

DEMO
AMLAT



transparencia
electoral



AMÉRICA LATINA: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRÁTICOS

Compilador

Leandro Querido

Prólogo

Johanna Cilano Pelaez

Con colaboraciones de:

Arturo Miguel Chípuli Castillo • Héctor Briceño • Armando Chaguaceda • Diana Oseguera • Humberto Baltazar • Eduardo Repilloza Fernández • Hilda Landrove Torres • Ivanna Torrico Jaime Talancón • Jesús Castellanos Vásquez • Jesús Delgado José Manuel Villalobos Campana • Leandro Querido • Leduan Ramírez Pérez • Ligia Ixmucané Blanco • Luis Alberto Romero Carlos Luis Sánchez y Sánchez • María Isabel Puerta • Mayra Fabiola Bojorquez • Milagros Campos • Nadia Ramos Serrano



EDITORIAL DUNKEN

**AMÉRICA LATINA:
ENTRE AVANCES Y RETROCESOS
DEMOCRÁTICOS**

AMÉRICA LATINA: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRÁTICOS

COMPILADOR
Leandro Querido

CON COLABORACIONES DE:

Arturo Miguel Chípuli Castillo • Héctor Briceño • Armando Chaguaceda • Diana Oseguera • Humberto Baltazar • Eduardo Repilloza Fernández • Hilda Landrove Torres • Ivanna Torrico • Jaime Talancón • Jesús Castellanos Vásquez • Jesús Delgado • José Manuel Villalobos Campana • Leandro Querido • Leduan Ramírez Pérez • Ligia Ixmucané Blanco • Luis Alberto Romero • Carlos Luis Sánchez y Sánchez • María Isabel Puerta • Mayra Fabiola Bojorquez • Milagros Campos • Nadia Ramos Serrano

EDITORIAL DUNKEN

Buenos Aires
2021

América Latina : entre avances y retrocesos democráticos
/ Leandro Querido...

[et al.] ; compilación de Leandro Querido.

1a ed. - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : Dunken, 2021.

248 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-85-1739-1

1. Política Latinoamericana. I. Querido, Leandro, comp.
CDD 320.098

Impreso por Editorial Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) - Capital Federal
Tel/fax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: info@dunken.com.ar
Página web: www.dunken.com.ar

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723
Impreso en la Argentina
© 2021 Leandro Querido (Comp.)
ISBN 978-987-85-1739-1

ÍNDICE

ARTÍCULOS

ARGENTINA

Las lacras del Estado y la democracia 19

Mapa de conflictividad electoral de Transparencia Electoral 27

BOLIVIA

La calidad de los procesos electorales en Bolivia 2005-2019 35

Detalles del fraude electoral en las elecciones de Bolivia..... 43

CHILE

¿Es la Convención Constitucional chilena una reedición de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana de 1999? 53

CUBA

Pandemia, censura y gobernanzas: una mirada crítica..... 59

Relación utilitaria de la diáspora cubana. Entre la vulnerabilidad y la incertidumbre..... 67

GUATEMALA

Política y mujeres: un camino aún por recorrer en Guatemala 77

MEXICO

Justicia electoral abierta y la garantía del acceso a la justicia..... 83

Cinco atributos de la justicia electoral en México 95

Movilización ciudadana, democracia directa y bienes comunes. La lucha por el Cerro de la Bufa, en Guanajuato, México..... 103

Breve cronología del impacto del Sars-CoV2-19 en la organización de las elecciones en México	121
--	-----

PERÚ

Cómo hacer las elecciones generales 2021 evitando los riegos de la covid19.....	135
Perú: paridad y alternancia con voto preferencial.....	153
Promoción de la participación política de la mujer a través de la paridad y alternancia en el Perú.....	161

VENEZUELA

Electoralismo autocratizador y conflicto político en Venezuela	169
20 años de la Constitución bolivariana: fundación de la república autocrática	181
Informe sobre condiciones electorales en Venezuela.....	201
¿País de un solo hombre?	211

VENEZUELA Y NICARAGUA

El populismo en tiempos del coronavirus: democracia en retroceso y consolidación autoritaria en Latinoamérica.....	221
--	-----

PRÓLOGO

América Latina: entre avances y retrocesos democráticos, una mirada necesaria.

El año 2020 revolucionó la vida tal y como la conocíamos. Ese año tuve el honor de acompañar el trabajo del equipo de la Red Regional Demo Amlat, e incorporarme a la coordinación de contenidos de la revista “Desafíos de la democracia en América Latina”. En un año donde quienes podíamos nos encerramos al mundo, el trabajo en la revista y la vinculación a la red fue una ventana abierta a nuestra convulsa región latinoamericana. Una posibilidad para intentar comprender mejor los fenómenos democráticos, las disputas políticas, los movimientos sociales, los sistemas electorales y, por supuesto, el impacto del covid- 19 en más de veinte países. Fue también la oportunidad de conocer autores, y dar voz a jóvenes, mujeres y hombres, que estudian, piensan y trabajan por la democracia en América Latina.

Los desafíos democráticos en el año 2020 estuvieron marcados por la emergencia sanitaria desatada a raíz de la pandemia del covid- 19. La región latinoamericana no escapó a los fenómenos de la tentación autoritaria y la tensión/erosión democráticas que gobiernos de distinto signo político fueron tomando a medida que aumentaba la emergencia y se desconocían aún alcances, medios y fuentes de contagio. Aunque en la región primó la vigencia formal del orden democrático y el respeto al estado de derecho, fue generalizada la denuncia del uso del covid- 19 como pretexto restrictivo al ejercicio de derechos de asociación, expresión y reunión; así como a cuestionamientos a la pertinencia y riesgo de realización de procesos electorales. Tentaciones autoritarias también tuvimos en el ejercicio de la transparencia y los límites al acceso a la información; las dinámicas

de trabajo de congresos, parlamentos, órganos colegiados; el cumplimiento de calendarios legislativos, así como el uso de los estados de emergencia, alarma o excepción.

Durante 2020, bajo la amenaza del virus y el colapso sanitario, las sociedades latinoamericanas enunciaron nuevas formas de lucha y reivindicaron, también en las calles, el respeto por sus derechos, una mayor atención a los problemas sociales, ayudas y planes de recuperación económicos; y cuestionaron severamente el despliegue de las capacidades estatales en un número importante de países.

El presente volumen, “América Latina: entre avances y retrocesos democráticos”, es el segundo de una colección que recupera los artículos publicados a lo largo del año 2020 en la revista “Desafíos de la democracia en América Latina”. El repaso de sus páginas nos lleva de la mano por algunos de esos momentos de incertidumbre democrática, convulsión social, tensión política y emergencia sanitaria que marcaron ese año. El libro recoge 20 artículos que abordan temáticas relacionadas con los procesos electorales, el impacto del coronavirus, el avance de los populismos y las tendencias iliberales en gobiernos de la región; así como herramientas metodológicas para analizar los escenarios electorales, el deterioro democrático o el avance en términos de paridad y participación ciudadana.

En “Justicia electoral abierta y garantía del acceso a la justicia” Arturo Chípuli realiza un repaso de las nociones originarias del concepto de *gobierno abierto*, y de las potencialidades de este más allá de los acuerdos y pactos internacionales, específicamente en lo relativo a la lucha anticorrupción, la justicia electoral y el acceso a la justicia. Héctor Briceño y Armando Chaguaceda en “Electoralismo autocratizador y conflicto político en Venezuela” analizan algunas claves que han limado el orden democrático en Venezuela, así como los dilemas de la oposición política frente a las opciones de salida política de la crisis, la aparición de una oposición subordinada al régimen y la utilización discrecional de las instituciones electorales.

Diana Oseguera y Humberto Baltazar realizan un recuento de los elementos que convocaron a la ciudadanía a activar un mecanismo de

democracia directa para la defensa de los bienes naturales en un municipio mexicano. Nos cuentan las motivaciones de ciudadanos y actores políticos, y la confluencia de factores requerida para desarrollar esta experiencia, desde las limitaciones que imponen las mismas normas jurídicas para el ejercicio de derechos.

De regreso a Venezuela, Eduardo Repilloza Fernández escribe “20 años de la Constitución bolivariana: fundación de la república autocrática” donde evoca los orígenes de la Constitución de 1999, las tensiones democráticas y los elementos de tendencia autoritaria que se vislumbraban desde su proceso de origen y aprobación. Antecedentes de la posterior configuración de un orden electoral, que explica cómo se vota hoy en Venezuela.

Hilda Landrove nos coloca frente a una serie importante de preguntas, de cara a la aparición del coronavirus. En el ensayo “Pandemia, censura y gobernanzas: una mirada crítica”, analiza las narrativas construidas a partir de criterios científicos y teorías de la conspiración sobre el surgimiento del virus, y las coloca en diálogo con las capacidades de los estados, la democracia y la censura, ubicando el caso chino en el centro de la mirada.

Ivanna Torrico nos acerca a uno de los procesos que más movilizó políticamente a la región en 2020: las elecciones presidenciales de Bolivia de 2019 y la crisis política subsiguiente, que derivó en la renuncia del presidente y candidato Evo Morales. En “La calidad de los procesos electorales en Bolivia 2005-2019”, la autora da una mirada crítica a la evolución de los procesos electorales bajo la presidencia del MAS, la constituyente, y expone algunos elementos cuestionadores que explican la crisis política existente en el país durante buena parte de 2020.

En el texto “Detalles del fraude electoral en las elecciones de Bolivia” Leandro Querido realiza una revisión detallada del informe de resultados de la Misión de Observación Electoral de la OEA, y la auditoría electoral realizada tras las denuncias de fraude en el proceso electoral de 2019. El autor realiza un detallado análisis de elementos que componen un fraude electoral; de los paralelismos en el uso de ciertas estrategias con los casos

de Venezuela y Nicaragua; y de los elementos encontrados durante las misiones de observación electoral y la auditoría que confirman la falta de certeza en los resultados del proceso electoral. En “Informe sobre las condiciones electorales en Venezuela”, Leandro Querido analiza las condiciones necesarias para que unas elecciones puedan ser celebradas con integridad, y cómo se puede valorar cada una de estas en las actuales condiciones de Venezuela de cara al 6 de diciembre. Unas elecciones que, concluye, se celebrarían sin las necesarias garantías.

En otro ensayo de honda larga, Jaime Talancón revisa los caminos de la justicia electoral en México. “Cinco atributos de la justicia electoral en México” recoge los momentos fundacionales del sistema que ordena los procesos electorales hoy, identifica cuáles son esos atributos que lo distinguen, así como los retos en el camino de la consolidación democrática.

Otro proceso regional que acaparó miradas fue la discusión sobre un nuevo proceso constituyente en Chile. Las protestas sociales en ese país en 2019, y la salida de la crisis mediante un acuerdo que derivara en una nueva carta magna, son recogidos en clave comparada en el texto “¿Es la Convención Constitucional chilena una reedición de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana de 1999?”. Allí Jesús Castellanos Vásquez analiza los orígenes, acuerdos, caracteres y contextos de cada una de estas experiencias, tratando de establecer las peculiaridades de cada una de ellas.

En “Mapa de la conflictividad electoral de Transparencia Electoral” Jesús Delgado realiza un análisis de la situación de la integridad electoral de los regímenes electorales en Argentina, proponiendo una metodología que combina el uso de criterios teóricos con el análisis de datos electorales para determinar los parámetros de conflictividad electoral y su variación por regiones.

Una de las preocupaciones principales de los estudiosos de la materia electoral, de órganos reguladores, de ciudadanos y de políticos durante 2020 fue saber cómo podrían realizarse procesos electorales bajo las condiciones de riesgo sanitario y pandemia. Sin duda, la experiencia temprana de Corea del Sur marcó una primera línea, que fue seguida posteriormente

por documentos metodológicos y normas generales. El texto “Cómo hacer las elecciones generales 2021 evitando los riesgos de la covid-19” de José Manuel Villalobos intenta repasar algunas de estas preocupaciones y aterrizarlas en el contexto del proceso electoral de Perú rumbo a 2021. Revisa los documentos disponibles en ese momento, las indicaciones de instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la experiencia internacional, poniéndolas a dialogar con los límites y posibilidades de la regulación electoral de Perú.

En “Relación utilitaria de la diáspora cubana. Entre la vulnerabilidad y la incertidumbre” Leduan Ramírez analiza las características de la relación entre los regímenes totalitarios y sus diásporas, la función de control y la migración como salida de los incómodos políticamente. Particularmente, el texto revisa las medidas que establece el Gobierno cubano sobre su diáspora, y la visión utilitaria de estas.

