%2Fla-compania-espanola-scytl-contara-los-votos-en-las-renidas-elecciones>).

trumentos convencionales con instrumentos electrónicos avanzados (como la pantalla táctil, la identificación biométrica y la identificación por IDN con un chip que contiene datos del ciudadano, generalmente de modo separado) en dos modalidades:

- a) La **boleata electrónica**, la cual no exige la impresión de comprobante de votación individual, sino sólo el desprendimiento de una “colilla” o un “talón” a partir de una línea troquelada. Una de las modalidades de esta boleata electrónica se caracteriza porque el chip de grabación de datos de la elección individual –que se encuentra integrado a la boleata– contiene la opción de una interfaz para ser activada en el idioma propio del votante.
- b) La impresión instantánea de un **comprobante del voto emitido** en dos modalidades:
  - b.1.) Comprobante que puede tomar el votante para depositarlo en una urna predispuesta;
  - b.2.) Comprobante que sólo puede observar (no tocar) el votante, para enseguida activar un mecanismo a efecto de depositarlo en la urna; y
  - b.3.) Comprobante que puede llevarse el votante, sin dato alguno sobre el sentido de su voto.

En el “Documento conceptual” elaborado para la promoción del Seminario Internacional “Experiencia comparadas en la implementación del voto electrónico”, realizado en Lima, Perú, el 22 y 23 de octubre de 2013, en apretado resumen se señalan diversos sistemas de votación electrónica:

Existen distintas clases de sistema de Votación Electrónica; dentro de los principales tipos se encuentra; sistemas de Registro Electrónico Directo (DRE) y sistemas de Votación y Conteo de Lector Óptico (LOV). En particular, estas máquinas de votación de Registro Electrónico Directo (DRE por sus siglas en inglés) son dispositivos que permiten al elector realizar la selección de sus candidatos directamente en el dispositivo, bien sea a través de una pantalla sensible al tacto o a través de dispositivos periféricos específicos como tabletas, teclados numéricos o dispositivos sensibles al tacto. Una vez realizada la selección de candidatos, la captura y contabilización del voto es inmediata y en algunos casos se

puede generar un recibo en papel o una traza impresa. Las máquinas de votación DRE pueden realizar la transmisión directa de votos desde el dispositivo ubicado en el recinto de votación hacia un centro regional/nacional de tabulación de resultados. En el caso de la Votación con Escaneo Óptico (LOV), estos sistemas utilizan urnas electrónicas con lector óptico, que pueden manejar boletas diseñadas especialmente para ser leídas electrónicamente.

De acuerdo con Barbara Simons (2004: 25-26), algunos modelos híbridos funcionan del siguiente modo (se cita en el idioma original y simultáneamente ofrezco traducción sistémico-funcional<sup>43</sup>):

**Los modelos híbridos.** Estos sistemas utilizan boletas de papel para marcar y en cierto modo son una combinación del sistema DRE y el sistema de escáner óptico. Uno de los modelos híbridos, desarrollado por Sistemas Electorales Vogue (VES) y actualmente comercializado por ES&S, ofrece una pantalla táctil similar al sistema DRE: el votante inserta una papeleta de escáner óptico en blanco en la máquina y, entonces, procede como si interactuara con una máquina DRE. Una vez que el votante confirma todos sus votos, la máquina marca la papeleta con escáner óptico, con lo que evita el registro de votos adicionales y, en su caso, alerta sobre votos faltantes en el proceso. Con estos modelos también desaparecen las marcas hechas con lápices ordinarios que podrían confundir al lector óptico. Opcionalmente, algunos modelos incorporan auriculares que permiten a los votantes con disminución visual a votar sin ayuda.

## LA CONTRIBUCIÓN DE LAS LEGISLACIONES DE BRASIL Y EUSKADI

Según Joelson Costa Dias, el proceso de cambio de un sistema convencional a otro de tipo electrónico en Brasil comenzó en 1995 (véase también Panizo Alonso, 2007: 14); su implementación inició un año después, en 1996, cuando “un tercio del electorado votó por medio electrónico”; en 1998 votaron dos tercios del electorado; desde 2000 las elecciones presidenciales y legislativas en Brasil se realizan por medio de la “urna

---

43 Sobre el concepto de *traducción sistémico-funcional*, véase el trabajo didáctico de María Antonia Álvarez (1994), quien subraya la orientación cultural y el sentido contextual en el proceso de traducción.

electrónica” al 100 por ciento, y desde 2008 comenzó a incorporarse la tecnología de lector de identificación biométrica de huellas digitales o de autenticación digital (Costa Dias, 2012: 130). Su implementación tuvo la intención de “reducir el fraude electoral y minimizar el tiempo de escrutinio” (Panizo Alonso, 2007: 14). Las firmas empresariales Omnitech, Microbase y Unisys fueron las proveedoras de las primeras máquinas utilizadas en 1996<sup>44</sup>. También, desde 2008, en Brasil se utiliza **código fuente abierto** con software GNU/Linux tanto en las máquinas de votación como en el lector biométrico y la interconexión en red de estas máquinas omite la conexión directa a internet.

Del mismo modo, en la línea de cumplimiento de requisitos del voto electrónico compatibles con elecciones populares democráticas, la ley brasileña establece que **las máquinas de votación serán auditadas** por el Tribunal Supremo Electoral (que organiza las elecciones), los partidos políticos y los auditores externos. La Ley núm. 9.504 de 30 de septiembre de 1997 (consultable en línea desde <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes-eleicoes-2014>), que rige las elecciones brasileñas a la fecha, contiene escasas disposiciones sobre el voto electrónico, especialmente en un capítulo denominado “Del sistema de votación electrónica y de la totalización de los votos”. No obstante, dispone para el Tribunal Superior Electoral amplias facultades para la organización de las elecciones y la impartición de justicia electoral en correlación con diversos ordenamientos complementarios. De esa ley destaco las siguientes disposiciones:

- a) El artículo 59 (con el que inicia el capítulo mencionado) párrafo 4 dispone: “El voto electrónico dispondrá de recursos que, tras la firma digital, permitan el registro digital de cada voto y la identificación de la urna en la que se grabó, guardados para el anonimato del votante” (traducción propia del § 4° “*A urna eletrônica disporá de recursos que, mediante assinatura digital, permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado anonimato do eleitor*”).

---

44 Dato en: <http://www.innovacion.cl/reportaje/voto-electronico-una-innovacion-necesaria/>, <http://vsr.registraduria.gov.co/Brasil-avanza-hacia-el-voto.html> y <http://eandt.theiet.org/magazine/2010/06/amazon-voting.cfm?origin=EtOtherStories>.

- b) El párrafo 5 del mismo artículo establece que será el Tribunal Electoral el que determine la clave de seguridad e identificación del voto electrónico. El párrafo 6 determina que, al final de la votación, se utilizará la urna electrónica para firmar digitalmente el archivo de votos emitidos, con un registro automático de horario y un *boletín de urna*, a fin de impedir la sustitución y alteración de votos.
- c) El artículo 88 dispone que el Juez Presidente de la Junta Electoral está obligado a efectuar el recuento de votos de una urna conforme a dos hipótesis: en primer lugar, si el informe no presenta resultados coincidentes con el número de votantes o datos discrepantes obtenidos en el momento del cálculo; y, en segundo lugar, si se asignan votos a candidatos inexistentes, o no existe registro de fecha del cómputo de urna o hay una sumatoria de votos nulos, en blanco y válidos divergente de la media global de las secciones restante.
- d) El artículo 89 autoriza el uso de instrumentos que auxilien al elector analfabeto a votar.
- e) El párrafo único del artículo 91-A (en la sección de las *Disposições Finais*) establece una disposición que está contenida en algunos acuerdos administrativos o en leyes electorales de otros países (por ejemplo, Italia, Colombia, Guatemala, El Salvador, Perú, República Dominicana, Venezuela) o locales en el caso mexicano (por ejemplo, Guerrero, Jalisco, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas) relativa a lo siguiente: “Queda prohibido portar aparatos de telefonía celular, máquinas fotográficas y filmadoras, dentro de las cabinas de votación”. El propósito común consiste en disuadir o eliminar toda posibilidad de fraude electoral y la compra de votos, sobre la base de evidencias que se pueden obtener por esos medios acerca del sentido del voto de los votantes coaccionados.

