CONFEDERACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS AMÉRICAS (COPA)

XVI ASAMBLEA GENERAL

26 de febrero al 1º de marzo de 2018

Ciudad de Panamá, Panamá

Informe preliminar sobre las legislaciones electorales en las Américas

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a voto constituye la piedra angular de toda democracia, además de ser un derecho humano fundamental. Está consagrado en la Constitución de la amplia mayoría de los países de las Américas, además de estar inserto en múltiples instrumentos jurídicos internacionales.

Con el propósito de garantizar su buen ejercicio, el derecho a voto debe estar definido, enmarcado y previsto por la constitución y la ley electoral de cada país. De esta forma, las Américas cuentan con una gran variedad de modelos electorales cuyo funcionamiento varía principalmente en función del régimen político, pero también de la evolución democrática y la historia de cada país.

En los últimos 50 años, las Américas experimentaron una consolidación democrática que merece ser subrayada[1]. Por otra parte, en las dos últimas décadas se han llevado a cabo grandes avances en el plano democrático. Cabe mencionar también las múltiples reformas electorales realizadas en diversos países de las Américas desde los años 1990.

[1] ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) & INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE), *Fortaleciendo los Procesos Electorales en el Hemisferio: Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales*, 4ª Jornada Interamericana Electoral, México, 2011, p. II.

2. TRAYECTORIA DEL TEMA ESTUDIADO

La Comisión de Democracia y Paz (a continuación "Comisión") de la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) examina los temas relativos al fortalecimiento y la promoción de la democracia y del Estado de Derecho, la actualidad política y parlamentaria, al igual que las misiones de observación electoral y la promoción de la paz en las Américas. En este marco, los integrantes de la Comisión convinieron en estudiar las legislaciones electorales en las Américas, en la reunión de la Comisión celebrada en Guanajuato, México, el 9 de septiembre de 2015. Considerando la magnitud del tema, la Comisión decidió estudiar cuatro temas específicos vinculados a las legislaciones electorales. Desde entonces, la Comisión escuchó a diversos expertos expresarse sobre los siguientes aspectos:

- la función de los medios de comunicación en las campañas políticas;
- la participación ciudadana;
- el financiamiento político y;
- las sanciones y delitos en materia electoral.

En la reunión de la Comisión que se celebrará en el marco de la XVI Asamblea General de la COPA, en la ciudad de Panamá el 26 de febrero de 2018, la Comisión terminará el estudio del tema general "Las legislaciones electorales en las Américas". Se organizará entonces una mesa redonda de parlamentarios a fin de recabar diversas iniciativas, medidas y experiencias legislativas originales en materia electoral que se han llevado a cabo en algunos países de las Américas.

De esta forma, este informe preliminar se utilizará como base de debate en la mesa redonda y será mejorado con las iniciativas y medidas originales que los parlamentarios habrán presentado.

Por lo tanto, el informe presentará un panorama general de las legislaciones electorales en las Américas y tratará los siguientes aspectos:

- Acceso de partidos políticos al sistema electoral;
- Transparencia
- Elecciones primarias e internas;
- Modos de escrutinio;
- Financiamiento político;
- Participación política de la mujer;
- Delitos y sanciones en materia electoral;
- Participación ciudadana;
- Campañas electorales;

3. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL SISTEMA ELECTORAL

3.1. La representatividad y la gobernabilidad

Los diversos sistemas electorales de las Américas pueden ubicarse en el espectro "representatividad – gobernabilidad"[2]. Algunos son más inclusivos y otros más exclusivos. Los sistemas electorales más inclusivos generarán problemas en el plano de la gobernabilidad debido a la multiplicación de los partidos políticos. Por otro lado, un sistema electoral más restrictivo puede generar una cultura de bipartidismo, donde hay poco espacio para otras corrientes políticas[3].

Diversos factores inciden en el acceso al sistema electoral. El primero es el modo de escrutinio. Los modos de escrutinios mayoritarios tienden a favorecer la presencia de pocos partidos políticos y los modos de escrutinio proporcionales tienden a promover la multiplicación de los partidos políticos. Sin embargo, algunas reglas más precisas permiten que los estados logren alcanzar un justo equilibrio entre el criterio de representatividad y el de gobernabilidad.

3.2. Las reglas que rigen el acceso al sistema electoral

Los estados pueden enmarcar el acceso al sistema electoral mediante diversas reglas. A continuación figura una lista de ejemplos de reglas inventariadas en las Américas:

- cantidad mínima de firmas para constituir un partido o para obtener una candidatura;
- cantidad mínima de afiliados para ser reconocido como entidad política (partido, coalición o alianza);
- umbral mínimo en función del voto obtenido en la elección anterior;
- cantidad mínima de escaños obtenidos en la elección anterior;
- prohibición de afiliación múltiple[4].

Evidentemente estas reglas pueden estar combinadas.

Además, el acceso a los recursos económicos tiene un impacto en la representatividad de los partidos políticos. Por ejemplo, un financiamiento público poco controlado y muy generoso puede generar una multiplicación de pequeños partidos políticos que, a veces, pueden incluso utilizar estos recursos para intereses particulares, como sucedió en México entre 1988 y 2003[5].

---

[2] SCHERLIS, Gerardo, "La Política de la Reforma Electoral en América Latina : entre la Apertura y el Cierre de los Sistemas Políticos a Través de la Regulación Electoral y de Partidos", *Desarrollo Económico*, Vol. 55, No. 215 (mayo-agosto 2015), p.86

[3] *Ibid.*, p.88.