Ligia Ixmucané Blanco analiza en “Política y mujeres: un camino aún por recorrer en Guatemala” la deuda histórica de los procesos democráticos en Guatemala con la inclusión de las mujeres. Revisa los datos y el comparativo del lugar que ocupa la representación femenina en los legislativos y en los poderes locales, a pesar de constituir más del 50% de la población. Enfatiza además la necesidad de salvar esa deuda de representatividad para poder avanzar en términos de construcción democrática.

En un interesante texto, el historiador Luis Alberto Romero realiza un perfil histórico del Estado, la sociedad y la democracia en Argentina. En “Las lacras del Estado y la democracia” hace una revisión del pasado, del más lejano al reciente y cuestiona las posibilidades que ofrece la pandemia y sus múltiples crisis para la construcción de alternativas.

Sobre México, Carlos Luis Sánchez y Sánchez escribe “¿País de un solo hombre?” donde analiza las claves de la estrategia política desarrollada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, su popularidad y la relación de esta con las elecciones de 2021. Unos comicios donde se disputó la mayor cantidad de cargos públicos en la historia de las elecciones democráticas; entre ellos la renovación de la Cámara de Diputados y quince gubernaturas. El personalismo del presidente, su discurso populista,

y el rol de sus conferencias mañaneras como estrategias de comunicación política son algunos temas de análisis del texto.

En “El populismo en tiempos de coronavirus: democracia en retroceso y consolidación autoritaria en Latinoamérica”, María Isabel Puerta realiza una revisión de los retrocesos en la construcción democrática de Nicaragua y Venezuela, y analiza los riesgos de diversa índole que representa la pandemia del covid-19 para la profundización de la vocación autoritaria de ambos regímenes.

Por su parte, Mayra Fabiola Bojorquez nos plantea las medidas que las sociedades democráticas deben considerar adoptar para lograr el buen desarrollo de los procesos electorales. El texto “Breve cronología del impacto del Sars-CoV2-19 en la organización de las elecciones en México” detalla la apropiación nacional de las recomendaciones de los organismos internacionales y el rol creciente de las herramientas tecnológicas. Destaca además el enorme esfuerzo logístico y de capital humano que involucra un proceso electoral en circunstancias de riesgo sanitario.

El libro cierra con dos textos que abordan una problemática central en la democracia en la región. Milagros Campos analiza la crisis política peruana desde la perspectiva de la representación electoral y el rol que tendrían en las propuestas de reforma temas como la paridad o el voto desde el extranjero. Su texto “Perú: paridad y alternancia con voto preferencial” coloca sobre ellos un foco de atención en medio de la tensión generada por la crisis sanitaria y de gobernabilidad que atraviesa el país. También desde Perú, Nadia Ramos escribe “Promoción de la participación política de la mujer a través de la paridad y alternancia en el Perú” donde enfatiza la necesidad de generar condiciones para el acceso de las mujeres a cargos públicos, y las acciones necesarias para lograr la efectiva y real integración en la vida democrática en la búsqueda de la equidad en la representación política.

A lo largo de más de doscientas páginas, América Latina: entre avances y retrocesos democráticos ofrece al lector un panorama abarcador y plural de los procesos que movieron la conversación pública, el debate académico y la preocupación política durante el año 2020. Leerlo nos

brinda la posibilidad de dialogar con el desarrollo posterior de algunas de las problemáticas planteadas en sus textos, así como repensar estrategias, agendas y pendientes en el camino de la promoción de la democracia en la región.

JOHANNA CILANO PELAEZ

ARTÍCULOS

Las lacras del Estado y la democracia

LUIS ALBERTO ROMERO

Para quienes la viven, la epidemia es una experiencia única, total y absorbente. Después de ella —se piensa— todo será distinto: mucho mejor o mucho peor, según los ánimos. Pero en rigor, los cambios, si los hay, suelen ser lentos y casi imperceptibles. La fiebre amarilla de 1871 hoy es recordada por un detalle urbanístico: aceleró la migración de la gente pudiente hacia el norte de Buenos Aires. De la gripe española de 1918 y 1919, más terrible aún, nadie sabe gran cosa.

Pero a la vez, una epidemia como la actual dice mucho a quien sabe hacer las preguntas precisas. Y quien acierte con ellas podrá pensar formas de acción que dejen su huella. Por el momento, la pandemia solo está poniendo en evidencia los males de la Argentina, sus lacras, que se nos aparecen ante las narices como si las miráramos con una lupa. Quizá haya también una oportunidad.

Un Estado impotente

De las muchas lacras elijo tres, referidas al Estado, la sociedad y la democracia.

Hasta los años setenta del siglo pasado, la Argentina supo tener un Estado potente, capaz de proponerse metas y alcanzarlas. Fue también un Estado generoso, y concesivo ante quienes sabían presionarlo y obtener beneficios especiales, como ya ocurrió desde 1876 con el sector azucarero tucumano. Con el tiempo, la potencia se erosionó, y aumentó el número de los reclamantes del maná estatal, quienes, para asegurar su parte, desde la década de 1960 colonizaron sus ministerios. Eso fue un golpe durísimo para la capacidad de acción y la unidad de propósito del Estado. Desde mediados de los años setenta la tendencia mundial a “achicar el Estado”

comenzó a traducirse en reducción, jibarización y hasta eliminación de las oficinas estatales encargadas del control y de la regulación, tanto de las actividades privadas como de los mismos gobiernos. La reducción se extendió incluso a las actividades indelegables del Estado: la salud, la educación, la seguridad.

Así hemos llegado a tener un Estado devorado por distintos grupos de interés —grandes y chicos, legales y mafiosos— que succionan la riqueza que el Estado toma de la sociedad a través de un sistema impositivo tan oneroso como inequitativo. Esto fue reduciendo la capacidad de gestión, y a la vez, liberando de controles a los gobiernos de turno. Estos encontraron la coyuntura adecuada para desarrollar un estilo de gobierno decisionista que —triste es decirlo— resultó ser el único posible para dirigir la desarticulada máquina estatal.

En esta situación el Estado llega a esta circunstancia de pandemia. Se superpone a una coyuntura económica que, dos meses atrás, nos parecía angustiante e irreversible, y que hoy ha quedado en la trastienda. El hiperactivismo presidencial —liberado por razones sanitarias del control de los órganos colegiados— apenas disimula las primeras manifestaciones de la falta de coordinación entre los entes de gestión, la imprevisión, la ineficiencia.

Sobre todo, llama la atención la vergonzosa exhibición de la colonización estatal, puesta en evidencia por el reparto de los comandos del Ministerio de Bienestar Social —dueño de una caja importante y flexible— entre cuatro grandes grupos que conforman la alianza política gobernante, dispuestos a continuar con las antiguas prácticas corruptas. La revelación de un caso —probablemente uno entre muchos— puso en evidencia la gangrena estatal y, lo que es peor, la escasa confianza que inspiran estas agencias en el caso de que la pandemia se desborde y desencadene desobediencias o protestas sociales.

El inmenso mundo de la pobreza

Hacia 1970, la Argentina tenía pleno empleo, una pobreza muy acotada y una sociedad altamente conflictiva pero caracterizada todavía por su integración y su movilidad. Cincuenta años después tiene más de un tercio de pobres, que conforman un “mundo de la pobreza” escindido, con su propio modo de sobrevivir, su estilo de vida y su cultura. El Estado tiene allí poca presencia, incluso en los aspectos básicos de la salud, la educación y la seguridad, y la vigencia de la ley –incluyendo la noción de la diferencia entre lo lícito y lo ilícito– es más que relativa.

No hay en el mundo de la pobreza –no puede haberlos– ciudadanos responsables de sus derechos y obligaciones, en el sentido clásico de la democracia. Hay votantes cuyo peso político es decisivo, y una máquina para producir el sufragio. Incluye operadores políticos que conectan a los referentes de las organizaciones sociales territoriales con el poder administrador, operando la trasmutación de subsidios en sufragios electorales en favor de los candidatos del gobierno.

Los grandes conurbanos, y especialmente el de Buenos Aires, constituyen un mundo en equilibrio inestable, que puede tornarse en tormentoso, como en 2001, si flaquean los mecanismos de contención que administra el Estado. Los trabajadores informales ya estaban recibiendo lo más duro de la crisis económica antes de la plaga. Esta no ha llegado hasta hoy (18 de abril) a este mundo, protegido hasta ahora por la distancia social y ecológica, pero la encontrará indefensa si se instala el virus. En este caso probablemente habrá reacciones violentas, que pondrán al gobierno en una dura alternativa.

Una democracia poco republicana

La moderna democracia de sufragio universal obligatorio comenzó en 1912, prolongándose hasta nuestros días con interrupciones y otras alternativas. Es posible distinguir dos ciclos democráticos, separados por

un interludio entre 1955 y 1983. El primero se extendió con altibajos hasta 1955. Estuvo dominado por las figuras de Hipólito Yrigoyen y Juan Domingo Perón, dos líderes de credenciales democráticas inobjetables. Sus regímenes, con matices, tuvieron un estilo plebiscitario y se apartaron de los principios republicanos y liberales, tanto en lo institucional como en lo ideológico. Yrigoyen se llevó muy mal con el Congreso y la oposición; Perón fue más allá y suprimió las libertades políticas. En lo discursivo, ambos líderes identificaron sus movimientos con la nación y el pueblo, y colocaron a la oposición en el lugar del enemigo del pueblo, la anti patria. Ello generó un clima político faccioso y altamente conflictivo.

Entre 1955 y 1983 la cuestión democrática pasó a segundo plano y el escenario fue ocupado por dictaduras militares y grupos de interés organizados. En 1983, luego de la retirada de los militares, se inició un segundo ciclo democrático, que se prolonga hasta el presente, lo cual en sí mismo es un logro notable. Ese año, sorpresivamente, con Raúl Alfonsín surgió una novedosa democracia republicana y pluralista, firmemente asentada en el estado de derecho. Todo ello era novedoso. Por entonces florecieron los partidos políticos, el Congreso y el debate público, sostenidos por una nueva ciudadanía consciente y comprometida. En el clima de euforia de esos años se supuso que con la democracia se solucionaban todos los problemas del Estado, la sociedad y la economía.

La hiperinflación de 1989 derrumbó las ilusiones y la conciencia de crisis habilitó el retorno a una conducción presidencial centralizada, que fue el punto de partida para un gradual retorno a los viejos usos no republicanos: gobierno hiper presidencial, neutralización de los órganos representativos, avance del Ejecutivo sobre las instituciones, todo lo cual coincidió con la profundización de las políticas de achicamiento del Estado. La crisis de 2001 –que sacó a la luz el deterioro de la sociedad– derrumbó la legitimidad de la representación política, liquidó a los partidos, estimuló las organizaciones de intereses y robusteció el hegemonismo presidencial. Este se desplegó durante el gobierno de los Kirchner (2003-2015), quienes agregaron un discurso divisivo e intolerante, que recreaba la antinomia pueblo/ antipueblo. De ese modo, la democracia argentina –que había

capeado con fortaleza algunas crisis institucionales graves— retornaba a sus fuentes.

En 2015 el presidente M. Macri —que había derrotado al candidato justicialista— propuso una reforma del Estado para achicar el espacio de los grupos prebendados, y un retorno a las instituciones republicanas. Su proyecto tuvo grandes errores en la ejecución, pero, sobre todo, no pudo superar la frontal oposición del justicialismo, tras del cual se nuclearon sindicalistas, empresarios protegidos, organizaciones de desocupados y todos los que tenían algún privilegio estatal que defender. En la elección de 2019 este *establishment* organizó eficientemente su séquito popular y recuperó el gobierno.

Su candidato, Alberto Fernández, propuso una reducción de los enfrentamientos y una vuelta a los buenos usos republicanos. Cristina Kirchner, que lo había elegido como candidato y que compartió la fórmula, conserva un caudal de apoyos que le permitió mantener una posición muy fuerte en el nuevo gobierno Todos se preguntaron —y se preguntan— cómo será la coexistencia entre ambos.