Costa Dias (2012: 139) destaca lo que en la lectura del capítulo sobre votación electrónica de la ley electoral brasileña se puede advertir visiblemente, a saber: el papel activo del Tribunal Supremo Electoral para garantizar la seguridad del sistema empleado en la medida en que conduce tareas de auditoría por medio de una empresa de auditoría externa y “acompañado por la prensa, el Ministerio Público, el Orden de los

Abogados de Brasil y los fiscales de los partidos políticos”. Sin embargo, un informe en línea de Wikipedia revela lo siguiente:

[...] en noviembre de 2009, el investigador Sergio Freitas da Silva, uno de los 32 especialistas convocados por el Tribunal Superior Electoral de Brasil para probar la seguridad de las urnas electrónicas de ese país, logró romper el secreto del sufragio con técnicas de lectura de radiofrecuencia y equipamiento muy económico. El experimento logró vulnerar el secreto del voto, aunque no apuntó a la manipulación del conteo. El sistema usado fueron las denominadas interferencias de Van Eck [sic].<sup>45</sup>

Sobre el sistema de “urna electrónica” utilizado en Brasil y en otros países, Guillermo López Mirau y Jorge Coraita (2013: 191 y 192) señalan su uso generalizado, el cual implica esencialmente un *registro de datos en la terminal de la máquina*, aunque *se ha evolucionado rápidamente a su complementación con la generación de comprobantes de papel para cada voto emitido*, incluso *se utilizan boletas de papel como alternativa emergente* en caso de fallos del sistema electrónico (de manera similar que en algunos Estados de la Unión Americana):

Países como Venezuela y Brasil, en nuestra región, o Estados Unidos, Bélgica, Suiza, Noruega, entre otros, utilizan distintas modalidades –y con variado alcance local o nacional– de sistemas de “urna electrónica” (o incluso de votación electrónica a distancia como es el caso del voto por internet de Noruega). En este sistema, la información del voto –o en algunos casos hasta jurídicamente el voto mismo– se registra electrónicamente dentro de la terminal utilizada para la votación. Al finalizar, esa misma terminal la que provea el resultado.

El sistema de “urna electrónica” ha encontrado fuertes desafíos de tipo técnico, jurídico y político. Sin embargo, en la mayoría de los casos estos desafíos fueron superados y se utilizan desde hace años con aceptación política consolidada y bajo los más calificados estándares internacionales electorales

[...]

La clave al decidir la implementación de un sistema determinado sobre otro no es sólo el análisis técnico, sino fundamentalmente el contexto histórico-cultural-político del lugar donde se implementa. En esta línea,

---

<sup>45</sup> Ver [http://es.wikipedia.org/wiki/Voto\\_electr%C3%B3nico](http://es.wikipedia.org/wiki/Voto_electr%C3%B3nico) y <http://www.vialibre.org.ar/2009/12/02/un-investigador-logra-violar-el-secreto-del-voto-en-las-urnas-brasilenas/>

la confianza desde los partidos, las instituciones, los candidatos y esencialmente la ciudadanía, es el elemento principal a tener en cuenta.

De acuerdo con Itziar Lizeaga Romero (2002: 5), el Gobierno del País Vasco (Euskadi) instruyó en 1995 el estudio de los procesos de automatización y uso de nuevas tecnologías relativos al voto electrónico, para su eventual regulación y posterior adopción. En 1997 el Gobierno Vasco tomó la decisión de “adoptar el sistema de voto electrónico con tarjeta con banda magnética (tipo tarjeta de crédito)” por las razones siguientes (se citan textualmente y en la forma desglosada original):

- “Que garantizase el ejercicio del derecho de sufragio y su privacidad”.
- “Que ofreciese las garantías de estar probado con éxito en países democráticos de nuestro entorno”.
- “Que, aun siendo rupturista con el proceso de votación existente, lo fuera lo menos posible”.
- “Que se tratase de un sistema sencillo de utilizar”.
- “Que fuese aceptado socialmente, comprobándolo mediante un riguroso estudio sociológico”.

Si bien es cierto que el País Vasco no ha realizado elección oficial alguna desde que en 1998 incluyó un capítulo para realizar el voto electrónico, al modificarse la ley de 1990 (sujeta al supremo marco normativo del Estado Español), cabe destacar que, en primer lugar, ni la Constitución española (creada en 1978, sin reforma alguna a la fecha) ni la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España (Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio y sucesivas modificaciones al 15 de julio de 2011) contienen referencia alguna al voto electrónico.<sup>46</sup>

Itziar Lizeaga Romero (2002: 3), entonces representante del Gobierno Vasco para explicar el sistema **Demotek** de voto electrónico, destacó el

---

<sup>46</sup> Fernández Riveira, 2001: 205; además, la normativa electoral española consultable en línea desde: <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec> y [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/lo\\_005\\_1985.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_005_1985.pdf) y, sobre todo, [http://www.euskadi.net/hauteslegeak/leyes\\_pdf/textoref\\_lo-reg.pdf](http://www.euskadi.net/hauteslegeak/leyes_pdf/textoref_lo-reg.pdf)).

diseño de la legislación del voto electrónico en el País Vasco y que dicho Gobierno consideró “necesario cumplir con los 5 principios básicos que deben regir en todo proceso electoral”, a saber (textualmente, con el desglose original):

- “Garantizar la autenticidad del votante”.
- “Garantizar el secreto del voto”.
- “Garantizar la fiabilidad de los resultados escrutados”.
- “Garantizar el principio democrático de participación política, por el que ninguna persona con derecho a voto puede quedar marginada por la complejidad del procedimiento electoral”.

Del mismo modo, Itziar Lizeaga Romero (2002: 4) consideró que en la implementación del voto electrónico *deben conjugarse las formas tradicionales y las nuevas tecnologías*, en particular para conservar los hábitos electorales de los actores políticos en el marco de las costumbres comunes. Además, recomendó que **un sistema de voto electrónico debe ser sencillo y de fácil manejo** “para una rápida formación de los miembros de las casillas electorales”, “contar con el visto bueno de la sociedad, sin producir rechazo social” y “deberá gozar del consenso unánime de los partidos políticos”.

La Ley 15/1998 modificó la Ley 5/1990 y adicionó diversas disposiciones contenidas en el nuevo Capítulo X “Procedimiento de la votación electrónica” en el Título V de la Ley 5/1990, de “Elecciones al Parlamento Vasco”. En su “exposición de motivos” se reconoce que el voto electrónico, “al igual que el tradicional”,

- “Facilita el ejercicio de las libertades públicas”.
- “Favorece la claridad y objetividad de los procedimientos electorales y la autenticidad del voto”.
- “Garantiza plenamente el carácter secreto y libre del derecho de sufragio activo”.

A tal efecto, se señala ahí que el Gobierno Vasco tiene la facultad para determinar “el modelo oficial, las características técnicas y condiciones generales de homologación y entrega a que habrán de ajustarse todos los

elementos citados [...] y dispositivos de equipamiento necesarios para la votación electrónica”.

En el artículo 132 Bis de la Ley 15/1998 se reconocen como componentes del sistema de voto electrónico: “La tarjeta con banda magnética de votación”, “la urna electrónica”, “la pantalla de votar”, “la cabina electoral” y “el software o programa informático electoral”. Es de entenderse que se trata de una de las tecnologías de punta de ese entonces. Además, el mismo (y extenso) dispositivo jurídico invocado da a la “Junta Electoral de la Comunidad Autónoma” la facultad para “aprobar la validez de funcionamiento del software electoral” y “elaborar para cada una de las Mesas Electorales la personalización del software electoral aprobado, señalado en la letra anterior”.

Asimismo, la ley invocada reconoce el derecho de los representantes de los candidatos (y partidos) a recabar de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma “información sobre el correcto funcionamiento del software electoral”. De lo dispuesto en el artículo 132 Quater (que me permito citar *in extenso* y subrayar con “negritas” lo esencial de cada paso en el procedimiento) se puede desprender la idea en la que he insistido relativa a **nuevos derechos** que corresponden al elector, a propósito de la modificación que sufre el procedimiento de votación:

Artículo 132 Quater.- Votación electrónica

I.-

1. Los electores se acercarán uno por uno a la Mesa Electoral que les corresponda y uno de los Vocales de la Mesa **les entregará una tarjeta con banda magnética de votación validada.**
2. A continuación, el elector deberá entrar en la cabina electoral, e **introducir en la pantalla de votar la tarjeta con banda magnética de votación**, para efectuar la selección de la opción deseada. A estos efectos, figurarán las denominaciones, siglas y símbolos de las candidaturas en la circunscripción electoral correspondiente, colocadas por filas de izquierda a derecha según el orden de proclamación de las mismas, así como la opción de voto en blanco y de voto nulo en últimos lugares.