[4] En 2009, Argentina introdujo una regla orientada a prohibir la afiliación múltiple a partidos políticos, con el propósito de reducir la confusión electoral y la multiplicación de partidos políticos (Scherlis, 2015, p.97) Trad. libre.

[5] *Ibid.*, p.92.

Efectivamente, se otorgaba financiamiento público a partidos políticos sin exigir una cantidad mínima de afiliados. Por el contrario, un financiamiento totalmente privado llevará a mantener en el poder a las grandes fuerzas políticas dominantes y limitará el surgimiento de corrientes políticas alternativas.

Finalmente, el acceso a los medios de comunicación, el control de los gastos electorales y las reglas que rigen la publicidad electoral tienen también una influencia en la representación de las corrientes políticas. El punto 11 aborda de manera específica estos elementos.

3.3. La confianza en el sistema electoral

La confianza de los ciudadanos en su sistema político depende, entre otras cosas, del acceso al sistema electoral. La ruptura del vínculo de confianza entre la población y las elites a menudo es el catalizador de reformas orientadas a garantizar un mejor acceso a las corrientes políticas emergentes. Esto sucedió en México (1988) y Colombia (1982 y 1986), donde la fuerte demanda de la población por una flexibilización de las reglas condujo a una mejor representatividad[6].

[6] *Ibid.,* p.92 & p.97.

4. TRANSPARENCIA

La transparencia es un elemento central del sistema electoral. Se manifiesta de múltiples maneras y en diversas etapas del proceso electoral. Exploraremos algunas medidas que se pueden establecer para garantizar la transparencia en las elecciones, en función de tres parámetros decisivos:

- transparencia del recuento de votos;
- formación del personal;
- identificación del elector;
- independencia de los organismos electorales;
- transparencia del voto electrónico.

4.1. El recuento de votos

El recuento constituye una etapa decisiva del proceso electoral. Diversos países han previsto mecanismos específicos para asegurar la transparencia del recuento y, por ende, la confianza de los electores en los resultados. La transparencia garantiza credibilidad a los resultados electorales[7].

Primeramente, la presencia de representantes de los partidos políticos en las mesas de votación es práctica habitual en la mayoría de los sistemas electorales de las Américas. Los representantes de los partidos políticos pueden estar presentes en el local de votación o pueden incluso estar sentados en la mesa de votación, según las disposiciones de cada país.

Asimismo, la observación electoral, ya sea nacional o internacional, se admite generalmente en los países de las Américas. Finalmente, los propios electores cumplen una función de vigilancia de los comicios[8].

4.2. La capacitación del personal

En la mayoría de los países de las Américas, el personal electoral está integrado por ciudadanos. A veces pueden ser reclutados por los partidos políticos o nombrados por el órgano electoral. Por ejemplo, en Quebec el personal electoral es nombrado por los partidos políticos salvo los directores de escrutinio.

La calidad de la capacitación del personal electoral puede prevenir irregularidades que mancharían el proceso electoral y su transparencia. Para garantizar una buena capacitación, el organismo electoral constituye equipos de formadores. La responsabilidad de dotar al personal de los conocimientos necesarios recae por lo tanto en el organismo electoral. El hecho de que sean los ciudadanos quienes capaciten al personal electoral permite también lograr una mayor transparencia de los comicios.

---

[7] NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (NDI), *Transparency*, 2017, [En línea], vínculo URL: https://www.ndi.org/e-voting-guide/transparency, página consultada el 26 de enero de 2018.
[8] *Ibid*.

4.3. La identificación del elector

La propia identidad del elector deberá ser garantizada por reglas precisas que prevendrán las irregularidades. De ello se desprenden dos objetivos. Primeramente, evitar que un elector vote más de una vez. Segundo, la identificación previene el robo de identidad.

La gran mayoría de los países de las Américas han previsto una libreta o credencial de elector con foto, emitida por el organismo electoral. Una lista o padrón electoral con fotos constituye una barrera eficaz para las irregularidades y facilita el trabajo del personal en la mesa de votación.

Por otra parte, algunas leyes electorales prevén las huellas digitales del elector en la libreta electoral y en la lista o padrón electoral. Este procedimiento asegura una identificación aún más confiable.

Finalmente, algunos estados han previsto derogaciones cuando el elector no está inscrito en el padrón o si no pudo identificarse según las reglas previstas. En una minoría de estados está contemplada una declaración jurada, este es el caso de Quebec.

4.4. La independencia y credibilidad de los organismos electorales

Los especialistas coinciden e decir que la independencia de los organismos electorales frente al poder político es una condición básica para una elección confiable, creíble y transparente.

Esta independencia debe ser a la vez política y financiera. La independencia política está garantizada por las disposiciones de la ley electoral y la constitución. Sin embargo, debe respetarse en teoría y en la práctica. Los organismos especializados en materia electoral y democrática son una referencia para evaluar el nivel de independencia y la credibilidad de los organismos electorales.

La existencia de contrapesos constituye también una barrera contra las potenciales derivas de los organismos electorales y aseguran una mayor confianza de los ciudadanos en su sistema político. Por ejemplo, la ley electoral mexicana prevé desde el comienzo del proceso electoral la constitución de entidades independientes que analizan las decisiones del Instituto Nacional Electoral (INE). Estas entidades se presentan de la siguiente manera: 32 consejos locales en cada estado federado, 300 consejos de ciudadanos que no tienen ninguna afiliación con el INE, distribuidos en cada uno de los 300 distritos electorales federales y 140.000 casillas electorales que están vigiladas por los ciudadanos que viven en el sector inmediato[9].