La aguda crisis de la deuda externa, que demandaba un acuerdo mínimo con la oposición, favoreció la alternativa dialoguista, y lo mismo ocurrió con la pandemia y la crisis sanitaria que, como la deuda externa, convocó al esfuerzo conjunto. Las medidas y los gestos de Fernández, sin embargo, parecen indicar un retorno a la ortodoxia justicialista. Esta incluye gobernar por decreto, desentenderse del Congreso —la pandemia ayuda a esto— crear impuestos a los sectores productivos, tolerar la instalación de las distintas parcialidades de su frente político en los organismos estatales, deslizar, cada vez más frecuentemente, ataques verbales a la oposición y desarrollar un discurso de guerra y unidad contra el enemigo que recuerda cada vez más el clima de los gobiernos de los Kirchner.

¿Una oportunidad para la democracia republicana?

Sin embargo, el decisionismo dialoguista de Fernández transita por un filo estrecho. El frente político gobernante es heterogéneo y mal soldado. Existe una disputa pendiente por el reparto del poder, apenas postergada por la crisis sanitaria, y quien lo encabeza y debería ejercer de árbitro no es el dueño total de las decisiones.

¿Oportunidad para la oposición? Tampoco está unida como para aprovecharla. No se divide tanto por partidos como por posiciones institucionales: están quienes son responsables de gobiernos subnacionales –que necesitan alinear su acción con el gobierno nacional– y quienes tienen responsabilidades políticas, más atentos a marcar las diferencias con el oficialismo. De modo que es difícil que ese heterogéneo conjunto encuentre el punto adecuado entre colaborar o señalar los deslizamientos decisionistas.

La conjugación de un Estado con fallas en la máquina de gestionar –que solo puede ser gobernado a golpes de decisión– y una fisura en la firmeza de la conducción quizá conduzca a un mal final –esperemos que no– pero a la vez, más a largo plazo, puede abrir una oportunidad para una alternativa de gobierno democrática y republicana. ¿Cómo lograr que se desarrolle y consolide? No se trata de argumentar con valores y principios –habitualmente descalificados como “meramente formales”– sino de demostrar que es más eficiente que el decisionismo hegemónico.

Un acuerdo republicano debería posibilitar la limpieza de esos establos de Augías –eso es hoy el Estado–, de modo de reconstruir su burocracia y sus agencias, su eficiencia y su capacidad de control. Un acuerdo republicano debería ser capaz de construir el diálogo para recuperar y hacer fructífero el pensamiento diverso de la sociedad, y de imaginar alternativas que vayan más allá de la urgencia inmediata.

Para ganar consenso, el republicanismo debe dejar de lado el elitismo teórico y principista y mostrar, prácticamente, su capacidad para ofrecer mejores alternativas, para resolver problemas concretos. Debe demostrar

que es genuinamente popular, en el sentido con el que nuestra Constitución habla de pueblo.

Hay una tarea de construcción política y discursiva enorme para quienes quieren evitar que esta doble crisis conduzca a un reforzamiento del autoritarismo y aspiran a recuperar la democracia republicana. Es inmensa, pero como suele decirse, las cosas fáciles ya las hizo otro.

Mapa de conflictividad electoral de Transparencia Electoral

JESÚS DELGADO

Transparencia Electoral ha venido trabajando a lo largo de su trayectoria en el diseño y la implementación de iniciativas que promuevan los valores democráticos y mejoren la calidad del sufragio. La celebración de elecciones no basta para hablar de democracia. Para que estas se den, según las exigencias democráticas, deben respetar ciertos principios que garanticen que los resultados serán fiel reflejo de la voluntad popular.

Sin embargo, existen distintas amenazas a este ideal, que se presentan no solo en la jornada comicial sino a lo largo del ciclo electoral.

Es por ello que desde Transparencia Electoral nos hemos propuesto la confección de un mapa que refleje la conflictividad en cada uno de los distritos electorales, a través de un grupo de variables que hemos sugerido, fundamentadas en los requisitos básicos de competitividad, reconocidos por la literatura especializada. Una vez realizada esta labor, podremos contar con un mapa nacional que nos indique el grado de conflictividad de las elecciones y sirva como base empírica para el diseño de propuestas que acaben las prácticas que ponen en peligro la integridad electoral de los procesos en la Argentina.

El análisis se basa en las Elecciones Generales celebradas en el año 2015 (en casos como los de Corrientes y Santiago del Estero, las de 2013), dado que la cantidad de cargos a elegir da cuenta de unos comicios complejos en los que podemos asumir que convergen todas las organizaciones políticas, en todos los niveles (local, provincial y nacional). En este sentido, se procedió al relevamiento de información sobre denuncias e irregularidades por parte de varios actores en todos los distritos durante estos procesos electorales.

Hacer un análisis nacional de conflictividad electoral presenta su complejidad. Sin embargo, hemos intentado construir un índice que no sea restrictivo, pero sí más o menos representativo, y que resulte de utilidad para nuevas investigaciones en el área.

Establecimos, para este estudio, varios indicadores a analizar por cada distrito, de manera que, una vez recopilada la información de cada uno, provincia por provincia, podamos determinar el grado de conflictividad a escala nacional. Las variables propuestas son: denuncias recibidas por Secretarías Electorales, denuncias recibidas por el Ministerio Público Fiscal, datos de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, cobertura de medios, percepción de apoderados, percepción de especialistas, y la investigación sobre democracia subnacional del politólogo Carlos Gervasoni.

Una vez recopilada y sistematizada esta información, se elaboró un informe en el que se analizó cada una de las variables en todos los distritos electorales, para finalmente clasificarlos según las categorías de:

- Distritos con baja conflictividad electoral (verde)
- Distritos con conflictividad electoral moderada (amarillo)
- Distritos con alta conflictividad electoral (rojo)

Entenderemos por conflictividad electoral al “conjunto de problemas y dificultades que se desarrollan alrededor de un proceso de sufragio, lo cual incluye, además del día de los comicios, los períodos previos y posteriores de las votaciones y los acontecimientos de violencia relacionados con dicho proceso”. Es vital para la democracia que las elecciones, como medio pacífico de resolución de conflictos políticos, se desarrollen bajo condiciones favorables y transparentes. Aunque la ausencia de conflicto es imposible, creemos que la democracia es el único sistema (perfectible) en el que la conflictividad puede mantenerse en niveles que garanticen a los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos civiles y políticos.

Mapa de Conflictividad Electoral – Transparencia Electoral

El índice de conflictividad propuesto se obtiene al contrastar las variables monitoreo de medios, percepción de apoderados y percepción de especialistas con el índice de democracia subnacional de Gervasoni (2015). Así, la conflictividad será sencillamente la suma de los puntajes obtenidos por cada provincia, más su posición en el Índice de Democracia

Subnacional (IDS). Para mayor claridad en su presentación, se redujeron a un rango del 0 al 1, donde las provincias que se acercan a 0 son las más conflictivas y las que más se acercan a 1 son menos conflictivas.

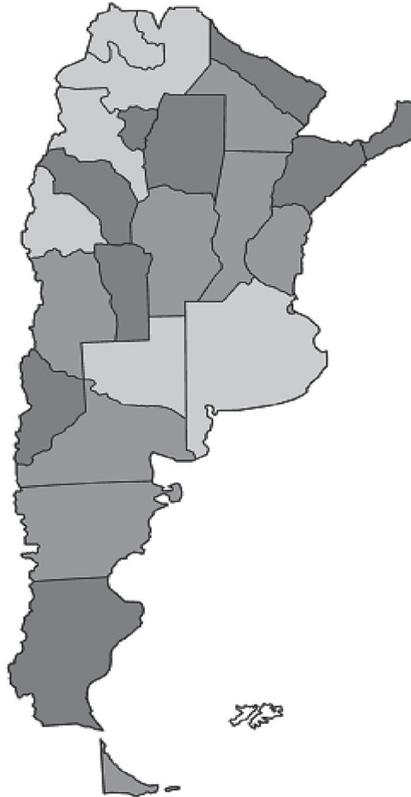
Índice de Conflictividad Electoral – Transparencia Electoral*

	AP	ESP	MED	IDS*	CE
La Rioja	0.77	1.22	0.08	-1.68	0.04
Santiago del Estero	0.85	0.48	0.69	-0.9	0.11
Formosa	0.85	0.83	0.69	-1.14	0.12
Santa Cruz	1.69	0.13	0.54	-0.85	0.15
Misiones	0.15	1.26	0.62	-0.31	0.17
Neuquén	0.00***	2.04	0.69	0.09	0.28
Corrientes	0.00***	2.09	0.62	0.18	0.29
San Luis	1.54	1.70	0.92	-0.85	0.33
Tucumán	1.31	1.70	0.31	0.16	0.35
Catamarca	1.54	1.96	0.54	-0.24	0.38
San Juan	0.92	1.87	0.77	0.24	0.38
La Pampa	1.46	2.00	0.69	-0.12	0.40
Salta	1.92	1.52	0.54	0.12	0.41
Jujuy	1.69	1.96	0.62	0.06	0.43
Buenos Aires	1.77	1.83	0.54	0.27	0.44
Córdoba	1.85	1.30	1.00	0.32	0.45
Entre Ríos	1.23	2.22	0.85	0.36	0.47
Chubut	1.77	2.22	0.77	0.19	0.49
Río Negro	1.62	2.22	0.85	0.38	0.51
Santa Fe	2.31	1.70	0.85	0.28	0.51
Chaco	2.77	1.70	0.54	0.16	0.52
Mendoza	2.15	2.22	0.69	0.88	0.59
CABA	1.85	2.43	1.00	1.06	0.63
Tierra del Fuego	2.62	2.04	0.92	1.66	0.72

* En base a datos recolectados por Transparencia Electoral.

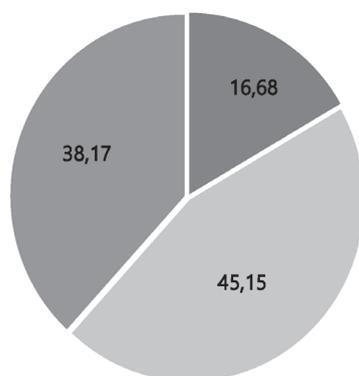
** Gervasoni, C. (2015).

*** Información no disponible.



Una de las lecturas más relevantes de este Índice de Conflictividad Electoral es que el 16.68% del padrón electoral para las PASO 2017 reside en distritos con alta conflictividad, el 45.15% (que incluye a la provincia de Buenos Aires, con el 37.04% del padrón nacional) reside en distritos con una conflictividad moderada, y el 38.17% en distritos con baja conflictividad. Esto deja al 61.83% del electorado en distritos que tienen niveles de conflictividad por encima de los recomendables.

Porcentaje del padrón nacional que reside en distritos con baja, moderada y alta conflictividad (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral (2017) y el índice de Conflictividad de Transparencia Electoral (2017).

Esto cobra especial relevancia cuando, por ejemplo, electores asisten a votar bajo escenarios de conflictividad electoral moderada como el caso de la Provincia de Buenos Aires. En este distrito, que agrupa casi el 40% del padrón nacional, existe una alta tasa de irregularidades (74.2% observó algún tipo de irregularidad según la encuesta de Transparencia Electoral 2017) y un alto nivel de desconfianza en autoridades e instituciones electorales (Correo Argentino, autoridades de mesa, Justicia Electoral, etc.).

En este sentido, este diagnóstico ayuda a identificar la fuente de esta desconfianza y a revelar la importancia que tiene implementar este mismo tipo de herramienta para acercarnos lo más posible a la percepción que tienen todos los argentinos de las autoridades que rigen y están involucradas en todo el proceso electoral. Es a partir de estos datos que las instituciones pueden llevar a cabo campañas que reviertan la percepción del electorado y animen a los ciudadanos a denunciar las irregularidades allí donde las vean. Evidentemente, el procesamiento o trato que se les den a estos reportes es lo que finalmente determina la actitud hacia las agencias del Estado encargadas de la organización de los procesos electorales y que deben garantizar su integridad.

Lectores familiarizados con la literatura que hay sobre regímenes subnacionales en Argentina no se sorprenderán con estos hallazgos. Esta investigación arroja luz sobre los principales factores que afectan la integridad electoral en los gobiernos subnacionales, y que trascienden la jornada electoral. Es decir, a través de este proyecto quisimos presentar una suerte de diagnóstico que permita a los organismos competentes diseñar iniciativas que coadyuven al fortalecimiento institucional, pero también que mejoren la calidad del sufragio, a través del cese de prácticas que se presentan no solo durante los eventos electorales (en sus fases pre y postelectoral), sino en aquellas que se han normalizado y han tenido como finalidad que las autoridades se perpetúen en el poder a expensas de acabar con el ejercicio de la ciudadanía activa: la contraloría, la representación proporcional en las legislaturas, la independencia de la justicia, entre otras estrategias que son una constante en los distritos que se catalogaron como conflictivos.