3. Inmediatamente realizada la selección, **la pantalla de votar mostrará, en su caso, la candidatura escogida con sus candidatos proclamados y el elector deberá confirmar su opción elegida.** Caso de no desear confirmarla, el elector tendrá la posibilidad de realizar una nueva selección.

Una vez confirmada su elección, **la opción elegida de voto se grabará en la tarjeta con banda magnética, quedando liberada de la pantalla de votar para ser recogida por el elector.**

4. Seguidamente, el elector deberá dirigirse a la urna electrónica manifestando al presidente de la Mesa su nombre y apellidos. Los Vocales y los Interventores podrán examinar el ejemplar certificado de la lista del censo o las certificaciones censales aportadas, comprobando si figura el nombre del votante y su identidad, que se justificará mediante la exhibición del Documento Nacional de Identidad o de alguno de los documentos previstos en el artículo 105 de la Ley 5/1990, de Elecciones al Parlamento Vasco.
5. Acto seguido, el elector, por su propia mano, entregará la tarjeta con banda magnética de votación al presidente de la Mesa, quien a la vista del público dirá “botoa ematen du”, o bien “vota” e introducirá la tarjeta con banda magnética en la urna electrónica, donde permanecerá tras el registro de la información que lleva en el software electoral en soporte magnético. La secuencia de estos registros se determina por un procedimiento aleatorio.
6. Depositada la tarjeta con banda magnética en la urna, los Vocales anotarán en la lista certificada del censo electoral de la Mesa, la circunstancia de haber votado. **Todo elector tendrá derecho a examinar si ha sido correctamente anotado el hecho de haber votado, que se reflejará en la mencionada lista certificada.**

Puede advertirse que, si bien el Gobierno Vasco estuvo interesado en 1998 en conservar los principios fundamentales de elecciones democráticas aplicables al voto electrónico, la Ley 15/1998 no revela por sí misma la preocupación por un diseño normativo que supere las adversidades eventualmente presentadas con la implementación del sistema mencionado. La exposición de motivos puede ser suficiente para confirmar esa preocupación, pero el procedimiento de votación que se ha citado muestra dos cosas interesantes:

El uso de una tarjeta con banda magnética es una alternativa pionera a los sistemas DRE con los cuales tienden a difuminarse una serie de requisitos para garantizar el voto en el marco de un Estado constitucional democrático: la certeza, la confiabilidad, la seguridad y la transparencia; y

Se conserva la necesidad de que el votante verifique que en los registros oficiales se haga constar que “votó”, y esto anticipa que en posteriores estudios y legislaciones de otros países se haga énfasis en el **derecho del votante a verificar el curso y la existencia física de su voto una vez emitido.**

Evidentemente, en la actualidad existen nuevas tecnologías que superan el hardware y el software asociado a las máquinas tipo DRE y a las máquinas con banda magnética. Pero es pertinente la mención *grosso modo* de su uso destacar que la evolución de los sistemas de votación electrónica incide en la definición del “voto electrónico”, toda vez que sus componentes tienen una dinámica que depende precisamente de revoluciones tecnológicas y del diseño de la normatividad aplicable.

## EL CASO MEXICANO: DE LA MÁQUINA DE VOTAR DE 1911 A LOS ESTUDIOS DE VIABILIDAD DEL VOTO ELECTRÓNICO EN 2010 Y SU CULMINACIÓN EN 2021

De acuerdo con información detallada contenida en el *Diagnóstico para Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales* (IFE, 2010b) anexo al *Informe de la Comisión Temporal del Consejo General del Instituto Federal Electoral [IFE] para realizar las investigaciones y estudios técnicos que permitan determinar la viabilidad o no de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales* (IFE, 2010a), la previsión legal del uso de **máquinas de votar** en México se remonta al artículo 31 de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promovida por Francisco I. Madero, que estableció lo siguiente (citado tal cual por Ana María Medeles Hernández, 2011: 6-7):

Artículo 31. El votante se apartará del lugar en que esté la mesa electoral, a fin de escoger la cédula que le convenga, sin ser visto por las personas que integran aquélla ni por los representantes que asistan a la elección. Si no votare por ningún candidato inscrito, el votante escribirá en la cédula en blanco el nombre del elector; sólo que no supiere escribir, lo hará él instalado en presencia de los dos escrutadores. La cédula que fuere elegida por el votante será doblada y depositada por éste en un ánfora o caja, destruyéndose en el acto las demás. La votación podrá recogerse por medio de máquinas automáticas, siempre que llenen los requisitos siguientes:

- I. Que puedan colocarse en lugar visible el disco de color que sirva de distintivo al partido y los nombres de los candidatos propuestos;
- II. Que automáticamente marque el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga;
- III. Que tenga espacios libres donde los ciudadanos puedan escribir los nombres de los candidatos cuando voten por alguno no registrado;
- IV. Que pueda conservar el secreto del voto
- V. Que el registro total efectuado automáticamente sea visible é igual á las sumas parciales de los votos obtenidos por cada candidato.

Esa misma previsión legal se conservó prácticamente tal cual en las leyes electorales posteriores: en el artículo 58 de la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 julio de 1918; en el artículo 76 de la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946; en el artículo 86 de la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951; en el artículo 140 de la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973; y en el artículo 188 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977. El Diagnóstico mencionado señala que “con el Código Federal Electoral, del 9 de enero de 1987, se cerró la posibilidad de utilizar **máquinas** para la recepción de la votación en procesos electorales federales, ya que no se consideró dicha posibilidad” (IFE, 2010a), no obstante que México estaba ingresando al inicio de la ola mundial tecnológica e informática de los microcircuitos y las microcomputadoras; *ello coincidió, a su vez, con el pleno comienzo de la era de la globalización.*

El mismo Diagnóstico señala que, en 2009, la Cámara de Diputados instruyó al Instituto Federal Electoral, en uno de los artículos transito-

rios del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, lo siguiente (véase, a propósito, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2009):

VIGÉSIMO QUINTO. Del presupuesto total asignado al Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2010, podrá destinar recursos para iniciar investigaciones o estudios técnicos que permitan determinar, en el mediano plazo, la viabilidad o no, de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales, que garanticen la efectividad y autenticidad del sufragio, así como el posible recuento de la votación, sin afectar el principio del secreto al voto.

Si bien en algunas entidades federativas de la República mexicana (Coahuila, Jalisco) se habían dado pasos experimentales importantes sobre voto electrónico, a través de sus institutos electorales locales, el informe presentado en 2010 por el Instituto Federal Electoral (IFE) abrió una etapa de pruebas piloto para la creación de un sistema de votación electrónica propio y con la advertencia de que, para su uso eficaz y seguro, en relación con la confianza que se debía obtener por parte del electorado, también era necesaria una regulación *ad hoc*.

La segunda década del siglo XXI puede ser así considerada como la etapa durante la cual el IFE -y luego el Instituto Nacional Electoral (INE), desde 2014- pudo avanzar en la misión de crear un sistema de votación electrónica aplicable en elecciones federales. El INE, con más atribuciones otorgadas por la reforma electoral de 2014, que incluso permiten suponer su preponderancia con respecto a los institutos electorales locales para la organización de los procesos electorales locales, ha culminado así esa misión con un programa de asistencia directa de la recepción del voto por vía electrónica remota de los residentes mexicanos en el exterior; ellos podrán votar en 2021 en las elecciones de gobernador en las entidades federativas cuyas legislaciones así lo previenen, a saber: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Ciudad de México y Jalisco. Para entonces, habrá una nueva experiencia a evaluar.

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de la historia de las tecnologías y los modos de votación popular, desde los antiguos griegos de la época de Solón-Clistenes-Pericles hasta la actualidad, ha persistido la preocupación por utilizar medios de votación que reflejen genuinamente la intención de los electores y, por tanto, evitar la alteración del sentido de cada voto. *Grosso modo*, así puede ser apreciado el objetivo común de los inventores -y de quienes contrataron sus servicios- de las primeras máquinas (el registrador eléctrico de Thomas Alva Edison, en 1868, y la máquina mecánica de palanca de Myers, en 1892). En la actualidad, con el uso de modelos sofisticados de otro tipo de máquinas (electrónicas e informatizadas) de votar, se mantiene vigente la preocupación por respetar la voluntad de los votantes y la configuración de la voluntad colectiva. Y me parece que, con el uso de sistemas híbridos de votación, *se configura una tendencia a la predominancia de la protección de derechos político-electorales, para mantener intocada la voluntad colectiva*, en contraste extremo con el interés por las ventajas de tipo técnico o administrativo (reducir tiempos, automatizar operaciones, simplificar funciones, etcétera).