[9] OEA/IFE, *Fortaleciendo los Procesos Electorales en el Hemisferio: Mecanismos de transparencia en los sistemas electorales y transmisión de resultados electorales*, 4ª Jornada Interamericana Electoral, México, 2011, p. 2.

4.5. La transparencia del voto electrónico

Diversos críticos califican al voto electrónico como poco transparente, en particular porque numerosas etapas que en una elección tradicional se pueden verificar visualmente (como la manera de marcar las papeletas) en la votación electrónica son automatizadas. Al respecto, se deben tomar diversas medidas para que el proceso sea más transparente. La transparencia puede lograrse primeramente mediante el diseño de la tecnología de recuento de los votos. Por ejemplo, un sistema de trazabilidad del voto produce una impresión en papel que el elector puede verificar para cerciorarse de que su voto vaya al candidato correcto. Este tipo de sistema de verificación permite controlar que se haya registrado y contado correctamente todos los votos[10].

La transparencia del desarrollo de la tecnología misma es muy importante para la transparencia en el día de los comicios. La compra, el desarrollo, las pruebas y la certificación de los equipos de votación y de recuento deben efectuarse de manera transparente. Las partes implicadas pueden tener una capacidad limitada para utilizar estos mecanismos de transparencia y pueden tener que adaptar sus conocimientos para utilizarlos plenamente. Un organismo de gestión electoral (OGE) puede ayudar a los observadores sobre este particular capacitándolos con respecto al sistema de voto electrónico o de recuento utilizado y sobre la manera cómo pueden observar la votación eficazmente[11].

Un OGE es un organismo creado con el propósito de administrar uno o varios elementos esenciales para el proceso de votación[12].

Estos elementos esenciales son:

- el hecho de determinar quién es elector;
- la recepción y validación de los nombramientos de los participantes electorales (para las elecciones, los partidos políticos y/o los candidatos);
- el proceso de votación;
- el recuento de los votos;
- la totalización de los sufragios de los diferentes locales de votación.

En resumen, frecuentemente se percibe al voto electrónico como poco transparente. Sin embargo, algunos mecanismos o algunas tecnologías pueden incrementar el grado de transparencia del proceso electoral.

---

[10] NDI, *Transparency*, 2017, [En línea], vínculo URL: https://www.ndi.org/e-voting-guide/transparency, página consultada el 26 enero de 2018.

[11] *Ibid.*

[12] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Qu'est-ce qu'un organisme de gestion électorale (OGE)?,* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/ace-fr/topics/em_ver2/structuration-des-organismes-de-gestion-electorale/qu2019est-ce-qu2019un-organisme-de-gestion, página consultada el 29 enero de 2018.

5. ELECCIONES PRIMARIAS E INTERNAS

En las Américas, las elecciones primarias e internas suelen estar regidas por la ley electoral. Estas reglas son generalmente más detalladas cuando se trata de un régimen presidencial, como sucede en la mayoría de los países de las Américas. En los regímenes de tipo británico, como Canadá, las investiduras que conducen a la candidatura oficial en una circunscripción están regidas por reglas mucho menos estrictas que en los regímenes presidenciales. Los que fijan estas reglas son más bien los partidos políticos

Las elecciones primarias pueden ser abiertas a todos los ciudadanos o a los miembros del partido político solamente. En Argentina, por ejemplo, se han previsto reglas que permiten a cualquier ciudadano votar en las primarias[13]. Estas reglas pueden constituir una reproducción de las que rigen el proceso electoral en general o pueden ser específicas para las elecciones primarias.

[13] SCHERLIS, Gerardo, "La Política de la Reforma Electoral en América Latina: entre la Apertura y el Cierre de los Sistemas Políticos a través de la Regulación Electoral y de Partidos", *Desarrollo Económico*, Vol. 55, No. 215 (mayo-agosto 2015), p.97.

6. MODOS DE ESCRUTINIO

En las Américas, los modos de escrutinio pueden agruparse en tres categorías:

- los modos de escrutinio mayoritarios;
- la representación proporcional en lista;
- los modos de escrutinio mixtos.

6.1. Los modos de escrutinio mayoritarios

6.1.1. *Modo de escrutinio mayoritario de una vuelta y modo de escrutinio mayoritario de dos vueltas*

En un escrutinio mayoritario de una vuelta, el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos (mayoría relativa) es proclamado elegido. Es lo propio de Estados Unidos, Canadá y los estados caribeños anglófonos. En un régimen parlamentario de tipo británico, el sistema mayoritario otorga normalmente mayor estabilidad a los gobiernos elegidos. Estos últimos tienen la mayor parte del tiempo una mayoría absoluta de escaños en el Parlamento, aun cuando el partido que ha ganado la elección no ha logrado la mayoría absoluta de los sufragios expresados. Asimismo, el sistema mayoritario favorece la proximidad de los electores con su representante electo. Su mayor defecto es que los partidos minoritarios están muy subrepresentados, lo que perjudica el pluralismo político dentro de un parlamento[14].