Las provincias de San Luis, La Rioja, Tucumán, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero obtienen en todos los índices valores que dan cuenta de un déficit democrático importante. Los principios democráticos de alternancia en el poder y garantías para todos los ciudadanos en lo que a derechos civiles y políticos (sobre todo) se refiere, están claramente comprometidos en estos regímenes subnacionales. Es urgente la construcción de campañas para impulsar la conciencia de los ciudadanos sobre sus propios derechos para fomentar y fortalecer una cultura política democrática que desmonte permanentemente estos sistemas que pervierten el concepto de democracia.

A partir de este estudio seguiremos trabajando en cómo construir campañas dirigidas a quienes ven sus derechos políticos y civiles más afectados: los ciudadanos. Es necesario recuperar la confianza de los electores en el sistema y reforzar positivamente aquellas conductas que devienen en el reporte oportuno de las denuncias sobre delitos electorales. El votante debe saber que su voto sí cuenta, y que tiene el poder de influir en los grupos que toman las decisiones de política pública.

Por lo tanto, es indispensable que a partir de esta radiografía también se impulsen medidas que promuevan la rendición de cuentas, la representación de la oposición, la independencia de la justicia, la democracia interna de los partidos, y que se inicie un gran diálogo nacional en el que los argentinos puedan repensar la forma en la que eligen a sus autoridades y las condiciones en las que lo hacen.

La calidad de los procesos electorales en Bolivia 2005-2019

IVANNA TORRICO

En Bolivia el 20 de octubre de 2020 tuvimos elecciones generales, en estas se eligieron al presidente y vicepresidente del Estado Plurinacional, además de 130 diputados y 36 senadores para el período gubernamental 2020-2025.

Sin embargo, a partir del lunes 21 de octubre el país entró paulatinamente en un estado de convulsión, pues los ciudadanos y los partidos políticos de oposición tenían serias sospechas de que hubo fraude en las elecciones.

Para entender cuáles fueron los motivos de estas sospechas que desencadenaron en una fuerte convulsión, además de la renuncia de Evo Morales, Álvaro García Linera y quienes por sucesión presidencial según la Constitución debían asumir tras la renuncia del expresidente, hay que mirar un poco más atrás, porque en casi 14 años de gobierno del MAS, la democracia en Bolivia fue socavada sistemática y paulatinamente.

El Movimiento al Socialismo a la cabeza de Evo Morales y Álvaro García Linera ganó en 2005 con el 54% de los votos.

En julio de 2006, se realizó la Asamblea Constituyente donde fueron elegidos por voto 255 asambleístas constituyentes. El oficialismo obtuvo 137 escaños, pero no los 2/3 suficientes. Sin pactos de por medio, el nuevo texto fue aprobado en Oruro, lejos de la sede de la Asamblea, Sucre, en 2007 y entró en vigencia en 2009.

En agosto de 2008 se celebró el Referéndum Revocatorio, Evo Morales fue ratificado como presidente, con el 67,43% de votos a su favor. Los revocados fueron los prefectos de La Paz y Cochabamba, José Luis Paredes y Manfred Reyes Villa respectivamente.

El 2009 se aprobó el Referéndum Constitucional y se “refundó el país”. La nueva Constitución fue aprobada con el 61.43% de los votos y en ella se acordó incluir que solo puede buscarse la reelección presidencial una

vez y que el mandato de Morales de ese entonces (2006-2010) contaba como su primer período antes de la Refundación y bajo otro régimen constitucional, por lo menos así argumentaron los seguidores de Morales en ese entonces, también argumentaron que el presidente no había llegado a concluir su primer mandato por el cambio de Constitución y que por ello podía volverse a postular. Ese mismo año se celebran las elecciones y Morales volvió a ganar con el 64,22%.

En abril de 2010 se celebraron simultáneamente las elecciones departamentales, regionales y municipales. Por primera vez se eligió a miembros de las nueve asambleas departamentales. Los resultados fueron positivos para el oficialismo ya que le dieron la mayoría de las alcaldías, sin embargo, no logró ganar en lugares simbólica y estratégicamente importantes como Achacachi y las capitales de La Paz, Santa Cruz, Oruro y Potosí.

En octubre de 2011 se llevaron a cabo las elecciones judiciales, estas mostraron claramente, que, a pesar de que ganaron los votos nulos, el gobierno pasó por alto la decisión del pueblo e hizo prevalecer su poder.

Evo Morales sufrió un revés político. Los votos nulos superaron a los votos válidos. De acuerdo a los resultados finales, un total de 1.768.576 (42,34%) fueron los votos válidos, 629.469 (15,07%) los votos blancos y 1.779.425 (42,60%) los nulos.

En 2014 el MAS gana nuevamente con el 63,36%, pero en estas elecciones empiezan a surgir dudas sobre la transparencia del proceso electoral. Juan del Granado, líder del Movimiento sin Miedo, quien fuera seriamente afectado por los resultados perdió dos diputaciones al conseguir solo el 2,71%, porcentaje que además no le permitiría mantener su personería jurídica.

Del Granado denunció ante el Tribunal Supremo Electoral que luego de haber realizado una investigación seria, solo en La Paz desde el 2012, 2013 y 2014, 326 personas fallecidas estaban registradas en el Padrón Electoral y habilitadas para votar el 2014. Las dudas sobre la transparencia del proceso electoral aumentan hoy ya que en Bolivia acabamos de enterarnos de que el informático Sergio Martínez, acusado por haber participado en

irregularidades en el cómputo de las elecciones del 20 de octubre de 2019, fue echado del TSE después del cómputo de las elecciones del 2014.

En marzo de 2015, se realizaron las elecciones subnacionales, 6 millones de votantes eligieron a sus nuevas autoridades departamentales y municipales. El Movimiento Al Socialismo, este año sufrió algunas derrotas en lugares estratégicos y muy importantes como en las gobernaciones de La Paz, Tarija y Santa Cruz; además de las alcaldías de La Paz, El Alto y Cochabamba. El total de votos conseguidos por el MAS llegó a 41,79%.

Algo que es muy importante destacar porque explica muy bien cómo la democracia y la calidad de los procesos se iba deteriorando en Bolivia, es que en estas elecciones el Tribunal Supremo Electoral (TSE) compuesto por miembros afines al gobierno, canceló la personalidad jurídica del partido de oposición de Unidad Demócrata (UD) por la difusión de encuestas partidarias. Así, 228 candidatos quedaron fuera de los comicios.

Ernesto Suárez, postulante a la Gobernación de ese departamento, Moisés Shriqui aspirante a la municipalidad de la capital Trinidad y el conjunto de los candidatos que formaron parte de esta alianza opositora para estos comicios fueron inhabilitados por la difusión de encuestas anticipadas, sin embargo, el propio MAS incurrió en este delito en elecciones posteriores, pero naturalmente para ellos no hubo sanción.

En Chuquisaca en estas mismas elecciones también se denunció fraude electoral y como prueba de su versión, Damián Condori mostró ante los medios de comunicación papeletas electorales marcadas en favor de su partido y Frente Para la Victoria, que habrían sido encontrados en un colegio del municipio de Azurduy y que no fueron parte del cómputo.

Las acusaciones a funcionarios del Tribunal Electoral Departamental de “tramar un fraude” en complicidad con el Movimiento Al Socialismo Movimiento al Socialismo eran muy fuertes y la legitimidad de Esteban Urquizu que pasó a ser gobernador de Chuquisaca por el MAS siempre estuvo en duda.

Otros afectados fueron también Rebeca Delgado, Eduardo Maldonado y Edwin Tupa, que se postulaban a las alcaldías de Cochabamba, Potosí y

Montero, respectivamente, fueron inhabilitados como candidatos por una resolución del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Los cuatro disidentes del MAS fueron depurados en cumplimiento de la Circular 071 del TSE, la cual prohíbe la postulación de diputados y senadores del mandato 2010-2015 a cargos regionales y municipales, la finalidad era sacarlos de la carrera electoral.

El artículo 168 de la nueva Constitución Política del Estado, uno de los proyectos más importantes del MAS, mantenía una restricción de hasta 2 mandatos permitiendo la reelección una sola vez, pero los deseos de Evo Morales de volver a presentarse como candidato en las elecciones de 2019, hicieron que se animara a llamar a un Referéndum Constitucional el 21 de febrero de 2016. El objetivo de este referéndum fue la aprobación o rechazo del proyecto de modificación constitucional para permitir al presidente y vicepresidente del Estado a postularse con la posibilidad de ser reelectos una vez más.

El mismo Evo expresó su plena confianza en los resultados, él estaba seguro de que el SI ganaría, pero, en caso de que triunfe el No, dijo que el Gobierno se irá callado porque “¿no vamos a hacer golpe de estado?”. “Si el pueblo dice No, qué podemos hacer, ¿no vamos a hacer golpe de estado? Tenemos que irnos callados, pero tenemos mucha confianza de ganar”.

Después de dos tensas jornadas de recuento, ante el igualado resultado, según el recuento oficial del Tribunal Supremo Electoral (TSE), finalmente el “No” se impuso y el resultado oficial fue el siguiente 51,3% NO – 48,7% SI.

Ante la demora en el recuento surgieron denuncias de corrupción e irregularidades en las urnas. El proceso de recuento estaba bajo una fuerte sospecha de manipulación, muchas personas se movilizaron y aún se cree que el NO habría sido más de lo que mostró el resultado final. En ese entonces, la Organización de Estados Americanos (OEA), que envió una misión de observación electoral, pidió a los representantes de las distintas opciones y a los miembros de las fuerzas políticas aceptar los resultados.

A pesar de su compromiso de respetar la decisión del pueblo, Evo Morales empezó a cambiar de opinión, poniendo en duda el resultado del

referéndum, es así que la democracia en Bolivia empezó a sentirse golpeada cada vez más por el poder del MAS, Morales utilizó el poder judicial, a todas las instituciones, a los medios de comunicación buscando poner en la agenda la posibilidad de postularse en contra de la decisión de la mayoría del pueblo boliviano, desde ese entonces la gente salía regularmente a marchar en contra de esta decisión del ex presidente bajo la consigna de “Bolivia Dijo No #21F”.

El 2017, el Tribunal Constitucional con vocales muy cercanos al partido del gobierno, aceptó una demanda presentada por el oficialismo con la que autorizó la reelección indefinida, argumentando que prevalece un artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que Bolivia se hizo parte, que concede el derecho a un jefe de Estado a ser elegido sin límite.

De esta manera y a pesar del fuerte rechazo de la ciudadanía, Evo Morales y Álvaro García son habilitados de manera amañada para ser candidatos en las elecciones generales del 2019.

Con vocales del Tribunal Supremo Electoral muy cuestionados por su cercanía al partido de gobierno y acusaciones de que el propio presidente de Bolivia los habría puesto en el cargo, los ciudadanos fueron testigos de todo tipo de irregularidades y poco a poco la paciencia se terminaría ante tal abuso de poder del gobierno del ex presidente.

En enero de 2019 se llevaron a cabo por primera vez las Elecciones Primarias en Bolivia bajo duras críticas pues fue una votación en la que participaron nueve partidos políticos con la peculiaridad de que cada uno tuvo un solo candidato en carrera, el único objetivo de estas primarias era habilitar definitivamente las candidaturas de Morales y García Linera.

Llega la campaña electoral, una de las más largas de la historia democrática, las condiciones eran muy desfavorables para la oposición, en cambio el MAS utilizó los recursos del Estado, incluidos a los funcionarios públicos, muchos de ellos obligados a trabajar para la campaña a favor del binomio del MAS, porque de no hacerlo perderían su puesto de trabajo.

Llegamos al 20 de octubre de 2019, día de las elecciones generales en Bolivia, una fiesta democrática donde los ciudadanos fueron a votar con

una madurez política impresionante, pero a medida que pasaban las horas, a pesar del compromiso de dar los resultados lo antes posible, las cosas se fueron complicando y la ciudadanía mostró naturalmente su molestia, ya el hecho de imponer las candidaturas de Morales y García Linera era algo que ponía en duda todo el proceso electoral.