Me parece que, en esta perspectiva de evaluación de las ventajas que ofrecen unos u otros sistemas de votación, todavía está por efectuarse una valoración sistemática de *los tipos* de ventajas que ofrecen cada uno de los sistemas automatizados de votación. En definitiva, en este trabajo he tratado de destacar que tanto Edison como Myers no se equivocaron al proponer el uso de máquinas de votar como medio efectivo para evitar la nefasta presencia de alguna “mano negra” fraudulenta. Sin embargo, puesto que las nuevas tecnologías de votación popular parecen ser continuamente vulnerables, si bien a la par son creados variados sistemas de seguridad electrónica e informática, tal vez por ello son muy pocos los países que se han atrevido a utilizarlas, mientras que otros de plano han renunciado a seguir utilizándolas. De alguna manera, **solamente diez por ciento del total de países utiliza sistemas de votación electrónica en alguno de sus procesos electorales populares**, y esa es una mala noticia para quienes desde los años de 1990 calcularon que el uso de esas tecnologías se generalizaría en el mundo electoral. Sin duda, las cuestiones de seguridad informática,

de nuevos diseños tecnológicos y de regulación de los sistemas de votación electrónica seguirán siendo discutidas para llegar a un umbral de acuerdos sobre el aprovechamiento de los sistemas de votación electrónica con la finalidad de eliminar la posibilidad de fraude y obtener ventajas complementarias a los votantes y el sistema democrático electoral.

El *boom* provocado por el advenimiento de los microcomputadores con funciones multimedia (texto-audio-video-imagen), en los años de 1990, prácticamente revolucionó la idea de utilizar máquinas de votar, no sólo por el gran contraste entre la máquina mecánica de palanca de 1892 y la máquina electrónica de finales del siglo XX, concebida sobre la base de tecnologías novedosas: a) de almacenamiento de una gran cantidad de información por medio de *dispositivos rígidos de grabación magnética digital* (“discos duros”)<sup>47</sup>, cada vez de mayor capacidad; b) de *redes de interconexión remota* entre servidores; y c) de transmisión de señales eléctricas de baja potencia por semiconductores (conducen-aíslan) en un *circuito integrado* (creado por el genial científico estadounidense Jack S. Kilby en 1958) o posteriormente (desde 1965) el *microcircuito* que contiene millones de transistores (cada vez más miniaturizados). La revolución electrónica-informática para el ámbito electoral se comprende porque fue posible trasladar fácilmente de un sitio a otro los microcomputadores y programarlos para un uso específico, en redes de distinta dimensión, estructura, alcance y finalidad. Así, en la actualidad es imposible prescindir del trabajo en redes, porque desde la computadora personalizada se dispone de una gran cantidad de aplicaciones y los usuarios pueden compartir masiva y continuamente una gran cantidad de información y recursos técnicos. Pero, por supuesto, que en las máquinas de votación lo prioritario para los votantes no será el uso de redes, sino que la emisión de su voto sea sencilla, que el sistema utilizado sea seguro y que el sentido de su voto sea

---

47 El primer disco duro fue creado por la IBM en 1956 y fue una de las bases de la revolución electrónica de los años de 1980. La capacidad de almacenamiento de los primeros discos duros estuvo dada por el mayor apilamiento de platos o discos delgados unidos por un eje de rotación común, cuya superficie se conforma con “anillos concéntricos” o “pistas”, a su vez subdividido en sectores, agrupados en “clúster”. Véase al respecto: “Disco Duro”, en <http://www.duiops.net/hardware/discosd/discosd.htm>; “Discos Duros”, en [http://www.infor.uva.es/-cevp/FI\\_II/fichs\\_pdf\\_teo/Trabajos\\_Ampliacion/Discos\\_Duros.pdf](http://www.infor.uva.es/-cevp/FI_II/fichs_pdf_teo/Trabajos_Ampliacion/Discos_Duros.pdf); y “El disco duro”, en <http://www.edu.xunta.es/centros/iesmonteneme/system/files/DISCO+DURO.pdf>

respetado. Estas tres exigencias conforman una ecuación de la que resulta la confianza que requiere todo sistema electoral.

Aunque en 1952, en los Estados Unidos de América, se utilizaron por primera vez computadoras (la UNIVAC I: Universal Automatic Computer I) para tabular resultados en la elección presidencial (que ganó el candidato republicano Dwight D. Eisenhower), y durante las décadas siguientes se lograron desarrollos importantes en el campo de la informática, en realidad el *boom* informático-electrónico de los años de 1990 –con el sistema DRE como basamento– provocó un rápido desplazamiento de las antiguas tecnologías de votación (lectores ópticos, papeletas perforables, máquinas mecánicas mejoradas y boletas impresas de papel). El rápido desarrollo industrial de la máquina con pantalla táctil (*touch screen*), a finales del siglo XX -cuya propuesta bastante incipiente data de mediados de la década de 1960- representó un siguiente *boom* que abrió un ancho sendero de uso masivo de equipos que combinaron sistemas multimedia a través de los smartphones. No obstante, la regulación jurídica del uso de computadoras en votaciones populares no corrió paralelamente con la misma velocidad, y en la actualidad esto constituye un gran desafío para los legisladores cuando se enfrentan a la cuestión de cómo incorporar el “voto electrónico” en sus sistemas electorales.

Los casos pioneros de uso de sistemas electrónicos se acompañaron de legislaciones incipientes (por ejemplo, Holanda en 1965), y fue hasta la década de 1990 que tomó impulso el interés por diseñar *regulaciones específicas* (Holanda en 1997 y Bélgica en 1991). Sin embargo, en la actualidad, muy pocos casos parecen representar auténticas revoluciones normativas de los sistemas electorales que utilizan sistemas electrónicos de votación popular, con los casos de Brasil y Argentina como ejemplos destacables, pero especialmente el segundo caso en el cual la hibridación entre la máquina electrónica y la papeleta electoral parece ofrecer una solución práctica y plausible para atenuar la vulnerabilidad de los diseños puros de los sistemas electrónicos e informatizados. Este panorama revela, después de todo, que el trabajo legislativo en materia de voto electrónico ha sido descuidado y que los desarrollos tecnológicos no han sido aprovechados al máximo.

## FUENTES CONSULTADAS

ACE Project (2009). *Elecciones y tecnología*. Compilación de texto, colección de textos en línea. Sitio web de consulta: <http://aceproject.org/main/espanol/et/index.htm>

ACE Project (2013). “Sistema Electoral”. Liga de acceso: <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb01>

ACE Project (2014). “Sistemas de escáner óptico”. Liga de acceso: <http://aceproject.org/ace-es/topics/et/eth/eth02/eth02b/eth02b2>

Adames Suari, Guillermo Ramón (2009). “El voto electrónico: un resumen de consideraciones para su legislación en México”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. CESOP-Cámara de Diputados-México, diciembre, v.2, n.4: 315-340. Liga de acceso: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3224344>

Aleuy, Mahmud (2007). “La votación electrónica”, en Arturo Fontaine *et al* (editores), *Modernización del régimen electoral chileno*. Santiago de Chile, Coedición PNUD / Centro de Estudios Públicos / Instituto Libertad y Desarrollo / Projectamérica / Corporación de Estudios para Latinoamérica, 221-240. [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4279.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4279.html)

Álvarez, María Antonia (1994), “Lingüística aplicada a la traducción: interpretación textual en el marco sistémico-funcional y su desplazamiento hacia una orientación cultural”, en *Estudios Ingleses de la Universidad Complutense*, Madrid, 205-220.