Un sistema mayoritario de dos vueltas tiende a corregir parcialmente esta carencia. En efecto, para ser elegido en la primera vuelta el candidato debe obtener la mayoría absoluta de los votos, dado que la mayoría relativa no es suficiente. Cuando no se logra alcanzar esta mayoría absoluta, los dos candidatos que hayan obtenido más votos pasarán a la segunda vuelta. En el segundo escrutinio, llamado “escrutinio de ballottage", basta con lograr la mayoría relativa (a veces hay incluso tres vueltas, dado que la mayoría absoluta se exige en las dos primeras)[15]. Sin embargo, el escrutinio uninominal mayoritario de dos vueltas no respeta el criterio de Condorcet[16]: en la primera vuelta, se puede eliminar a un candidato que hubiera ganado sin embargo todos los duelos frente a los demás candidatos. Haití es el único país de América Latina que utiliza el escrutinio mayoritario de dos vueltas[17].

---

[14] DUVERGER, Maurice, « Les différents systèmes électoraux », *L’étude de la société,* Section 8: « L’organisation politique », 1963, p.308.
[15] *Ibid.*, p.309.
[16] El criterio de Condorcet se define de la siguiente manera: si una alternativa es preferida a cualquier otra por una mayoría, es esta alternativa la que debe ser elegida.
[17] DÉMOCRATIE NOUVELLE, Description des systèmes électoraux, [En línea], vínculo URL: http://www.democratienouvelle.ca/l_modesdescrutin_complet.htm, página consultada el 29 enero de 2018.

6.1.2. *Escrutinio plurinominal mayoritario y escrutinio uninominal mayoritario*

El escrutinio uninominal mayoritario se caracteriza por el hecho de que cada circunscripción elige a un solo diputado. Por el contrario, cuando el sufragio es plurinominal, cada circunscripción elige a varios candidatos reunidos por lista (sistema de lista). Como en el caso de la representación proporcional, las listas pueden ser cerradas o abiertas (combinación de candidatos de diferentes listas). En el caso de las listas cerradas, el elector debe votar por toda la lista. En el caso de la combinación de candidatos de diferentes listas, el elector puede armar su propia lista, tomando candidatos entre las listas que se presentan. Las listas cerradas, en un sistema mayoritario plurinominal tienden a agravar substancialmente sus defectos, en particular en cuanto a representación de las corrientes minoritarias[18].

6.2. La representación proporcional en sistema de lista

La representación proporcional permite asignar escaños tanto a la mayoría como a la minoría. Favorece por lo tanto el pluralismo político y garantiza una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta a los votos obtenidos[19].

6.2.1. Listas cerradas y listas abiertas

Tal como se mencionó anteriormente, en un sistema de listas cerradas, el elector debe votar por toda la lista. La lista cerrada permite a los partidos políticos manejar perfectamente la identidad y el orden de presentación de sus candidatos. El orden de los candidatos en la lista puede ser impuesto por las reglas electorales, por ejemplo imponiendo la alternancia entre candidatos masculinos y femeninos. Retomaremos este elemento en el punto 8 “La participación política de la mujer”.

La lista abierta es una lista de candidatos para una elección cuyos electores pueden modificar su composición u orden. Por ejemplo, en Brasil se utiliza la representación proporcional con lista abierta, al igual que en Colombia desde la reforma de 2003. Sin embargo, una mayoría de países de las Américas utilizan listas cerradas.

6.3. Los sistemas híbridos

Los sistemas híbridos que se pueden llamar “sistemas mixtos con compensación” tratan de reunir los aspectos positivos de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales. México, Venezuela y Bolivia son ejemplos de estos sistemas. En efecto, una proporción del Parlamento (aproximadamente la mitad en Venezuela y en Bolivia) se la elige a partir de circunscripción uninominal y otra por representación proporcional. El sistema mixto con compensación permite compensar cualquier falta exagerada de proporcionalidad – en los escaños de circunscripciones. Para ilustrar, si un partido

---

[18] DUVERGER, Maurice, *« Les différents systèmes électoraux »*, *L’étude de la société*, Section 8: « L’organisation politique », 1963, p.309.

[19] *Ibid.*, p. 310.

obtiene el 10% de los votos a escala nacional pero no obtiene ningún escaño en las circunscripciones, se le otorgará alrededor del 10% del número de escaños derivados de la representación proporcional[20].

En Venezuela por ejemplo, 102 escaños se obtienen por escrutinio mayoritario uninominal, 87 escaños por representación proporcional de lista y 15 escaños tienen una función compensatoria.

7. FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Una de las características esenciales de la democracia es que el gobierno pueda representar de manera continua la voluntad de los ciudadanos. Esta representación implica que los ciudadanos puedan formular sus preferencias libremente y que dispongan de un mismo peso electoral. En nuestras sociedades, elecciones libres y justas constituyen el mejor medio para responder a esta exigencia de la democracia. Ahora bien, los partidos políticos son actores clave en los procesos electorales contemporáneos. Por esto, sus actividades, en particular las modalidades de financiamiento, constituyen importantes desafíos. Por lo tanto, para garantizar elecciones libres y justas, es necesario implantar una estructura que regule y controle el financiamiento de los partidos políticos.

Los dos principios fundamentales en los que debería basarse esta estructura son la equidad y la transparencia. En efecto, una estructura regulatoria del financiamiento de los partidos políticos debe considerar el hecho de que los recursos socioeconómicos están repartidos de manera desigual en la sociedad y que es con estos recursos que los diferentes actores sociales pueden influir en los procesos electorales. Por esto, esta estructura debe incluir medidas que permitan garantizar un cierto equilibrio entre los recursos con los que cuenta cada partido. Además, se deben tomar disposiciones para permitir que los ciudadanos sepan qué recursos se han empleado, por quién y cómo, para sostener una idea, un partido o un candidato.