La noche del domingo, se suspendió extrañamente y sin previo aviso el conteo de votos por “transmisión inmediata” de actas de votación, lo que provocó reclamos de parte del candidato opositor Carlos Mesa, pues todo apuntaba a una segunda vuelta entre Morales y Mesa, lo que llevó a una inmediata solicitud de aclaración por parte de la misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La misión electoral de la OEA divulgó un mensaje diciendo que era “fundamental” que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) explicara por qué se produjo esta interrupción.

Desde ese día los ciudadanos en todo el país cansados de que no se respete su decisión salieron a las calles a protestar en marchas pacíficas, hombres, mujeres de la tercera edad, jóvenes, niños, todos organizados exigen una respuesta sólida a sus dudas.

Luego de cinco días de incertidumbre, denuncias de fraude y varios anuncios de victorias, el Tribunal Supremo de Justicia (TSE) de Bolivia dio como ganador de las elecciones nacionales al actual presidente Evo Morales, dejando a Comunidad Ciudadana de Carlos Mesa sin la posibilidad de una segunda vuelta.

Bajo la presión que ejerció la ciudadanía, la presidente del Tribunal Supremo Electoral, María Eugenia Choque, expresó que, ante la “situación crítica” generada por las denuncias de fraude desde la oposición boliviana, el TSE se pone a disposición para someterse a un recuento de votos supervisado por organismos como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), que son partidarios de esa auditoría.

El Informe final de la auditoría de las elecciones en Bolivia ratifica que hubo fraude, aunque no utiliza este término y manifiesta que: hubo

manipulación dolosa e irregularidades graves que imposibilitan validar los resultados.

La pregunta que los ciudadanos en Bolivia se hacen es ¿qué hubiera pasado si no se movilizaban y protestaban, murieron personas y se violaron los derechos humanos. en estas protestas, quizá, ahora Evo Morales continuaría siendo presidente y el 22 de enero de 2020 se posicionaría nuevamente en su cargo hasta el 2025? y otra duda que siempre estará en la mente de la gente es, ¿habrá sido el único intento de fraude que hizo el MAS o ya lo hizo antes?

Para cualquier duda o consulta sobre el Informe final Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019 OEA, les comparto el documento en PDF aquí:

[http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20 \(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)

Referencias:

Informe final Análisis de Integridad Electoral Bolivia 2019 OEA

Página Siete 14.01.2016

Oxígeno 26.09.2014

Detalles del fraude electoral en las elecciones de Bolivia

LEANDRO QUERIDO

El desenlace del último proceso electoral en Bolivia es prueba de los límites que tienen los regímenes autocráticos. Los autoritarismos competitivos como los que se configuraron en Venezuela, Nicaragua y Bolivia encuentran sus límites cuando quienes están en el poder buscan imponer una gestión eterna, violando el principio democrático de alternabilidad y forzando reinterpretaciones de las disposiciones constitucionales y legales locales. Gracias al control sobre las fuerzas militares y los acuerdos con paramilitares, la Venezuela de Maduro y la Nicaragua de Ortega se convirtieron en Estados policiales, *neodictaduras*, donde las normas pueden reescribirse o reinterpretarse por autoridades electorales y judiciales que han perdido su independencia frente al poder político.

En el caso de Bolivia, el gobierno de Evo Morales y el MAS buscaron tristemente replicar estos modelos, esta vez sin éxito. Morales fue electo en el año 2005 para el período 2006-2010 con la promesa de refundar el Estado boliviano. Siguiendo casi al pie de la letra el guión del chavismo en Venezuela, se sometió a un referendo revocatorio en el año 2008 para legitimar su mandato, el cual ganó, y en 2009 impulsó y logró hacer aprobar una nueva Constitución, dando lugar al Estado Plurinacional de Bolivia. El nuevo texto constitucional llevó el período presidencial de 4 a 5 años, le permitió una reelección consecutiva (artículo 168) y reconocía entre sus disposiciones transitorias al período 2006-2010 como uno de los períodos presidenciales de Morales.

Durante su segundo mandato (2010-2015), la norma fue reinterpretada, y argumentando que el primer mandato de 4 años (2006-2010) había transcurrido bajo otro régimen constitucional, le fue permitido presentarse a un tercer mandato en las elecciones generales de finales de 2014. Esta misma estrategia había sido utilizada por Chávez en Venezuela. Tras la aprobación de la Constitución de 1999, que extendió el período presiden-

cial de 5 a 6 años, y la celebración de elecciones generales en el año 2000, el oficialismo reinició el contador y otorgó a Chávez 2 años más de gobierno, juramentándolo para el período 2001-2007 el 5 de enero de 2001.

Agotándose su tercer mandato y acercándose el momento en el que debía dejar el poder, Morales buscó introducir por vía referendo constitucional una reforma a la Constitución aprobada en 2009 para habilitar un tercer mandato. El 21 de febrero de 2016 se celebró la consulta en la que se le preguntó a la ciudadanía si aprobaba la posibilidad de que el presidente optara por 2 mandatos consecutivos de 5 años, y el 51,3% de los electores que participaron votó “No”. Nuevamente, el MAS quiso seguir el libreto chavista; en el año 2007, Chávez quiso imponer una Reforma constitucional en la que llevaba el período presidencial de 6 a 7 años y permitía períodos consecutivos mientras quien ejerciera la presidencia decidiera postularse a elecciones, indefinidamente. Tanto Morales como Chávez fueron inicialmente derrotados en este intento por legalizar su permanencia indefinida en el poder.

Chávez no se rendiría en su búsqueda por habilitar la reelección indefinida, y Morales tampoco. La estrategia del chavismo fue introducir vía enmienda constitucional la reelección indefinida para todos los cargos de elección popular, para lo que convocó a un nuevo referendo que ganó por un estrecho margen. Morales no se arriesgaría a perder otra elección, de manera que el MAS introdujo a finales del año 2017 un recurso de reinterpretación de la ley y la Constitución aduciendo que la limitante a los mandatos consecutivos vulneraba los derechos políticos de los ciudadanos. Los assembleístas del MAS que introdujeron el recurso argumentaron que los “derechos políticos” reconocidos por Bolivia en la Convención Americana sobre Derechos Humanos debían priorizarse sobre los límites a los mandatos consecutivos establecidos en la Constitución.

Seguidamente, el Tribunal Constitucional Plurinacional emitió un fallo a favor de las intenciones de Morales. El magistrado Macario Cortez explicó que se decidió “declarar la aplicación preferente” de los “derechos políticos” por encima de los artículos de la Constitución que limitan la cantidad de veces que una persona puede ser reelecta, confirmando la

dependencia del Poder Judicial, así como hasta donde estaba dispuesto a llegar el oficialismo para eternizarse en el Ejecutivo. De ser reelecto en las elecciones de 2019, Morales llegaría a gobernar hasta el año 2025, cuando habría cumplido casi 20 años en el poder.

En la recta final hacia la elección se hizo cada vez más evidente un clima de desconfianza en las autoridades electorales y judiciales, sobre quienes pesaba no solo la decisión de permitir que Morales se presentara ilegal e inconstitucionalmente a un cuarto mandato, sino una serie de irregularidades administrativas que causaron sospechas entre la oposición civil y política. Entre ellas, la renuncia y “paso a retiro” de puestos claves en el Tribunal Supremo Electoral y la Oficina Electoral Plurinacional, como la de Rosario Mendizábal al área de Procesos Electorales de la Secretaría de Cámara del TSE a menos de 3 meses de las elecciones.

Esta fue una de las últimas renunciaciones, dado que entre octubre de 2018 y abril de 2019 se registraron al menos 29 desincorporaciones, entre destituciones y dimisiones de personal jerárquico y profesional. José Luis Exeni renunció a la vicepresidencia del TSE en octubre de 2018 exponiendo problemas de salud (aunque coincidió con la aprobación del reglamento para las elecciones primarias), y más tarde ese mismo mes renunciaría Katia Uriona a la presidencia del Tribunal, aduciendo un “estancamiento en la toma de decisiones fundamentales” para la administración de las elecciones generales de 2019, hecho por el que la presidencia del TSE recayó sobre María Eugenia Choque. En enero, la vocal del TSE Dunia Sandoval renunciaría al objetar la forma en la que se estaba llevando la Oficina Electoral Plurinacional.

Este fue el contexto que precedió a las elecciones generales de 2019, celebradas el 20 de octubre, cuyos resultados fueron puestos en duda por multiplicidad de actores, incluida la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA). Para observar el voto de los bolivianos en el exterior, la ONG Transparencia Electoral para América Latina desplegó un equipo de 60 observadores ciudadanos de Argentina y Brasil, cubriendo 24 centros y 391 mesas. La noche de la elección, cuando los resultados estaban siendo publicados en la página

web del escrutinio provisorio, una interrupción de la carga generó aún más sospechas cuando al actualizarse más tarde dejó a Evo Morales muy cerca de la victoria en primera vuelta.

Antes de abordar los detalles, conviene determinar qué se entiende por fraude electoral. Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron un concepto de fraude basado en el tipo y la escala de irregularidades presentes en un proceso electoral. Estas irregularidades están entendidas como “toda conducta o acto que contravenga los procedimientos establecidos en la normativa electoral” y se clasifican en 3 categorías:

1. *Errores y negligencia*: acciones u omisiones de funcionarios de la autoridad electoral o miembros de mesa que se apartan de lo estipulado en la normativa, pero que carece de mala fe. Ejemplo: firma del ciudadano en un espacio que no corresponde.
2. *Acciones deliberadas para alterar resultados*: en este caso hay una intención expresa de un sector o actor político de afectar el resultado de la elección para su beneficio. La magnificación de incidencias de este tipo suele ser una estrategia utilizada para alegar un fraude electoral masivo, sin considerar en qué medida puede impactar sobre el resultado final.
3. *Manipulación de las reglas*: se refiere al diseño de las reglas que desde un principio favorecen a un candidato o grupo sobre otro, en algunos casos restringiendo la participación política y en otros excluyendo, intencionalmente, a grupos de votantes.

Según la OEA, dadas una o todas estas irregularidades de manera sistemática se puede considerar la existencia de un fraude electoral. Ahora bien, el adjetivo estructural hace referencia a una percepción más integral de fraude, en la que además de lo que pueda suceder el día de la elección y de la manipulación de las reglas de juego, se consideran las circunstancias institucionales en las que se planifica y lleva a cabo el proceso, y en la que existe mala fe por parte de quienes dirigen las instituciones del Estado para afectar de forma menos visible y evidente el resultado.

La OEA y el gobierno de Morales acordaron que se realizara una auditoría o análisis de integridad electoral para comprobar la veracidad de los resultados. El informe preliminar fue contundente en cuanto a la posibilidad de que existiese fraude. El foco del análisis preliminar de integridad electoral de la MOE/OEA estuvo puesto en 4 factores determinantes: la autenticidad de las actas de escrutinio, el protocolo de custodia del material electoral, los sistemas de transmisión de resultados y el flujo de la carga de datos. En la auditoría al sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) se encontró que las actas se recibieron por 2 vías distintas no controladas por la empresa auditora, que sobre la interrupción de la carga de los resultados al TREP no quedó registro alguno, ni de la causa ni de las personas que actuaron para solucionarlo, y que hubo residuales de bases de datos desactualizadas de la aplicación en servidores perimetrales, lo que ya de hecho comprometía el proceso.

En cuanto al cómputo final, los auditores determinaron que 1.575 actas provenían del TREP, es decir, en comunicación con un servidor que ya estaba comprometido. Además, descubrieron que había quedado registrado un acceso directo (no por la aplicación oficial) para modificar la base de datos cuya integridad no fue verificada. Con respecto a la cadena de custodia, determinaron que en Chuquisaca y Potosí parte del cómputo se trasladó a otras localidades. Aunque esta medida pudo estar justificada por los focos de protestas que surgieron tras los resultados, delegados de algunos partidos no fueron informados a tiempo sobre estos cambios y no pudieron presenciar el cómputo oficial luego del cambio. En ninguno de los 5 departamentos visitados por la OEA existen registros sobre lo relacionado al traslado del material electoral, ni durante la jornada de votación ni después, y es evidente que no existieron controles sobre la cadena de custodia de material electoral sensible.