Álvarez, R. Michael; Gabriel Katz y Julia Pomares (2012). “Evaluando tecnologías electorales nuevas en América Latina”. En: Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Democracia en la era digital*. México, Coedición IJ-UNAM / Congreso del Estado de Veracruz, 97-117. Liga de acceso: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3191/1.pdf>

Berzal Galiano, Fernando (2013). *Historia de la Informática*. En línea: <http://elvex.ugr.es/decsai/java/pdf/1B-Historia.pdf>

Briceño Ruiz, Eliseo (2018). “El voto electrónico. Un análisis jurídico y ético sobre su implementación en México”. 7 pp. Liga de acceso: [http://www.teqroo.org.mx/2018/Articulos/2018/Art2\\_2018.pdf](http://www.teqroo.org.mx/2018/Articulos/2018/Art2_2018.pdf)

Cáceres Rincón, Daniel Yesid (2011). *Modelo de arquitectura de sistema para la implementación del voto electrónico en el municipio de Choachi*. Tesis de Maestría de Ingeniería de Sistema y Computación de la Facultad de Ingenierías - Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. 43 pp. Liga de acceso: [http://pegasus.javeriana.edu.co/-PA111-01-eVoto/docs/ESTADO\\_DEL\\_ARTE\\_FINAL.pdf](http://pegasus.javeriana.edu.co/-PA111-01-eVoto/docs/ESTADO_DEL_ARTE_FINAL.pdf)

Calderón Chelius, Leticia (coord.) (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: experiencias compartidas*. Instituto Mora. México. 588 pp.

Carracedo Gallardo, Justo, *et. al.* (2002). “Votación electrónica basada en criptografía avanzada (Proyecto VOTESCRIPT)”. Comunicación presentada al II Congreso Iberoamericano de Telemática, CITA 2002. Mérida, Venezuela. Septiembre 2002. 13 pp.. [http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/articulo\\_venezuela\\_revisado.pdf](http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/articulo_venezuela_revisado.pdf)

Carracedo Gallardo, Justo y José David Carracedo Verde (2001). “Telemática y Sociología. Apuntes para una investigación multidisciplinaria: Tarjetas de crédito anónimas y democracia electrónica”. Comunicación presentada al I Congreso Iberoamericano de Telemática. Medellín, Colombia. Agosto de 2001. 11 págs. Liga de acceso: <http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/Telematica%20y%20Sociologia.pdf>

Carracedo Gallardo, Justo y Emilia Pérez Belleboni (2009). “Voto electrónico, voto telemático y voto por internet. Requisitos socialmente demandables y técnicamente viables”. Comunicación presentada en el III Congreso Internacional de Estudios Electorales, organizado por la SOMEI (México). Salamanca, España, 28, 29 y 30 de octubre de 2009. 16 pp. Liga de acceso en línea: <http://www.votoe.es/documentos/voto-electronico-voto-telematico-y-voto-por-internet-requisitos-socialmente-demandables-y>

Carrillo, Antoni (2004). “Las primeras elecciones electrónicas del mundo”, en *Thekno*, n. 82. CETIB. 3 pp.

Chaum, David L. (1981). “Untraceable Electronic Mail, Return Addresses, and Digital Pseudonyms”. *Communications of the ACM*. V.24, n.2. Liga de acceso en línea: [https://www.cs.utexas.edu/~shmat/courses/cs395t\\_fall04/chaum81.pdf](https://www.cs.utexas.edu/~shmat/courses/cs395t_fall04/chaum81.pdf)

Costa Dias, Joelson (2012). “E-voting en Brasil”, en: Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Democracia en la era digital*. México. Coedición IIJ-UNAM / Congreso del Estado de Veracruz, 119-139. Liga de acceso: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3191/11.pdf>

Della Gaspera, Jorge; Mario Navarro y Daniel Rey (2013). *Modelo de referencia OSI. Interconexión de Sistemas Abiertos*. Informe presentado ante la Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional. En línea: [http://www1.frm.utn.edu.ar/comunicaciones/modelo\\_osi.html](http://www1.frm.utn.edu.ar/comunicaciones/modelo_osi.html)

Del Toro Huerta, Mauricio Iván y Gerardo de Icaza Hernández (2008). “El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto en el extranjero”, en David Cienfuegos Salgado, *et. al.* (coords.), *Temas de migración y derecho*. México: coedición Fundación Académica Guerrerense y Universidad Autónoma de Chiapas, 211-235.

Dávila Silva, Pablo (2013). *Historia del Hardware y Software*. Documento consultado el 20 de diciembre de 2013. En línea: [http://www.paginas-personales.unam.mx/files/490/HISTORIA-HARDWARE\\_Y\\_SOFTWARE.pdf](http://www.paginas-personales.unam.mx/files/490/HISTORIA-HARDWARE_Y_SOFTWARE.pdf)

Departamento de Estado – EUA. (2012). *EE.UU. Elecciones en síntesis*, Departamento de Estado – EUA. 47 p. Liga de acceso: [http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/le/0112\\_EleccionesEnSintesis.pdf](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/le/0112_EleccionesEnSintesis.pdf)

Dirección Nacional Electoral (2004). *Sistemas electrónicos de votación. Fortalezas y debilidades*. Publicado por el Ministerio del Interior de la Nación / Dirección Nacional Electoral / Grupo de Trabajo Nuevas Tecnologías y Procesos Electorales. Argentina. 173 pp. Liga de acceso: [http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Voto\\_Electronico/2004\\_MinInt\\_DiNE\\_VotoElectronico\\_Fortalezas\\_y\\_Debilidades\\_Fernandez\\_Marcillesse.pdf](http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Voto_Electronico/2004_MinInt_DiNE_VotoElectronico_Fortalezas_y_Debilidades_Fernandez_Marcillesse.pdf)

Dirección Nacional Electoral (2005). *Análisis comparativo: Legislación provincial sobre voto electrónico*. Publicado por el Ministerio del Interior de la Nación / Dirección Nacional Electoral / Grupo de Trabajo Nuevas

Tecnologías y Procesos Electorales. Argentina. 8 de febrero de 2005. 20 págs. <http://www.mininterior.gov.ar>

Dirección de Procesos Electorales y Documentación – Departamento del Interior del Gobierno Vasco (2006). *La sociedad de la información del siglo XXI y su materialización en el gobierno digital: el sistema demotek de voto electrónico*. Comunicación presentada a la IX Edición de las Jornadas sobre Tecnología de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas. Sevilla, España. 30 de mayo al 2 de junio de 2006. 11 pp.

Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, Gobierno Vasco (2013). *Voto electrónico en España y la experiencia del País Vasco*. Departamento de Seguridad del País Vasco. Ligas de acceso: [http://www.euskadi.net/botoelek/indice\\_c.htm](http://www.euskadi.net/botoelek/indice_c.htm) y [http://www.euskadi.net/botoelek/cae\\_c.htm](http://www.euskadi.net/botoelek/cae_c.htm)

Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Gobierno Vasco (2014). “Voto electrónico en el mundo”. Información en línea del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. Liga de acceso: [http://www.euskadi.net/botoelek/ve\\_mundo\\_c.htm](http://www.euskadi.net/botoelek/ve_mundo_c.htm)

Feierherd, Guillermo, *et. al.* (2004). “Una aproximación a los requerimientos de software de voto electrónico en Argentina”. Comunicación presentada al X Congreso Argentino de Ciencias de la Comunicación, 14 págs. Liga de acceso: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/22338/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/22338/Documento_completo.pdf?sequence=1)

Feierherd, Guillermo; Armando de Giusti y Beatriz Depetris (2004). “Los sistemas de voto electrónico: requisitos y experiencias”. En *Anuario 2004*. pp. 63-77. Ligas de acceso: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/dcsupn/practica.pdf> y <http://es.scribd.com/doc/139822275/Voto-Electronico>

Fandiña Casas, Leidy Johana (2012). *Análisis de los alcances y limitaciones de la implementación del voto electrónico en América Latina. Lecciones para Colombia. Estudio de caso: Elecciones Generales de Perú 2006*. Facultad de Ciencia Política y Gobierno del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia. 88 págs. Liga de acceso: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4760/1072638658-2013.pdf;jsessionid=8CB2FFC4DEB78F6D7053DD4CBB8D2BE6?sequence=3>

Fernández, Rosa M.; Esther González y José Manuel Vera (2006). "The electoral legislation of the Basque autonomous community regarding electronic vote". En: Krimmer, Robert (Ed.), *Electronic Voting 2006*. Serie GI núm. 86. Gesellschaft für Informatik. Bon, Alemania. Págs. 71-84. Acceso en línea al programa y a todos los videos de la Conferencia de 2006: <http://www.e-voting.cc/topics/conference2006>

Fernández Riveira, Rosa María (2001). "El voto electrónico: el caso vasco". En: *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112. Abril-junio de 2001: 199-236. [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_112\\_201.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_112_201.pdf)

Fernández Riveira, Rosa María (2007a). "El voto electrónico: el caso vasco". 36 págs. Liga de acceso: <http://www.monografias.com/trabajos32/voto-electronico-caso-vasco/voto-electronico-caso-vasco.shtml>

Fernández Riveira, Rosa María (2007b). "La regulación jurídica del voto electrónico: el ejemplo del caso español". En: aa.vv. *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y posibilidades)*. Querétaro, Fundap, Colección Fundap Política y Administración Pública, pp. 37-65.