Cabe señalar que hay otros principios democráticos, como el pluralismo político, la igualdad de posibilidades y la libertad de expresión, que son indisociables del financiamiento de los partidos políticos.

De entrada, mencionemos que el 95% de los países de las Américas tienen sistemas mixtos de financiamiento (público y privado)[21].

---

[20] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Système mixte avec compensation (SMAC),* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/main/francais/es/esf03.htm, página consultada el 29 de enero de 2018.

[21] GUTIÉRREZ, P. & ZOVATTO, D., *El Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, IDEA/OAS/UNAM, México, 2011, p.5.

7.1. El financiamiento público

El financiamiento público tiene por objeto asegurar a los partidos políticos los recursos necesarios para su participación en el sistema político. Permite asimismo garantizar una cierta equidad, considerando que un financiamiento puramente privado puede introducir grandes desigualdades entre los partidos políticos[22]. El financiamiento público incluye a la vez subsidios directos (en dinero) e indirectos (servicios, beneficios fiscales, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.)[23].

La inmensa mayoría de los países de las Américas prevén un financiamiento público directo. De manera general, las reglas que permiten a un partido político obtener financiamiento pueden agruparse de la siguiente manera:

1. Gozar de personería jurídica;
2. Haber logrado una cantidad mínima de votos expresados en la elección anterior;
3. Haber obtenido un mínimo de representación en el Parlamento;
4. Un financiamiento proporcional a los sufragios expresados[24].

El financiamiento público se puede otorgar en período electoral, pero también en período no electoral. Al respecto, unos doce países de las Américas prevén un financiamiento público permanente, sobre una base diaria. Por otra parte, las leyes electorales de Colombia y México exigen en forma explícita que el financiamiento de las campañas sea mayoritariamente público.

Destaquemos que Bolivia, Venezuela y Perú no prevén ninguna forma de financiamiento público directo para ningún tipo de elección[25]. En el caso de Bolivia, el financiamiento público existía antes de 2009.

Para terminar, cabe señalar que México y Honduras contemplan un mecanismo de discriminación positiva de naturaleza financiera para los nuevos partidos políticos[26].

---

[22] *Ibid.*, p.7.
[23] *Ibid.*, p.5.
[24] *Ibid.*, p.6.
[25] *Ibid.*, p.7.
[26] *Ibid.*, p.7.

7.2. El financiamiento privado

El financiamiento privado está previsto en la mayoría de los países de las Américas, pero está delimitado de diferentes maneras. Prácticamente todos los países prohíben el financiamiento privado extranjero, salvo en casos particulares. Efectivamente, se permiten contribuciones destinadas a la capacitación o la asistencia técnica en Costa Rica, Bolivia, Nicaragua y Perú. Asimismo, Panamá permite el financiamiento extranjero si las contribuciones están destinadas a la actividad económica del país[27].

Las contribuciones procedentes de los sindicatos están prohibidas en una minoría de países de las Américas. Algunos países prohíben las contribuciones procedentes de empresas. Además, las contribuciones anónimas están prohibidas en la mayoría de los países del hemisferio.

Los límites al monto de las contribuciones privadas son moneda corriente en las Américas. En 2013, Quebec adoptó una reforma, orientada a limitar a C$ 100 el monto máximo de contribuciones políticas[28]. Estos límites se pueden imponer al monto de la contribución de un particular, pero también pueden aplicarse de diversas maneras. Como ejemplo, en Bolivia el monto máximo aceptado en forma de contribuciones es del 10% del presupuesto del partido político. En Argentina, en período no electoral, el límite se establece multiplicando el número de electores por un cociente determinado por la ley, para el año en curso. Durante la campaña electoral, los partidos políticos no están autorizados a recibir una suma resultante de la diferencia entre el tope de los gastos de campaña y el monto total del financiamiento público[29].

Finalmente, cinco países de las Américas no contemplan ningún límite para el financiamiento privado: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

---

[27] *Ibid.*, p.9.

[28] DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Réforme du financement des partis politiques du Québec - Le maximum de contribution politique permis au palier provincial est maintenant de 100 $,* [En línea], vínculo URL: https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/actualite-detail.php?id=5329, página consultada el 29 enero de 2018.

[29] GUTIÉRREZ, Pablo & ZOVATTO, Daniel, *El Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, IDEA/OAS/UNAM, México, 2011, p.564.

8. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

Se admite generalmente que los sistemas plurinominales tienden a favorecer la participación política de las mujeres[30]. Los sistemas uninominales tienden por el contrario a favorecer a los hombres[31].

Sin embargo, más allá de los diversos modos de escrutinio, algunas medidas específicas han permitido notables avances en el plano de la participación política de las mujeres en América Latina.

La medida más conocida es sin lugar a dudas la introducción de cuotas de género. En realidad se trata de una serie de medidas compensatorias o redistributivas admitidas en un sistema electoral cuya finalidad es superar los obstáculos que impiden que las mujeres entren en política[32].

En el plano internacional, los sistemas de cuotas pueden implementarse de tres maneras. Primeramente, las cuotas legales pueden estar previstas en la ley electoral o la constitución de un país[33]. En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela la ley contempla cuotas mínimas que varían entre un 20% y un 40%, según el caso.

Existen también cuotas voluntarias o cuotas partidarias cuando son los partidos políticos los que han previsto disposiciones particulares al respecto en sus estatutos[34].

Finalmente, los estados pueden reservar un número fijo de escaños para garantizar un número mínimo de parlamentarias femeninas.