Mientras que el informe preliminar dejaba abierta la posibilidad de que existiera fraude, el informe final del mismo equipo lo corroboró. La gravedad de lo descubierto llevó a Morales a convocar una nueva elección. Los hallazgos hacia el final de la auditoría y las evidencias sobre la intención de manipular los resultados a favor de Morales fueron incontroverti-

bles. Entre lo más grave, la MOE/OEA incluyó la paralización arbitraria (sin fundamentos técnicos) del sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) al momento en el que ya se encontraban verificadas y divulgadas el 83,76% de las actas. Por si fuera poco, el TSE decidió sin fundamento alguno no publicar un 5,58% de actas que ya se encontraban en el sistema TREP y desvió el flujo de datos a dos servidores que no estaban previstos en la infraestructura tecnológica. Según la OEA, la existencia de bases de datos en un servidor oculto declarado como pasarela es extremadamente grave y merece una investigación especial que acarree consecuencias penales.

Un esquema tecnológico paralelo y no controlado creado de manera deliberada puede ser lo que en última instancia facilitó un entorno que permitía la manipulación de datos, sustitución de actas o cualquier otra maniobra para afectar el resultado de la elección. De hecho, el proveedor de la aplicación ingresó directamente a servidores del cómputo final de manera remota mediante VPN y sin supervisión alguna, informando por email los cambios realizados, lo que de por sí es sumamente llamativo. Quizás una de las inconsistencias más determinantes fue la encontrada en las bases de datos de los servidores (denominados BO2 –principal– y BO3 –de contingencia–) utilizados para la publicación de los resultados preliminares:

Dep.	Departamento	Diputados	Electores inscritos	Total mesas	Total actas	Actas registradas	% actas registradas	Actas no registradas	Actas verificadas	% actas verificadas	Actas no verificadas	Actas esperando aprobación	Total recibidas	% actas recibidas
1	Chiriquí	5	370,690	1,625	3,536	3,560	97.37	96	3,527	96.47	129	2,960	0	0.00
2	La Paz	15	1,905,854	8,365	18,109	17,877	98.23	232	17,503	98.30	674	333	0	0.00
3	Cochabamba	9	1,525,695	6,134	12,268	12,268	100.00	0	11,714	95.48	554	544	0	0.00
4	Tierras	3	395,777	1,846	3,262	3,261	99.63	1	3,148	95.83	114	115	0	0.00

Imagen de la auditoría al BO2 servidor primario del TREP en el que se evidencia total de actas registradas

Dep.	Departamento	Diputados	Electores inscritos	Total mesas	Total actas	Actas registradas	% actas registradas	Actas no registradas	Actas verificadas	% actas verificadas	Actas no verificadas	Actas esperando aprobación	Total recibidas	% actas recibidas
1	Chiriquí	5	370,690	1,626	3,536	3,560	97.37	96	3,390	92.45	276	30	0	0
2	La Paz	15	1,905,854	8,365	18,109	17,877	98.23	232	16,617	91.31	1,562	654	0	0
3	Cochabamba	9	1,525,695	6,134	12,268	12,268	100.00	2	10,715	87.34	1,553	534	0	0
4	Tierras	3	395,777	1,846	3,262	3,261	99.63	2	3,148	95.83	114	115	0	0

Imagen de la auditoría al BO3, servidor de publicación del TREP en el que se observa la inconsistencia del total de actas registradas

Los auditores de la OEA además constataron que personal de la empresa NEOTEC, proveedora de la plataforma tecnológica, accedió a los servidores a pesar de que el equipo técnico de la OEA solicitó expresamente que a partir del inicio de la auditoría nadie ingresara a los servidores. Todo esto aunado a que se quemó un número incierto de actas, que constituían material sensible, y más de 13.100 cuadernos o padrones electorales, lo que es evidencia de la personalización del voto y la garantía del respeto al principio de “un elector, un voto”.

El equipo pericial caligráfico determinó que para la selección de la muestra elegiría las actas en las que el MAS obtuvo el 90% de los votos o más, las actas procesadas en el cómputo oficial luego de la interrupción del TREP y las actas ingresadas directamente al cómputo oficial que no pasaron por el TREP, en las que el MAS obtuvo igual o más del 77% de los votos. Revisando una muestra de 4692 actas, se detectaron irregulari-

dades en el llenado de actas de escrutinio y cómputo: en 226 actas, dos o más actas de un mismo centro de votación fueron llenadas por una misma persona (transgrediendo las atribuciones legales de los Jurados de Mesa). Estas actas correspondían a 86 centros de votación, provenientes de 47 municipios del país, y de los 38.001 votos válidos contenidos en estas, el 91% (34.718) fue adjudicado al Movimiento al Socialismo (MAS), lo que representa un comportamiento estadístico anómalo.

15. Potosí/Charcas/Toro Toro/Palla Palla

Actas N° 51429 - 51430 - 51431

Mesas 1 - 2 - 3

Escritura realizada por un mismo puño.
 Letras capitales más altas siguiendo las normas caligráficas.
 Inclinada a la derecha.
 Letras "ll" con pequeños ganchos finales.
 Letras "A" con el primer movimiento sobre sí misma.

Acta 51429

RADAS / JURADOS ELECTORALES	
SENTE	Arles Alandia Tapudhiri
	5 5 4 7 7 7 7
TARJO	Eugenia Flores Conderi
	8 0 4 3 0 6 8
	Epifanio Jenco Orellana
	9 3 8 9 4 0 5
	Hilario Llave Melle
	1 3 5 8 9 7 1 7
	Toafilo Herrera Ries
	1 0 5 0 3 3 7 6
	Rambert Alvarez Vargas
	8 7 3 6 7 4 8

Acta 51430

RADAS / JURADOS ELECTORALES	
SENTE	Susana Terrezas Combata
	1 2 4 0 6 4 9 3
TARJO	Soraida Orellana Pillco
	1 2 9 4 0 2 0 9
	Domingo Mayurico Huasoa
	8 6 1 4 5 4 4
	Lidia Mamani Apaza
	9 3 6 5 8 9 5
	Lucio Quiñones Melle
	8 6 1 4 5 5 8
	Policarpio Soto Castillo
	5 5 2 8 2 1 9

Acta 51431

SENTE	Marcial Vela Saravia
	1 0 5 0 3 0 3 5
TARJO	Julian Yapura Sacari
	6 4 5 4 6 3 2
	Rogelia Vilcota Rosquido
	1 3 5 5 3 9 4 0
	Susana Zacari Orellana
	8 5 5 9 9 4 3
	Rosa Villca Andia
	9 3 7 3 9 3 7
	Victor Zacari Huarayo
	8 6 6 4 9 6 5

Sobre una cantidad importante de evidencia incriminatoria y reveladora, toda contenida en los anexos del informe final, el análisis de integridad electoral arrojó cinco conclusiones que en definitiva desmienten la veracidad de los resultados oficiales. El Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) y el Cómputo Definitivo

están comprometidos y viciados; hubo un evidente patrón de manipulaciones, falsificaciones y adulteraciones de actas en seis departamentos que terminaron beneficiando al mismo candidato; la cadena de custodia del material electoral no garantiza que este no haya sido manipulado o reemplazado; las actas del cómputo definitivo no son confiables porque el último 4,4% en ser cargado tenían un importante número de observaciones; y el cambio de tendencia en los resultados en el último 5% del conteo era altamente improbable.

Es destacable cómo la tecnología aplicada a procesos electorales es una herramienta que otorga más transparencia y certeza a los actores que participan. Incluso en Venezuela, donde en el año 2017 Smartmatic decidió tras 13 años dejar de proveer la plataforma tecnológica por irregularidades que se dieron durante la elección para la Asamblea Nacional Constituyente que Maduro utilizó para suplantar y usurpar el Poder Legislativo Nacional, fue posible tener evidencia del fraude cometido en el estado Bolívar contra el candidato opositor en las elecciones de gobernadores de 2017. En este tipo de procesos, ciertas estrategias para manipular los resultados dejan huellas y evidencia difíciles de ocultar y que en elecciones 100% manuales pasarían desapercibidas.

Más allá de la tecnología, que Morales pensó podía utilizar a su favor para subvertir la democracia siguiendo el ejemplo de Venezuela y Nicaragua, vale la pena considerar los límites que tienen los autoritarismos competitivos de la región. ¿Es posible darle solución a las crisis que actualmente se suceden en América Latina a través de la vía electoral e institucional? ¿Puede la democracia recuperarse de los embates de la desinformación y la ola de gobiernos iliberales de la última década? Todavía está por verse, pero sería importante promover el debate al respecto y poner el foco en los eventos en desarrollo para asegurarnos de que su desenlace resulte en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y no en su debacle. En este sentido, el Departamento de Cooperación de la OEA (DECO) y la Secretaria General a cargo de Luis Almagro, han hecho un trabajo determinante para aplicar la Carta Democrática Interamericana y así impedir que los proyectos de sesgo autoritario se propaguen por la

región. El caso Bolivia marca un antes y un después porque un fraude estructural ha quedado al desnudo. La Observación Electoral se ha puesto a prueba. En muchos casos ha sido clave en términos de recomendaciones y luego en la implementación de reformas electorales. En el caso boliviano en cuanto a la sistematización de irregularidades que han imposibilitado que un resultado electoral pueda validarse.

En 2020 habrá elecciones en la OEA y este camino de promoción y fortalecimiento democrático puede ser interrumpido por la irrupción de candidaturas a la Secretaría General apoyadas por países que muestran preocupación al advertir que sus proyectos autoritarios se ven amenazados por el sello que detenta la actual Secretaría General en cuanto a la obsesiva custodia de la Misión de este organismo regional tan bien detallado en su Carta Democrática Interamericana.

¿Es la Convención Constitucional chilena una reedición de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana de 1999?

JESÚS CASTELLANOS VÁSQUEZ

Actualmente en Chile es común escuchar de forma regular y con evidente temor, que el proceso que se viene adelantando en el país austral desde finales del año 2019 y cuyo fruto podría ser la elaboración de una nueva constitución, tiene importantes similitudes con la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de Venezuela de 1999. De igual forma, no pocos sospechan que dicho evento es consecuencia directa de una trama urdida por el Foro de Sao Paulo o desde las dictaduras de Cuba o de Venezuela, con el objeto de instaurar regímenes autoritarios de izquierda en la región, y qué, de adoptarse una nueva Carta Magna, ocurrirá lo mismo que en Venezuela tras la llegada del Socialismo del Siglo XXI.

El objetivo de estas breves líneas es, advirtiendo que no es la intención asumir postura y mucho menos, intervenir en los asuntos internos chilenos, determinar, a la luz de las variables: contexto de la necesidad de modificar la constitución, origen de la iniciativa, motivación y mecanismos, coincidencias entre la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela en 1999 y la potencial Convención Constitucional de Chile en 2020, e identificar sus naturalezas y alcances.

Una primera herramienta de comparación es el contexto en el cual se inserta la propuesta de modificación constitucional. En el caso venezolano tenemos que se enmarca de modo inmediatamente posterior a la contienda electoral presidencial de diciembre de 1998¹, efectuada de forma legitimada y pacífica, es decir, sin alteraciones del orden público, aunque con una campaña electoral abiertamente polarizada, unos resultados con-

¹Sobre la elección presidencial Venezolana de 1998, ver <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Maingon2.pdf>

trarios para los que por décadas se erigieron como los principales partidos políticos y en donde el vencedor, Hugo Chávez Frías, utilizó un discurso con inequívoco sesgo populista en el cual se colocaba en riesgo inclusive, a la propia institucionalidad del sistema político imperante. En Chile, por el contrario, poseía un marco previo signado por una fuerte crispación social en el último trimestre del año 2019, reflejada en protestas, con diferentes grados de violencia y en gran parte del territorio nacional, lo cual generó también de forma acelerada un proyecto de cambio de la Constitución.

En ambos contextos, hemos de resaltar, existía un significativo nivel de frustración social, expresado en las urnas electorales o en las calles, y un evidente debilitamiento de la confianza en los gobiernos de turno y en los partidos políticos.²

Pese a esta similitud, el origen de la propuesta de creación de una nueva constitución es distinto. Chávez, una vez asumida la Presidencia de la República en febrero de 1999, decretó la realización de un referendo consultivo³, que a los efectos sería vinculante, para que el ciudadano venezolano se pronunciara sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, lo cual formaba parte fundamental de sus promesas de campaña electoral. Vale destacar que la figura de la ANC no existía en el ordenamiento legal venezolano y que la misma tenía como objeto, tal como fue expuesto en el mencionado decreto: “transformar el Estado

² Para mayor información del contexto venezolano de 1999.

<http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n4/2179-8966-rdp-8-4-3144.pdf>

En el caso de los acontecimientos en Chile que dieron origen a la propuesta de modificación constitucional, los invitamos a revisar los siguientes documentos hechos bajo diferentes miradas.