García Camarero, Ernesto (2012). "La revolución informática". En: *Epistemowikia* (Revista «Hiperenciclopédica» de Divulgación del Saber"), segunda época, año VII, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre de 2012. Liga de acceso: [http://cala.unex.es/cala/epistemowikia/index.php?title=La\\_revoluci%C3%B3n\\_inform%C3%A1tica](http://cala.unex.es/cala/epistemowikia/index.php?title=La_revoluci%C3%B3n_inform%C3%A1tica) Aparecido originalmente en el Cuaderno Historia 16 vía El Granero Común, con liga de acceso: <http://archive.is/eGWQt>

Gómez Oliva, Ana *et al* (2003-04). "Del voto electrónico al telemático. El proyecto VOTESCRIPT". En: *Boletín de RedIRIS* núm. 66-67. Centro de Comunicaciones CSIC/RedIRIS. Madrid. Diciembre 2003-enero 2004. Liga de acceso: <https://www.rediris.es/difusion/publicaciones/boletin/66-67/ponencial0.pdf>

Gómez Oliva, Ana y Justo Carracedo Gallardo (2003). "Del voto electrónico al voto telemático: clasificación y valoración de las propuestas existentes". Comunicación presentada al VI Congreso AECPA. Barcelona. 15 págs. Liga de acceso <http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/ARTICULO%20AECPA.pdf>

Gómez Oliva, Ana *et al* (2005). “Diseño de un sistema avanzado de democracia digital garante de la libertad de expresión”. Comunicación presentada al 3er Congreso Iberoamericano de Seguridad Informática (CIBSI05). Valparaíso, Chile. 21-25 de noviembre de 2005. 15 págs. [http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/Dise%C3%B1o\\_sistema\\_democracia\\_CIBSI.pdf](http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/Dise%C3%B1o_sistema_democracia_CIBSI.pdf)

Gómez Oliva, Ana *et al* (2001). “Planteamiento sobre sistemas de voto y democracia electrónica”. Comunicación presentada a las III Jornadas de Ingeniería Telemática (JITEL). Barcelona. Septiembre de 2001. 8 págs. Liga de acceso: [http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/voto\\_electronico%20JITEL.pdf](http://vototelematico.diatel.upm.es/articulos/voto_electronico%20JITEL.pdf)

González Arencibia, Mario (2006). *Mundo de unos y ceros en la gerencia empresarial*. Editado por EUMED. México. Versión en línea: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006a/mga-01/2c.htm> y <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006a/mga-01/index.htm>

Hernández Yunta, Rubén (2018). “Una aproximación al fraude electoral en Estados Unidos (siglos XVIII y XIX)”. Publicado en línea el 17 de julio de 2018: <https://archivoshistoria.com/una-aproximacion-al-fraude-electoral-en-estados-unidos-siglos-xviii-y-xix/>

IDEA Internacional (2008). *Voto en el extranjero. Manual de IDEA Internacional*. México. 305 págs. En línea: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voto-en-el-extranjero-el-manual-de-idea-internacional.pdf>

IDEA Internacional (2011). *Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales*. IDEA Internacional. Costa Rica. 41 págs. Liga de acceso: <http://www.idea.int/publications/introducing-electronic-voting/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=55458>.

IFE (2009). *CG678/2009. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se crea, con carácter temporal, la comisión para realizar las investigaciones y estudios técnicos que permitan determinar la viabilidad o no de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales. cg678/2009*. Fecha de aprobación: 16 de diciembre de 2009. Liga de acceso: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElecttorales/2010/gacetal23/pd23.pdf>

IFE (2010a). *Informe de la Comisión Temporal del Consejo General del Instituto Federal Electoral para realizar las investigaciones y estudios técnicos que permitan determinar la viabilidad o no de utilizar instrumentos electrónicos de votación en los procesos electorales federales*. México. 12 págs. Liga de acceso: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-ComisionesCG/Temporal\\_investigacion\\_estudios\\_viabilidad\\_Voto\\_electronico\\_CTIEPEF/2010/docs/CVTE-InformeFinal.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-ComisionesCG/Temporal_investigacion_estudios_viabilidad_Voto_electronico_CTIEPEF/2010/docs/CVTE-InformeFinal.pdf)

IFE (2010b). *Diagnóstico para Determinar la Viabilidad o No de Utilizar Instrumentos Electrónicos de Votación en los Procesos Electorales Federales*. México. 326 pp. Liga de acceso: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-ComisionesCG/Temporal\\_investigacion\\_estudios\\_viabilidad\\_Voto\\_electronico\\_CTIEPEF/2010/docs/CVTE-Diagnostico.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-ComisionesCG/Temporal_investigacion_estudios_viabilidad_Voto_electronico_CTIEPEF/2010/docs/CVTE-Diagnostico.pdf)

IFE (2012). *CG384/2012. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la realización de una prueba para el uso de la boleta electrónica el domingo primero de julio de 2012, en los 300 distritos electorales del país*. México. Fecha de aprobación: 7 de junio de 2012. Liga de acceso: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5256540](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5256540)

IFE (2013). *Informe Anual de Actividades enero-diciembre 2012*. Presentado por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral. México. Enero de 2013. Liga de acceso: [http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-InformeAnual/DS-InformeAnual-2012/InformeAnual2012-docs/113\\_DEOE\\_Inf\\_Anual\\_2012.pdf](http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-InformeAnual/DS-InformeAnual-2012/InformeAnual2012-docs/113_DEOE_Inf_Anual_2012.pdf)

IFE (2014). *Notas en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral*. México. Liga de acceso: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/2014/02%20Febrero/NT.pdf>

INE (2020). *Lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020*. México, INE, 17 pp. Liga de acceso: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113243/CG2ex201912-16-ap-Unico-A1-Lineamientos.pdf>

Infante, José María (2005). “Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”. *CONfines* núm. 1/2. ITESM. Monterrey, 65-78.

Kersting, Norbert y Harald Baldersheim (Eds.) (2005). *Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis*. Palgrave MacMillan. New York. 328 pp. Liga de acceso: [https://www.academia.edu/34473204/Electronic\\_Voting\\_and\\_Democracy\\_A\\_Comparative\\_Analysis\\_Edited\\_by](https://www.academia.edu/34473204/Electronic_Voting_and_Democracy_A_Comparative_Analysis_Edited_by)

Kertzman, Fanny (2013). “Voto electrónico a la venezolana”. Nota en: *Semana* de 11 de abril de 2013. Liga de acceso: <http://www.semana.com/opinion/articulo/voto-electronico-venezolana/339610-3->

Kinel, Michal (2014). *Voto electrónico: viabilidad y repercusiones*. Escrito de Grado en Economía presentado en la Universidad de Valladolid. España. 36 págs. Archivo PDF En línea.

Lizeaga Romero, Itziar (2002). “Voto electrónico en el País Vasco”. Ponencia presentada en Monterrey, México, sede del Foro sobre Experiencias Internacionales de Voto Electrónico y su Aplicación en México, realizado en octubre de 2002. 29 pp. Liga de acceso: <http://www.euskadi.net/botoelek/euskadi/articulos/articulo3.pdf>

Lopategui, Édgar (2013). *Historia de las computadoras*. Documento consultado en línea: <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/provinciales/computadoras.pdf>

López Mirau, Guillermo y Jorge Coraita (2013). “Voto electrónico en Argentina: Participación y transparencia. El caso salteño”. En: Jorge Antonio Abboud y Juan Manuel Busto (coords.), *El voto joven y los nuevos desafíos electorales en Argentina*. Konrad Adenauer Stiftung / Asociación Civil Estudios Populares, Buenos Aires, capítulo IV. Liga de acceso: <http://www.ope-salta.com/galery/20-003.pdf>

Medeles Hernández, Ana María (2011). “La máquina de votar en el sistema electoral mexicano de principios de siglo XX”. Ponencia presentada para el Taller Circulación de saberes: instrumentos y colecciones en la historia, Memoria del Seminario Historia de los Instrumentos. México. 5-6 de diciembre de 2011. 18 pp.. Liga de acceso: [http://seminariodeinstrumentos.files.wordpress.com/2012/07/ponencia-coloquio\\_ana-medeles-copia.pdf](http://seminariodeinstrumentos.files.wordpress.com/2012/07/ponencia-coloquio_ana-medeles-copia.pdf)