En América Latina, las cuotas legales han permitido reducir, de manera rápida y eficaz, el margen de representación de ambos sexos dentro de los parlamentos. Además, las candidaturas femeninas han otorgado mayor visibilidad y han contribuido a “naturalizar” el papel de la mujer en política[35].

---

[30] BAREIRO, L., LÓPEZ, O., SOTO, C. & SOTO, L., *Sistemas Electorales y Representación Femenina en América Latina,* Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo de 2004, p.33.
[31] *Ibid.*, p.33.
[32] LARSERUD, S. & TAPHORN, R., *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: *IDEA Internacional*, 2009, p.9.
[33] TULA, M. I., “Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia”, *OPERA*, 16, 2015, p.10.
[34] *Ibid.*, p.9.
[35] *Ibid.*, p.10.

Las cuotas pueden estar previstas en diferentes niveles: en una lista de candidaturas, en una asamblea parlamentaria, una comisión o un gobierno[36].

En el marco del proceso de postulación, el objetivo de las cuotas de género es facilitar la ubicación estratégica de las mujeres en las listas de candidatos de un partido (o su nominación en una circunscripción) con el fin de darles la misma, o casi la misma, posibilidad de ser elegida[37]. Estas cuotas sólo son realmente eficaces si están combinadas con un criterio que garantice a las mujeres lugares en la lista o escaños que puedan ser razonablemente ganados. Las cuotas aplicadas a las listas de candidatos se encuentran casi siempre en los sistemas de representación proporcional[38].

Las cuotas que apuntan a las representantes elegidas se aplican a los resultados del escrutinio. Con frecuencia se las llama "escaños reservados" porque reservan un determinado número o porcentaje de escaños en la asamblea legislativa a las mujeres. Estas cuotas son más frecuentes en los sistemas electorales mayoritarios[39].

Cabe recordar que normalmente las cuotas son más eficaces cuando son obligatorias para todos los partidos políticos y cuando está contemplada una sanción severa en caso de incumplimiento.

Hay otras medidas específicas que se aplican cuando se trata de aumentar la participación política de la mujer, en particular actividades de formación y talleres sobre liderazgo. Mencionemos también que la cultura desempeña un papel central. Las mentalidades presentes en cada país tendrán un impacto considerable en esta problemática. El empoderamiento económico jugará también un papel, dado que conferirá mayor libertad a las mujeres.

---

[36] COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES, *Cuotas de Género*, [En línea], vínculo URL: http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica/Cuotasdegenero/tabid/961/Default.aspx, página consultada el 30 de enero de 2018.
[37] *Ibid*.
[38] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Avantages et désavantages des quotas favorables aux femmes prévus par la loi,* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/ace-fr/topics/pc/pca/pca03/pca03a/pca03a1, página consultada el 30 de enero de 2018.
[39] *Ibid.*

9. DELITOS Y SANCIONES EN MATERIA ELECTORAL

9.1. La función de las administraciones electorales

Un proceso electoral requiere vigilancia, control y prevención. El control último de todo el proceso es una tarea constitucional y debe depender del organismo que está a cargo del mismo, por ejemplo la Corte Suprema o la Corte Constitucional, según el modelo jurídico vigente en cada país[40]. Sin embargo, la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley electoral y la Constitución dependen generalmente de la administración electoral.

Dos grandes tipos de tareas vinculadas a la aplicación de la ley derivan de las responsabilidades de la administración electoral y en última instancia del poder judicial:

- Las tareas relacionadas con la seguridad y la vigilancia, en particular en los lugares de votación;
- Las relacionadas con la aplicación de las sanciones y el respeto de los derechos y bienes.

La primera categoría de tareas incumbe a la policía, pero deriva generalmente de la responsabilidad de la administración electoral, ya que es ella la responsable de garantizar el buen ejercicio de algunos derechos insertos en la Constitución, tales como la libertad de expresión y el derecho a voto.

La segunda categoría hace referencia a la propia función de los tribunales. Varía sin embargo según las tradiciones legales y la organización administrativa de las elecciones[41]. En los países de las Américas se observan dos grandes modelos distintos. Primeramente, el modelo en el que los tribunales electorales están integrados en la administración electoral. Luego, el modelo en el que estos dependen directamente del poder judicial. Este último modelo constituye más bien la excepción, ya que solo Argentina, Brasil y Paraguay lo han adoptado[42].

Por consiguiente, la norma es más bien la consolidación reciente de un cuarto poder del estado en los países de las Américas en el que la administración electoral depende directamente de la constitución y está dotada de un carácter permanente e independiente. Las responsabilidades derivadas del mandato de estas administraciones electorales que deben ejercer control e imponer sanciones en caso de infracción son amplias:

- la aplicación de la reglamentación derivada de la constitución y de la ley electoral;

---

[40] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Respect de la loi,* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/main/francais/lf/lfd10a.htm, página consultada el 30 enero de 2018.
[41] *Ibid.*
[42] RUANO, Pedro, "Los Modelos Latinoamericanos y Europeos de Control Electoral", *Revista Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, No. 13, Enero-Junio, 2012, p.180.

- la elaboración y el control del registro electoral;
- la administración del Registro Civil;
- el reconocimiento o la radiación de la personería jurídica de los partidos políticos;
- la administración de los fondos públicos otorgados a los partidos políticos y destinados a las campañas electorales;
- el seguimiento y supervisión de las cuentas financieras de los partidos políticos ;
- el control de la publicidad electoral y el acceso a los medios de comunicación;
- el control de la vida interna de los partidos políticos[43].