<http://agendapublica.elpais.com/chile-el-insoportable-peso-de-la-desigualdad/>

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50115798>

<https://www.nytimes.com/es/2019/11/04/espanol/america-latina/protestas-sebastian-pinera.html>

<https://talcualdigital.com/los-estallidos-ecuador-chile-bolivia-venezuela-por-fernando-mires/>

<https://www.google.com/amp/s/www.latercera.com/opinion/noticia/objetivo-fue-hundir-chile/908889/amp/>

<http://fppchile.org/es/chile-viaje-de-ida-o-vuelta-cronica-de-una-crisis-institucional/>

³ <http://constitutionnet.org/sites/default/files/1decreto-n-3-pdte-de-la-republica-activacion-constituyente-consultative-referendum-decree.pdf-ocr.pdf>

y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa”⁴.

La iniciativa en Chile fue consecuencia del reconocimiento por parte de las principales fuerzas políticas, gobierno nacional y partidos políticos oficialistas y de oposición, de una situación crítica en lo político y en lo social. El “Acuerdo por La Paz y la Nueva Constitución”⁵, firmado en noviembre de 2019, se considera un esfuerzo político plural cuyo norte era buscar, a través de la celebración de un plebiscito nacional, una salida institucional a la crisis, sin la expresa superposición de una determinada ideología; de allí que las acciones emprendidas se orientaran al respeto de las instituciones, del Estado de Derecho, de los actores políticos y de las buenas prácticas comparadas en materia de elaboración de constituciones en regímenes democráticos, tal como veremos en los mecanismos.

Al igual que en Venezuela, la figura de una instancia de elaboración de una nueva Carta Magna no estaba contemplada en el marco jurídico chileno, lo que determinó que la mayoría de los partidos políticos llegasen al citado acuerdo que se traduciría, además de una hoja de ruta inicial, en una posterior reforma constitucional aprobada por el Congreso Nacional chileno en el mes de diciembre⁶. Difiere, sin duda, con lo ocurrido en Venezuela en donde la Corte Suprema de Justicia, en fallos⁷ “fuertemente controvertidos por la doctrina constitucional patria y comparada” (Combellas 2003; 190)⁸ terminó decidiendo a favor de la solicitud del Jefe de Estado recién electo quien gozaba de altísimos niveles de popularidad y amenazaba con acabar con la institucionalidad existente.

⁴ Para más información del proceso constituyente venezolano 1999, ver <http://www.corteidh.or.cr/tablas/13677.pdf>

⁵ <http://admin.diarioconstitucional.cl/upload/archivos/diario-constitucional/5010/346/1574106388.pdf>

⁶ <http://admin.diarioconstitucional.cl/upload/archivos/diario-constitucional/5010/351/1575907685.pdf>

⁷ <http://constitutionnet.org/sites/default/files/1fall.pdf>
<http://constitutionnet.org/sites/default/files/2fall.pdf>

⁸ <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170033588013.pdf>

No hay dudas que la formalización del proyecto político-ideológico de Chávez era la real motivación para crear una nueva constitución en la Venezuela de 1999, mientras que para Chile es un intento colectivo y plural de élites de enfrentar una situación crítica a través de un esfuerzo racional, inclusivo y claramente republicano, al menos así pareciera desprenderse del acuerdo y de las posteriores acciones.

En cuanto a los mecanismos, se promueve la conformación de un órgano específico: Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela y Convención Constitucional en Chile, aunque con configuraciones distintas. En el caso venezolano, la aprobación o no de dicha instancia y los términos (número de constituyentes, sistema electoral, forma de postulación, tiempo de duración, etc.), son planteados en unas bases comiciales formuladas por Chávez⁹, modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral (CNE)¹⁰ y sometidos a votación en un referendo el 25 de abril de 1999¹¹. En el caso chileno, el mecanismo ideado por los partidos políticos se someterá el próximo 26 de abril a consulta tanto lo referente a la aceptación o no de la elaboración de una nueva constitución, ¿Quiere usted una nueva Constitución?, como del tipo de órgano responsable de su ejecución: Convención Constitucional (con miembros electos a tales efectos) o Convención Mixta Constitucional (mitad de los miembros electos a tales efectos y la otra mitad con parlamentarios nacionales en ejercicio, electos en su seno).

Existen diferencias importantes en este punto, no solo en el origen de la propuesta del mecanismo, principalmente unipersonal (Venezuela en 1999) versus colectiva (Chile en 2019), sino también en la forma de la definición, y alcance de los términos de realización. Mientras en Venezuela, Chávez estableció prácticamente las reglas del juego de forma unilateral,

⁹ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/bases.html>

¹⁰ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Venezuela/modifica.html>

¹¹ He aquí la redacción final de las preguntas del Referendo Consultivo del 25 de abril de 1999.

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=10153969285448768&set=a.10153221875548768&type=3>

propugnando los elementos esenciales asociados al proceso de escogencia de la ANC con el apoyo de la “Comisión Presidencial Constituyente”, comisión *ad hoc* creada por él antes de asumir la Presidencia de la República¹², “consultas dirigidas” a la sociedad civil y un desconocimiento de hecho del Congreso Nacional y de los partidos políticos. Chile ha definido la creación de una comisión técnica, integrada de forma paritaria entre representantes de los partidos del oficialismo y de la oposición, encargada de materializar los aspectos relacionados con el acuerdo, además del compromiso de someter ante el Congreso todos los proyectos de reforma constitucional o legal que pudiesen surgir de ello, lo cual constituye, a nuestro juicio, una declaración de apego a los dominios conceptual, legal y político.

Las consultas, y exclusiones, a la medida hechas desde la Presidencia de la República de Venezuela y el sometimiento a un referendo en donde seguramente muchos no tenían idea de qué en consistían dichas bases comiciales, implicaron un evidente ejercicio populista que facilitó la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente en 1999 integrada mayoritariamente por miembros del Movimiento V República, partido político oficialista venezolano. Queda claro que las “pseudo consultas cívicas” y participación titulada en comicios se acercan más al populismo y menos a la democracia. Un régimen democrático exige el imperio de la ley y de las instituciones, y por sobre todo, el respeto de la voluntad popular, de la diversidad ideológica y de los ejercicios de poder no autoritarios.

Si bien el CNE de Venezuela modificó las bases comiciales en lo que se refería a su naturaleza originaria por considerarlo objeto de reglamentación (Ver Nota10) y la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dictaminó la inconstitucionalidad de dicha condición. (Grimaldo Lorente, Jaime, 2002; 11-13)¹³, la aspiración de Chávez de convertir a la ANC en un órgano superior al resto de la institucionalidad por “encarnar” ese poder constituyente finalmente se concretó en la

¹² <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/2529/tesis-hernandez-camargo-Capitulo%20III.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

¹³ <https://www.redalyc.org/pdf/555/55500808.pdf>

práctica, permitiendo ir más allá de la elaboración de una nueva constitución, lo cual se tradujo en el desconocimiento tanto de la Constitución de 1961 como de las elecciones vigentes, a través de figuras tales como¹⁴: reorganización de todos los órganos de los poderes públicos, asunción de las competencias atribuidas al Poder Legislativo Nacional, creación de la Comisión de Emergencia Judicial (con el fin de intervenir el Poder Judicial), eliminación de las Asambleas Legislativas Estadales, suspensión de las elecciones municipales, convocatoria a nuevas elecciones para la relegitimación de los poderes públicos y nombramiento contrario a ley del resto de los poderes públicos¹⁵.

Chile, a dicho tenor, da un importantísimo paso al limitar expresamente el objeto de la Convención Constitucional circunscribiendo su mandato única y exclusivamente a la elaboración de una nueva Carta Magna, con un tiempo máximo de ejecución, respeto tanto a los valores republicanos como a la Constitución, la institucionalidad y a las autoridades electas y con sujeción a controles constitucionales. Otra de las principales lecciones es que el respeto a la Constitución vigente y a las instituciones debe quedar, en primera instancia, como una regla nítidamente expresa, a ser vigilada celosamente por todas las fuerzas vivas democráticas del país¹⁶.

¹⁴ Para mayor información sobre las violaciones de la ANC 1999 de Venezuela con respecto a los poderes públicos instituidos <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2015/03/BREWER-TRATADO-DE-DC-TOMO-VIII-9789803652784-txt.pdf>

¹⁵ Sobre la relegitimación de los poderes públicos, ver <http://www.oas.org/juridico/spanish/ven-res50.pdf>

¹⁶ A juicio de varios juristas, la Corte de Suprema de Justicia de Venezuela dio por sentado la consagración constitucional y el respeto que la ANC debía darle a la Constitución de Venezuela de 1961.

<http://servicio.bc.uc.edu.ve/derecho/revista/idc22/22-7.pdf>

Pandemia, censura y gobernanzas: una mirada crítica

HILDA LANDROVE TORRES

Desde varios meses y con creciente intensidad, la cotidianidad de nuestras vidas ha sido impactada por la irrupción del virus SARS-CoV-2, de nombre común COVID-19; primero como fenómeno local en la ciudad de Wuhan, China, y posteriormente como pandemia mundial a la que no ha escapado prácticamente ningún país. Las múltiples reconfiguraciones que causará en todos los ámbitos de la vida común están aún por verse, pero sus impactos más inmediatos permiten, y requieren, un análisis que nos oriente a comprender y diseñar en lo posible los rumbos de tales reconfiguraciones. Lo que pretende este texto, ubicándose como una de esas tentativas de análisis, es considerar las teorías sobre el origen del virus y el manejo que se ha hecho de ellas para ubicarlas dentro de los contextos que las hacen posibles.

Tomo como punto de partida la publicación del documental *The Origin of Wuhan Coronavirus*, de The Epoch Times en Youtube el 7 de abril, pues en medio de una avalancha de noticias (falsas y verdaderas), especulaciones y guerra ideológica, ha logrado presentar en un conjunto estructurado una de las narrativas dominantes sobre el posible origen del coronavirus.

Resultado de una investigación periodística, abre la puerta a dos consideraciones fundamentales. La primera, que el punto exacto de origen no fue el mercado de Wuhan. La segunda, que con anterioridad al origen del brote en los últimos meses del 2019, se habían realizado publicaciones científicas sobre la existencia de virus de la familia del SARS, y la posibilidad de su traspaso a los seres humanos, así como experimentos de ingeniería inversa en China y en particular en el Instituto de Virología de

Wuhan¹. Varios investigadores entrevistados en el documental coinciden en que ambas direcciones indican claramente que el COVID-19 no ha sido transmitido de manera natural de algún animal a los seres humanos, sino que se trata de una creación deliberada y probablemente filtrada a la población humana por error o negligencia. El contexto en que esto ha ocurrido, y esta es la declaración más explícita del documental, es el secretismo, el ocultamiento y la negación o destrucción de evidencias que constituyen el *modus operandi* del Partido Comunista Chino.

La veracidad de las hipótesis del documental está aún por confirmar. Si bien parecen posibles, la explicitación de la posición ideológica de los realizadores en la segunda parte del documental, pone en duda la presunción de imparcialidad de la investigación. Así como el secretismo y el ocultamiento del gobierno chino producen sobre la teoría del escape viral de un laboratorio un efecto de credibilidad, la insistencia del documental en la maldad intrínseca de dicho gobierno, y en la superioridad evidente de la democracia occidental y sus pretensiones de progreso, producen sobre la misma teoría el efecto contrario.

Al terminar el documental, me despertaba suspicacia más bien aquello que no habían mencionado. Por ejemplo, un estudio científico efectuado por virólogos que, después de haber analizado la estructura genética del COVID-19, llegaba a la conclusión de que su manufactura sintética habría sido imposible². O el hecho de que, si bien pudo haber sido manufacturado en un laboratorio, en todo caso esta es solo una de las opciones pues la otra teoría sostenida por varios miembros de la comunidad científica, el salto de un animal a otro, conocido como derrame zoonótica (*zoonotic spillover*), continua siendo también una hipótesis,

¹ El documental puede verse en <https://www.youtube.com/watch?v=Gdd7dtDaYmM&feature=youtu.be>. Para un resumen de sus argumentos y las referencias a los artículos científicos, ver *Un documental sobre el origen del coronavirus asegura que el Partido Comunista Chino ocultó que es sintético y que se filtró de un laboratorio* <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/04/12/un-documental-sobre-el-origen-del-coronavirus-asegura-que-el-partido-comunista-chino-oculto-que-es-sintetico-y-se-filtro-de-un-laboratorio/>

² *The Proximal Origin of SARS-CoV-2* <https://www.nature.com/articles/s41591-020-0820-9>

y es de hecho la más aceptada hasta el momento³. Habrá que esperar el desarrollo de las investigaciones para confirmar una u otra hipótesis, basadas en evidencias circunstanciales. Lo cierto es que el gobierno chino está obstruyendo actualmente los esfuerzos por resolver la pregunta sobre el origen del virus, impidiendo incluso a sus científicos publicar sobre el tema sin pasar los filtros de la censura oficial.