Mercuri, Rebecca T. (1992). “Physical Verifiability of Computers Systems”. 10 pp. Liga de consulta directa: <http://www.notablesoftware>.

com/Papers/PhysVerify.pdf o desde la página web dedicado a Rebecca T. Mercuri, Ph. D.: <http://www.notablessoftware.com/rmercuri.html> (Datos de catalogación de la Tesis Doctoral, en ProQuest: <http://search.proquest.com//docview/251098364>)

Mercuri Rebecca (2001). *Electronic Vote Tabulation Checks and Balances, Disertación en Computer and Information Science*. Tesis presentada en las Facultades de la Universidad de Pensilvania, USA, en cumplimiento parcial de los requerimientos para obtener el grado de Doctor en Filosofía, con UMI número 30003665, directores: Dr. Norman I. Badler y Dr. Val Tanen. Todos los derechos reservados para Rebecca T. Mercuri. 235 págs. Liga de acceso directo: <http://www.cis.upenn.edu/grad/documents/mercuri-r.pdf>

Mercuri, Rebecca (2007). “Rebecca Mercuri’s Statement on Electronic Voting”. Derechos reservados para la autora en 2001 y 2007. Liga de acceso: <http://www.notablessoftware.com/RMstatement.html>

Metzner-Szigeth, Andreas (2006). “«El movimiento y la matriz» – Internet y transformación socio-cultural”. En: *CTS+I Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* número 7 / septiembre - diciembre de 2006. Acceso en línea: <http://www.oei.es/revistactsi/numero7/articulo04.htm>

ONPE (2012). *Historia del voto electrónico: Perú 2005-2012*. Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. Serie Documentos de Trabajo núm. 31. 104 págs. Liga de acceso (para su difusión por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, en México): <http://rimel.te.gob.mx:89/repo/ArchivoDocumento/17484.pdf>

Panizo Alonso, Luis (2007). *Aspectos tecnológicos del voto electrónico*. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) – Gerencia de Capacitación, Investigación y Asistencia Técnica Electoral. Serie Documentos de Trabajo núm. 17. Lima, Perú. 54 pp.. Liga de acceso: <http://www.onpe.gob.pe/escaparate/escaparate.php>. Una versión primaria de este trabajo, publicada en 29 páginas, en 2006, se encuentra en [http://www.votobit.org.mx/ponencias/Luis\\_Panizo.pdf](http://www.votobit.org.mx/ponencias/Luis_Panizo.pdf)

Panizo Alonso, Luis (2013). *Libro blanco del voto electrónico*. Observatorio del Voto Electrónico. 50 págs. Liga de acceso: <https://buleria.unileon.es/.../Libro%20blanco%20sobre%20el%20voto%20...>

Parakh, Abhishek y Subhashs Kak (2007). "How to Improve Security in Electronic Voting". En: *Ubiquity* Volume 8, Issue 6 (February 13, 2007 - February 20, 2007). 7 pp. Liga de acceso: [http://www.acm.org/ubiquity/views/pf/v8i06\\_kak.pdf](http://www.acm.org/ubiquity/views/pf/v8i06_kak.pdf)

Presno Linera, Miguel Ángel (2001). "Las garantías del derecho de participación política a través del sufragio activo". En: *Revista de Derecho Político* núm. 52. Departamento de Derecho Constitucional de la UNED. España. Págs. 137-176. Liga de acceso: <http://web.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm>

Presno Linera, Miguel Ángel (2003). *El derecho de voto*. Tecnos. Madrid. 271 pp.

Presno Linera, Miguel Ángel (2005). "El voto electrónico y el mito de Prometeo". En: Lorenzo Cotino Hueso (coord.), *Libertades, democracia y gobiernos electrónicos*. Comares, Colección Centro de Estudios en Derecho Informático. Granada, España. Págs. 149-170. Liga de acceso: <http://web.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm>

Presno Linera, Miguel Ángel (2007). "La globalización del voto electrónico". En: Lorenzo Cotino Hueso (coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*. Comares. Granada, España. 20 págs. Liga de acceso: <http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm> y <http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno/La%20globalizacion%20del%20voto%20electronico.pdf>

Presno Linera, Miguel Ángel (2011). *El derecho de voto: un derecho político fundamental*. Editor: Miguel Ángel Presno Linera. España. 193 págs. Liga de acceso: <http://presnolinera.files.wordpress.com/2011/10/el-derecho-de-voto-un-derecho-polc3adtico-fundamental-libro.pdf>

Presno Linera, Miguel Ángel (2016). "Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española". En: *Revista de Estudios Políticos* (Madrid), núm. 173, 277-304. Liga de acceso: <https://presnolinera.files.wordpress.com/2016/09/premisas-para-la-introduc->

cic3b3n-del-voto-electrc3b3nico-en-la-legislac3b3n-electoral-espac-3blola.pdf

Prince, Alejandro (2005). *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*. Instituto Tecnología y Desarrollo. Buenos Aires. 94 pp. Liga de acceso: [http://www.spkrsbr.com/biblioteca/hm/Libro\\_Voto\\_electronico\\_%20Prince.PDF](http://www.spkrsbr.com/biblioteca/hm/Libro_Voto_electronico_%20Prince.PDF)

Prince, Alejandro (2006). *Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina*. Editorial Dunken. Buenos Aires. Investigación periodística por Enrique Garabetyan.

Ramírez González, Victoriano y Adolfo López Carmona (2012). “Sistemas electorales basados en la representación política”. En: *eXtoicos* núm. 6. Revista editada por el Instituto Econospérides. Málaga, España. 11 págs. Liga de acceso: <http://www.exoikos.es/n6/pdf/5.pdf>

Rial, Juan (2012). “El voto electrónico en América Latina. Consideraciones políticas sobre su implantación”. En: *Mundo Electoral* año 5, n. 15. 14 pp. Liga de acceso: <http://www.bcn.cl> (Definiciones y experiencias).

Rial, Juan (2004). “Posibilidades y límites del voto electrónico”. En: *Elecciones* núm. 3, 81-108. Liga de acceso: [http://www.onpe.gob.pe/escaprate/download.php?file\\_name=L-0026.pdf](http://www.onpe.gob.pe/escaprate/download.php?file_name=L-0026.pdf)

Romero Flores, Rodolfo y Julio Alejandro Téllez Valdés (2010). *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*. IJJ-UNAM. México 330 pp.

Simons, Barbara (2004). “Electronic Voting Systems: The Good, the Bad, and the Stupid”. En: *Queue* (Magazine) volumen 2, núm. 7. Págs. 20-26. Ligas de acceso: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1035606> y [http://www.openvotingconsortium.org/files/voting\\_good\\_bad\\_stupid.pdf](http://www.openvotingconsortium.org/files/voting_good_bad_stupid.pdf)

SmartMatic (2013a). “Elecciones Venezuela 2004-2013”. Liga de acceso: [www.smartmatic.com/.../view/?.Elecciones\\_Venezuela\\_2004-2013..](http://www.smartmatic.com/.../view/?.Elecciones_Venezuela_2004-2013..)

SmartMatic (2013b). “Solución inteligente de identidad”. 8 págs. Liga de acceso: [http://www.smartmatic.com/fileadmin/users/docs/PAR/Solucion\\_Inteligente\\_de\\_Identidad\\_v8.0.pdf](http://www.smartmatic.com/fileadmin/users/docs/PAR/Solucion_Inteligente_de_Identidad_v8.0.pdf)

Téllez Valdés, Julio (2008). “Importancia actual del voto electrónico”. 20 págs. Liga de acceso: [http://portal.uexternado.edu.co/pdf/7\\_conven](http://portal.uexternado.edu.co/pdf/7_conven)

cionesDerechoInformativo/documentacion/conferencias/Importancia\_Actual\_del\_Derecho\_Inform%C3%83%C2%Altico.pdf

Téllez Valdés, Julio (2010). *El voto electrónico*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Serie Temas selectos de Derecho Electoral. México. 59 págs.

Téllez Valdés, Julio (2012). “Anotaciones sobre la inconstitucionalidad del voto electrónico en Alemania”. En: *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (México), núm. 1, 277-274. Liga de acceso: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/esj/esj16.pdf>

Téllez Valdés, Julio (2010). “Algunas anotaciones sobre el voto electrónicos”. En: César Astudillo y Manlio Fabio Casarín León (coords.), *Derecho Constitucional Estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*. IJJ-UNAM. México, 550-590.