9.2. Los tribunales electorales

Una de las características esenciales de los sistemas de justicia electoral en las Américas, salvo en Canadá y Estados Unidos, es la existencia de organismos electorales especializados en justicia electoral[44].

En América Latina, la mayoría de los países cuentan con un tribunal electoral especializado, sin ninguna atribución administrativa. Este tribunal está generalmente separado del poder judicial tradicional.

Sin embargo, cabe mencionar algunas variantes de este modelo. En Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, la justicia electoral está integrada en la propia administración electoral. Finalmente, solo Colombia adoptó el modelo de "tribunal administrativo", denominado "Consejo de Estado", que se desempeña de manera autónoma de los otros tres poderes.

En Canadá, a diferencia de los países latinoamericanos, el poder judicial en general está encargado del cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el proceso electoral. Por lo tanto, no existe ningún tribunal específico para las elecciones. Sin embargo, algunos litigios de orden administrativo pueden asignarse al organismo electoral, tal como la Comisión de Representación Electoral de Quebec. Formalmente, esta comisión está vinculada al poder legislativo[45].

En Estados Unidos, la justicia electoral es compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial[46].

---

[43] *Ibid.*, p.180.
[44] HENRÍQUEZ, Jesús, *Sistemas de Justicia Electoral en América Latina y Estándares Interamericanos sobre Perspectiva de Género*, [En línea], vínculo URL: http://www.iidh.ed.cr/multic/userfiles/capel/ii_encuentro_magistradas/pdf/ponencias/Panel%20II%20Jes%C3%BAs%20Orozco-Just.Elec.pdf, página consultada el 30 enero de 2018.
[45] *Ibid.*
[46] *Ibid.*

9.3. Delitos electorales

Existe una gran variedad de delitos que pueden cometerse en diferentes etapas del proceso electoral. A continuación figura una lista de posibles delitos:

- "apremios ilegales para una postulación;
- falsificación del registro electoral;
- obstrucción o facilitación ilegal, por parte de funcionarios, de la distribución de publicidad electoral;
- uso de medios ilegales para obtener votos, como intimidación, soborno y fraude;
- propaganda deshonesta o contraria a las reglas establecidas con vistas a salvaguardar el respeto del adversario;
- omisión de papeletas de votación de algunos partidos;
- uso de los medios para apoyar injustamente a un candidato en vez de otro;
- privatización de los derechos de un candidato al financiamiento público;
- impedimento al voto, soborno o restricción ilegal de la presencia de representantes de candidatos;
- falsificación de los resultados por los empleados[47]."

Con respecto a los delitos, existen dos modelos:

- los modelos que tratan de codificar cada tipo de delito y el sistema de sanción correspondiente, generalmente derivado del derecho civil.
- Los modelos que delegan la interpretación de las disposiciones definidas de manera general a un organismo judicial competente, generalmente derivado del *common law*.

Los organismos responsables de resolver los conflictos deberían gozar a la vez de un estatuto legal conferido por la Constitución y la ley electoral. Este estatuto debería garantizar una independencia suficiente para ejercer sus poderes para con los electores y los partidos. Se debería poder calificar esta independencia con respecto a la relativa autonomía financiera del organismo, sus atribuciones legales y el proceso de nombramiento de los jueces y demás oficiales. Por otra parte, el reconocimiento legítimo por parte de los partidos, los candidatos y todo el electorado constituye una condición primordial para el buen ejercicio de las funciones conferidas al organismo electoral.

[47] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Tibunaux,* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/main/francais/lf/lfd10a02.htm, página consultada el 31 enero de 2018.

Finalmente, la última condición que permite la buena aplicación de la ley electoral es la naturaleza de las sanciones en caso de incumplimiento. La gravedad de estas tendrá un impacto antes del delito, por su alcance disuasivo y después por su carácter punitivo. Hay que tomar en consideración cuatro elementos para evaluar la eficacia de las sanciones:

- la eficiencia de los organismos responsables de aplicar la ley en lo que respecta a recibir denuncias (capacidad de recepción de denuncias)
- el rigor y la equidad en la evaluación de las denuncias (capacidad de tratamiento de denuncias)
- la aplicación formal y transparente de la ley electoral y de las sanciones derivadas de ella (capacidad de condena);
- la magnitud de la propia condena (capacidad de prevención y de disuasión).

El último elemento es fundamental, pues si el precio de un acto reprensible en el plano electoral es inferior al costo generado por la sanción, los actores no serán proclives a respetar la ley. Además, la gravedad relativa de las sanciones influirá en la percepción que el electorado tiene de su sistema electoral, y, por extensión, en su participación. La legitimidad del sistema electoral se basa en parte en el cumplimiento de la ley y la aplicación de sanciones eficaces.

10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

10.1. La inscripción en las listas o registros electorales

En regla general, los electores deben estar inscritos en un registro, padrón o lista electoral. Las listas electorales cumplen una doble función:

- la verificación de la admisibilidad de los electores;
- el control de la legitimidad del proceso electoral[48].

La inscripción de los electores o empadronamiento es, sin lugar a dudas, la más importante de todas las actividades de la administración electoral[49].

Existen tres maneras de proceder a la elaboración de un padrón electoral:

1. por periodicidad (registro periódico);
2. de manera continua (registro permanente);
3. basándose en el Registro Civil.

El registro periódico se utiliza en una sola elección. Es un sistema oneroso en tiempo y dinero. Este método puede ser muy útil en los países en los que la infraestructura administrativa no permite mantener un padrón continuo, donde la movilidad demográfica es importante o incluso donde la población se opone al mantenimiento de un padrón de los ciudadanos por parte del Gobierno o de los organismos cuasi gubernamentales como las organizaciones o las comisiones electorales[50].