Tribunal Constitucional Federal de Alemania (2009). “Sentencia 2 BvC 3/07-2 BvC 4/07”. En: *Justicia Electoral* núm. 6, volumen 1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Págs. 509-546. Liga de acceso: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4062849> El sitio en donde se puede consultar la versión en alemán de dicha sentencia, es el siguiente: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303\\_2bvc000307.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/cs20090303_2bvc000307.html)

Traugott, Michael W. (2005). “Procedimientos electorales de los Estados Unidos”. En: *Americana* (Boletín Informativo de la Embajada de los Estados Unidos en Panamá). Liga de acceso: <http://photos.state.gov/libraries/panama/11567/2005/aeleccion2004.pdf>

Tuesta Soldevilla, Fernando (2004). “El voto electrónico”, en *Elecciones*, n. 3, 55-80. Liga de acceso: [http://www.onpe.gob.pe/escaparate/download.php?file\\_name=L-0026.pdf](http://www.onpe.gob.pe/escaparate/download.php?file_name=L-0026.pdf)

Urday Chávez, Marco Antonio Alberto (2012). *Diseño e implementación de un equipo de voto electrónico*. Tesis para optar el título de Ingeniero Electrónico. Facultad de Ciencias de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 65 pp.. Liga de acceso: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1686/URDAY\\_MARCO\\_EQUIPO\\_VOTO\\_ELECTRONICO.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/1686/URDAY_MARCO_EQUIPO_VOTO_ELECTRONICO.pdf?sequence=1)

## RESEÑA

ADAM PRZEWORSKI (2019).

*¿POR QUÉ TOMARSE LA MOLESTIA DE HACER ELECCIONES?  
PEQUEÑO MANUAL PARA ENTENDER EL FUNCIONAMIENTO  
DE LA DEMOCRACIA. BUENOS AIRES: SIGLO XXI EDITORES  
ARGENTINA, 173 PP.*

Roberto C. Benítez-Rodríguez<sup>1</sup>

La investigación politológica no se detiene en el andar académico y prosigue con nuevas investigaciones para analizar y discutir una de las instituciones políticas que dan forma y sentido a la organización política e institucional de los países que se asumen como democráticos: las elecciones. Ciertamente, las elecciones libres, transparentes, justas y de calidad son el punto de partida de todo análisis académico y político sobre los países democráticos, para saber en qué medida cumplen con este requisito. Para ello existen innumerables indicadores e índices encaminados hacia conocer la calidad de las elecciones y el grado en que se cumplen y llevan a cabo.

En esencia, se discuten y debaten en el transcurrir de la historia de las ideas políticas los cambios de la forma y la esencia de la democracia. Estas transformaciones van desde la vieja democracia directa hasta la más reciente democracia representativa que surge en los Estados Unidos de América, país que la consolida y le da forma de la mano del sufragio individual. Dentro de todo, la democracia y las elecciones son inseparables hoy en día para los análisis académicos. Si se hace un recuento, son incontables los estudios que se tienen en el repertorio de la base académica en los que se plantean preguntas esenciales como, por

---

1 Politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, México. Maestro en Política Comparada por la FLACSO-Ecuador y era doctorante en la Universidad de Salamanca, España. Por desgracia, al momento de completarse la edición del presente número, se dio su deceso el día 12 de enero de 2021. La RMEE lamenta esta triste noticia y sirva esta publicación como un modesto homenaje en su memoria.

ejemplo, qué son las elecciones, cómo son las elecciones, cuándo se hacen las elecciones, para qué sirven las elecciones, por qué se hacen elecciones y quién realiza las elecciones. Las diferentes dimensiones de análisis pueden abarcar las elecciones que se realizan desde abajo o los procesos electorarios que se organizan desde arriba.

Casi no queda espacio para la reflexión desde una postura teórica y filosófica sobre el porqué de las elecciones. En la mayor parte del siglo XX, el enfoque que predominó fue el procedimental para entender las elecciones. En cambio, la reflexión teórica y filosófica sobre la democracia parte de si es la antigua, la moderna o la contemporánea. En conjunto, se plantea una discusión sobre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos; o, en otras palabras, la democracia directa y la democracia representativa. La forma es la elección y la esencia es la democracia.

Sin embargo, este argumento se rompe con la propuesta de análisis de Adam Przeworski. Sus objetivos académicos se enfocan en el estudio de la democracia y, en la actualidad, de las elecciones. Su punto se encamina a analizar,

discutir y debatir el sentido teórico y filosófico de las elecciones, el valor del voto y, principalmente, de las elecciones como método. En este libro la intención no sólo es presentar la transformación de la democracia de los antiguos a la democracia representativa; también se hace un diálogo con la forma de seleccionar representantes políticos que en un inicio surge a partir del sorteo y después es a partir del uso de las elecciones. La intención es ver más allá del proceso electivo.

Todos estos aspectos se unen en el excelente trabajo de Adam Przeworski que son un acumulado de conocimientos, pero que pretende ser algo más: un manual. En *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia* se hace un recorrido de episodios de valor político y académico: en 1788 se utiliza por primera vez el sufragio individual para una elección nacional; en 1788, los representantes electos son seleccionados por un período limitado; en 1801, por primera vez un gobierno cambió de manos producto de una elección, o que entre 1788 y 2008 se cuentan unas 3,000 elecciones nacionales. Estos cambios, sin más, tuvieron origen

en los Estados Unidos, país en donde tuvo comienzo la democracia representativa y en donde se pretende hacer la reflexión.

Además, el libro es una propuesta para comprender por qué las elecciones son el mejor mecanismo institucional conocido para que una mayoría seleccione a sus representantes bajo regímenes democráticos. El escrito es una invitación a reflexionar sobre un método para decir quién puede gobernar y cómo puede hacerlo. Las elecciones son ese método que se caracteriza por generar incertidumbre, expectativas, así como ganadores y perdedores. Su gran acierto es observar el valor del voto, abrir el debate para analizar teórica y filosóficamente la esencia de éste, plantear la problemática entre el proceso y los resultados, analizar la idea de la racionalidad de las elecciones o la igualdad económica y social sin olvidar la paz social. El texto es un pequeño manual, pero más que esto, es un libro que invita a la reflexión sobre el método de las elecciones.

Se debe destacar la importancia del libro para saber cómo se realizan las elecciones en la actualidad. Hay enfoques y paradigmas distintos para analizar el tema de

las elecciones. Estas visiones van desde lo cuantitativo hasta lo cualitativos, con énfasis en lo político o lo social. En definitiva, el libro es una invitación para reflexionar por qué, en efecto, hacemos elecciones en la mayor parte de los países del mundo.

Como método por excelencia para elegir gobernantes, las elecciones son el instrumento perfecto realizar esta ardua tarea. Sin embargo, el manual se queda allí, es decir, en el análisis filosófico y político, con una esencia que se acerca a la historia. Más allá de esto, también se debe pensar que los actores e instituciones importan y se toman la molestia de organizar y gestionar elecciones. Me estoy refiriendo a las personas que integran las mesas receptoras del voto, que reciben los votos, que cuentan los votos y que publican los resultados.

El libro no considera otras instituciones fundamentales en todo el proceso. Dentro de las elecciones, sin duda los órganos de administración electoral son la pieza fundamental para realizar elecciones en la actualidad. Entre las varias tareas que tienen a su cargo, gestionan y realizan dichos procesos. Si tarea es velar por la realización

de una administración de calidad para que las elecciones se consideren libres, transparentes y justas. Las autoridades electorales son por excelencia las instituciones políticas más importantes hoy en día para la gestión electoral. La gobernanza electoral no se entiende sin la actuación activa de los órganos electorales en los países con democracias viejas y, también, en las nuevas democracias.

En suma, el libro nos invita a hacer esta reflexión sobre el valor político de las elecciones. Los detalles que ofrece este pequeño manual son para ejemplificar y mostrar ese valor institucional que tienen actualmente. En efecto, las elecciones importan hoy. Sin embargo, para conocer ese va-

lor es pertinente no quedarse en la observación de la evolución del método electoral en Estados Unidos. Debemos ir más allá en el análisis para que no pierda valor. También -y para darle más sustento teórico y filosófico- es obligatorio analizar a las instituciones que realizan las elecciones en las democracias, es decir, los órganos de administración electoral. Evidentemente, el libro es un manual con sus debilidades, pero no son más que sus fortalezas. Desde mi punto de vista, invito a hacer esa lectura sin perdernos en los detalles para comprender mejor la tríada e interacción propuesta por Przeworski entre elecciones, democracia y órganos de administración.