El registro permanente es por su parte actualizado constantemente, lo que evita tener que proceder a la inscripción final de electores justo antes de las elecciones.

Finalmente, el uso del Registro Civil es muy frecuente en América Latina. Efectivamente, los padrones electorales se elaboran a partir del Registro Civil que contiene muchas informaciones, lo que le otorga una ventaja[51]. El principal interrogante que se plantea en esos países es saber si el ministerio responsable del registro (en general, el Ministerio del Interior) debe también ser responsable del registro electoral. En Colombia, por ejemplo, el mismo ministerio es responsable de ambos registros mientras que en la mayoría de los otros países son dos organismos diferentes los responsables.

---

[48] RÉSEAU DU SAVOIR ÉLECTORAL ACE, *Définition des méthodes d'inscription des électeurs,* [En línea], vínculo URL: http://aceproject.org/main/francais/vr/vr11.htm, página consultada el 31 enero de 2018.
[49] *Ibid.*
[50] *Ibid.*
[51] *Ibid.*

10.2. Voto obligatorio

La participación ciudadana es un reto importantísimo en todas las democracias. Algunos sistemas electorales de las Américas prevén el voto obligatorio a fin de garantizar una mejor adecuación entre las preferencias de ciudadanos y su representación en el parlamento. En efecto, una importante tasa de abstención hace que algunas preferencias de la sociedad pudieran estar más representadas que otras, en particular cuando algunas comunidades o grupos específicos votan poco. Además, la tasa de participación confiere legitimidad al proceso electoral, lo que asegura mayor estabilidad.

En las Américas, la realidad del voto obligatorio está compartida. Los países que obligan al ciudadano a votar, pero que no prevén ninguna sanción son los siguientes[52]:

- Bolivia;
- Costa Rica;
- Guatemala;
- Honduras;
- México;
- Panamá;
- Paraguay[53].

Los que contemplan sanciones son escasos, pero representan sin embargo una gran parte de la población de las Américas:

- Brasil;
- Argentina;
- Ecuador;
- Perú;
- Uruguay[54].

El resto de los países de las Américas no prevén voto obligatorio.

[52] NEORIKA, *Países donde el Voto es Obligatorio*, [En línea], vínculo URL: http://neorika.com/paises-voto-obligatorio/, página consultada el 31 enero de 2018.
[53] *Ibid.*
[54] *Ibid.*

11. CAMPAÑAS ELECTORALES

11.1. Acceso a los medios

El acceso gratuito a los medios está considerado como una forma indirecta de financiamiento público[55]. Sólo cuatro países de la región no tienen previsto ninguna disposición para asegurar un acceso gratuito a los medios. Las reglas del acceso gratuito a los medios varían de un país a otro.

Algunas reglas se basan en la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior, como sucede en Argentina y Colombia. Otros países, como Bolivia, prevén el acceso gratuito a los medios públicos solamente. Finalmente, otros países como Guatemala prevén una distribución igual del tiempo de antena entre los partidos políticos.

Resumiendo, existen casi tantos modelos de reglamentación del acceso a los medios como países en el continente.

11.2. Gastos electorales

En forma general, la mayoría de los países de la región no prevé ninguna restricción a los gastos de campaña admitidos, lo que explica en parte el aumento constante de los gastos electorales en el continente[56].

Sin embargo, "se establecen límites a los gastos de campaña y de funcionamiento de los partidos políticos para evitar aumentos excesivos del costo de la política, para limitar las desigualdades entre los partidos y reducir el alcance de la influencia indebida y la corrupción[57]". En otros países, los límites de gastos son considerados "como restricciones inconstitucionales a los derechos fundamentales de libertad de expresión[58]". Así, los topes de gasto "contribuyen al conflicto entre dos principios fundamentales de las democracias liberales modernas, a saber la necesidad de proteger la equidad política y la necesidad de proteger la libertad política[59]".

---

[55] GUTIÉRREZ, P. & ZOVATTO, D., *El Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, IDEA/OAS/UNAM, México, 2011, p.7.
[56] *Ibid.*, p.10.
[57] WALECKI, Marcin, *'Practical Solutions for Spending Limits.'* In International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 46.
[58] International IDEA, *International Electoral Standards*, p. 68.
[59] WALECKI, Marcin, *'Practical Solutions for Spending Limits.'* In International Foundation for Electoral Systems (IFES), *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Edited by Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (United States of America: IFES, 2009), p. 47.

11.3. Publicidad electoral

Algunos países como Argentina, Chile, Brasil y México contemplan disposiciones particulares que prohíben la publicidad paga en la televisión o la radio. Sin embargo, la amplia mayoría de los países de la región la permiten. Además, la publicidad electoral está prohibida con frecuencia algunos días antes de los comicios, en particular en México.

12. CONCLUSIÓN

Este informe presenta un panorama general de las disposiciones electorales en las Américas. Podrá ser mejorado con la contribución de los miembros de la Comisión en la mesa redonda que se llevará a cabo sobre el tema.

En resumidas cuentas, existen diversos modelos de legislaciones electorales en las Américas. Estos modelos comportan ventajas e inconvenientes. Los legisladores saldrán beneficiados al compartir la información sobre disposiciones especiales de sus respectivos países a fin de contribuir al mejoramiento de los sistemas electorales y así avanzar hacia una democracia más inclusiva, transparente, equitativa y legítima.