La existencia misma del documental y los argumentos que desarrolla son sintomáticos de un clima informativo que oscila entre la guerra fría y la especulación conspirativa, en combinaciones que en muchos casos no pueden distinguirse claramente. El origen y propagación del virus son el punto de disputa más reciente entre potencias en guerra por la primacía económica y por la expansión de sus modelos sociales. La pandemia de coronavirus ha venido a poner en cuestionamiento diversas formas de gobierno. Modelos que podríamos pretender radicalmente diferentes han fallado, aunque por razones diferentes, ante la mayor crisis de salud pública que ha atestiguado el planeta en las últimas décadas. De ese fallo podría emerger, si la visión sobre el impacto fuera prospectiva y constructiva, una nueva imagen de sociedad deseable, como la que propone Mariano Schuster al imaginar la combinación de un estado redistributivo y una ciudadanía informada y crítica en una democracia funcional (Schuster, 2020). Lo que ha emergido de manera más inmediata es, sin embargo, una colisión que aplana matices y gradientes para concluir enfrentando, en el mejor estilo de la guerra fría, a un autoritarismo desalmado encarnado por China con un Occidente democrático encarnado por Estados Unidos. En un clima geopolítico tal, es sano y conveniente observar los sesgos y las subjetividades que se avienen demasiado bien con estas narrativas binarias y polares.

³ Para conocer esta teoría, puede ser una lectura útil *The Pandemic is not a Natural Disaster*, de Kate Brown, donde “natural” es entendido en el sentido de la construcción de las condiciones que hacen posible el paso de un virus perjudicial al ser humano desde otros animales. <https://www.newyorker.com/culture/annals-of-inquiry/the-pandemic-is-not-a-natural-disaster?fbclid=IwAR1-5NX-gUq2E1ef7eNobKJbSR3PrChKGDv2BVTpPh0Bwqe-SoMIUCd4-YQ>

Esto no significa que sea extraño que las dudas que despierta a su vez la actuación del gobierno chino desemboquen en sospechas de oscuras manipulaciones y mecanismos de Estado diseñados para suprimir la crítica y la información oportuna, y encubrir cualquier falla no intencional, o incluso cualquier plan intencional. El autoritarismo chino, que construyó un hospital en diez días y tomó medidas extremas de control poblacional para disminuir la curva de contagios en Wuhan, es el mismo que escondió durante varias semanas la noticia del brote y que probablemente ha mentido sobre la cantidad de muertos causados por la pandemia. Lin Wenliang, el doctor que advirtió inicialmente de la aparición de un nuevo tipo de enfermedad pulmonar similar al SARS 1 (para entonces no identificada), que fue obligado a callar y que murió posteriormente víctima él mismo del COVID-19, es el ejemplo humano indiscutible de esta actitud del gobierno chino. Es, de paso, uno de esos héroes cuyo nombre recordaremos cada vez que el autoritarismo cobre víctimas en su interminable afán de controlarlo todo.

Vale extenderse en este punto porque hay en éste reconocible un modelo, un modelo que ha llegado a revelar sus componentes de manera diáfana, después de varias décadas, en los sucesos de Chernóbil. Y en ese modelo, no solo son recurrentes el escondimiento, el silenciamiento y la pretensión de control absoluto sobre la población, sino también la negligencia criminal. Cuando en la desesperación y la angustia de vivir en una situación sin precedentes para la que nadie tiene una respuesta efectiva y permanente, algunos pretenden que es el modelo chino el que deberá prevalecer una vez que retornemos a la normalidad, es necesario recordar esto y no minimizar sus gravísimas consecuencias. Eso en lo que fueron efectivos, no hubiera sido necesario si no hubieran enfrentado el problema como gendarmes hasta que fue imposible contenerlo.

Del otro lado, tampoco deberían ser tomadas a menos, solo porque invocan a la democracia y el libre mercado, las terribles consecuencias de la explotación desmedida que ha conducido de manera más o menos directa a la emergencia del COVID-19. Que se le exija a China por esconder cifras, por mentir, por diseñar mecanismos de control poblacional tales como apps

de rastreo de enfermos en tiempo real, pero no tanto por permitir y estimular el comercio de vida salvaje, o por deforestar inmensas regiones y provocar el desplazamiento de hábitats de varias especies animales, es sintomático de que los problemas que subyacen en ambas partes, no son tan contrapuestos como se pretenden. En un artículo reciente, el escritor científico David Quammen dice: “Los científicos hicieron su trabajo; advirtieron hace varios años: aquí hay un nuevo coronavirus ¿Qué debió haber sucedido? Se debieron haber cerrado los mercados de animales salvajes en China. El mundo debió haberse preparado” (Quammen, 2020). Pero no sucedió.

Lo anterior no debería conducirnos, sin embargo, a suponer idénticas las condiciones de un régimen autocrático como el chino y sistemas democráticos que, aunque minados por el populismo y el personalismo, se diferencian de la autocracia en algo fundamental: la posibilidad de ser cuestionados. Se trata de una diferencia crucial. Mientras que el régimen chino impide la investigación científica y periodística e intenta dominar la narrativa, científicos e investigadores de otras partes del mundo rastrean fuentes oficiales, reportes periodísticos, artículos académicos y ponen en cuestionamiento las verdades impuestas verticalmente. En el primer caso, lo estructural supone la opacidad y el control; en el segundo, la coexistencia y la disputa de las narrativas y sus consecuencias.

No puede dejar de mencionarse, en el espectro que va de la investigación de los hechos al discurso especulativo que, sumado a la guerra ideológica, asistimos a una oleada de teorías de conspiración que, aunque no son nuevas (la teoría de conspiración es tan antigua como el racionalismo que pretendió desterrarlas, con nulo éxito), han venido a incorporarse de manera que las vuelve indistinguibles de los esfuerzos desacreditadores del contrario que muchos medios de comunicación practican actualmente. Cuando Telesur “cita” falsamente a Chomsky para hablar de que el coronavirus fue creado por Estados Unidos para destruir la posición dominante de China en el mercado internacional⁴, o cuando lo hace igualmente

⁴Chomsky considera que EE.UU. desató una guerra bacteriológica <https://videos.telesurtv.net/video/816343/para-chomsky-considera-que-eeuu-desato-una-guerra-bacteriologica/>

Prensa Latina citando al sitio Zero Hedge⁵ (conocido por sus análisis financieros con toques conspirativos), lo que ha ocurrido es una simbiosis entre dos recorridos que nacen de sitios diferentes pero que han llegado a confluír en la necesidad explicativa de un suceso que supera nuestra capacidad de dar cuenta de él (la emergencia de un virus de alcance planetario) y el dominio público de los “hechos alternativos” y las noticias falsas en el medio ambiente de la posverdad. La teoría de la conspiración supone siempre un culpable oculto que mueve hilos invisibles, y se ve a sí misma como una forma de lucha contra pretensiones homogenizadoras, particularmente si provienen de instituciones científicas y de gobierno. Las narrativas ideológicas y al servicio de la geopolítica están más preocupadas por signar al contrario, al otro, como capaz de las mayores atrocidades, y recurren a la conspiración como una de las variantes posibles al servicio de una guerra donde la verdad o lo cierto han dejado de ser los criterios operantes.

Llegados a este punto, lo que considero necesario destacar sobresale en el contraste no solo con las hipótesis y especulaciones ideológicamente sesgadas, sino con la especulación de tipo conspirativo que en las últimas semanas se ha igualado con la pandemia en su capacidad viral reproductiva. Las teorías que buscan explicaciones más sistémicas, donde sistémico significa apuntar a la develación de causas estructurales más que a una línea de sucesos particulares, suelen ser más útiles, porque pueden producir consecuencias concretas. Como resultado de la pandemia, habrá que cuestionar no solamente a la Organización Mundial de la Salud por sus incoherencias o a los diversos gobiernos por sus fallas particulares (demoras, desprecio por la ciencia y desmantelamiento de estructuras de salud pública, por solo citar algunas de las que han limitado la respuesta a la crisis en sociedades democráticas) sino tomar medidas urgentes por evitar la reproducción, mutación y derrame zoonótico de virus limitando, por ejemplo, el tráfico de animales salvajes. Así mismo, será necesario

⁵ *Evidencias ponen a Estados Unidos detrás de la epidemia de COVID-19* <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=344376&SEO=evidencias-ponen-a-ee.-uu.-detras-de-epidemia-de-covid-19>

poner a debate público la legitimidad y la pertinencia de los experimentos de ingeniería reversa que suelen utilizarse para el estudio de los virus y que han sido cuestionados en varias ocasiones dentro de la comunidad científica⁶. Lo que está en juego no son solo las condiciones socio-políticas para la emergencia de un virus, sino una forma de relación con el entorno que seguirá produciendo no solo virus patógenos, sino todo tipo de problemas inmanejables en la medida en que el deterioro provocado por el emprendimiento humano, muchos autores denominan Antropoceno, continúe agravándose.

¿Qué es posible aprender de la maraña de información sesgada por la guerra ideológica, las presunciones de conspiración y el desplazamiento de los hechos en la era de la posverdad? Probablemente mucho, tanto en el plano de lo deseable como de lo necesario. Necesitamos una comunidad científica e investigativa con la libertad de cuestionar las narrativas dominantes, sin restricciones gubernamentales. El modelo autocrático hace imposible la transparencia necesaria para hacernos las preguntas sobre temas que afectan nuestra vida colectiva (en este caso de forma literal), así como hace imposible muchas otras libertades. Pero para el libre desarrollo de la investigación es también un peligro la amenaza que representa el populismo creciente de los últimos años. La pandemia ha demostrado que los fantasmas que acompañan a la vocación personalista, fundamentalmente el desprecio por los hechos, resultan en incapacidad para dar respuestas efectivas a las emergencias y asumir las responsabilidades correspondientes, y cobran altas cuotas a la capacidad de la población de estar informada. Ahí donde crece el populismo, el campo es fértil para la especulación desenfrenada, aunque esta no se limita a él ni es su efecto directo. Finalmente, con independencia de cuál sea el resultado de las investigaciones sobre el origen del coronavirus, conviene remitir, analizar y contrastar las diferencias y las desaveniencias políticas contra el fondo del modelo de existencia de la sociedad humana en el mundo. Ella se ha arro-

⁶ Engineered bat virus stirs debate over risky research https://www.nature.com/news/engineered-bat-virus-stirs-debate-over-risky-research-1.18787?WT.mc_id=TWT_NatureNews

gado el derecho de depredar insaciablemente otras ecologías, de humanos que no son considerados plenamente humanos y de seres no humanos cuya única agencia permitida es la de estar a su servicio. La pandemia es un síntoma más de que ese modelo está radicalmente agotado, y de que la supervivencia colectiva depende de la capacidad de tomar las medidas necesarias para detener la destrucción sistemática e ilimitada del mundo para que no termine, además, en suicidio.

Referencias

- Schuster, Mariano, 2020. *Izquierdas y derechas en tiempos de coronavirus*. <https://nuso.org/articulo/coronavirus-izquierda-derecha-miedo-estado-bienestar-capitalismo/>
- Quammen, David, 2020. Emergence Magazine, *Shaking the Viral Tree. An Interview with David Quammen*. <https://emergencemagazine.org/story/shaking-the-viral-tree/>

Relación utilitaria de la diáspora cubana. Entre la vulnerabilidad y la incertidumbre

LEDUAN RAMÍREZ PÉREZ

Esta semana, los migrantes cubanos conocimos de manera sorpresiva las medidas implementadas por el gobierno cubano para transitar hacia una nueva fase de normalidad en tiempos de pandemia. El anuncio de las medidas no fue transparente ni completo en su formulación. Los gobernantes cubanos solo expusieron aquellas áreas de su interés y dejaron el resto a la burocracia estatal, implementar las pequeñas letras de la discrecionalidad. Las medidas anunciadas, siempre en un marco de incertidumbre y opacidad, tocaban determinadas esferas y niveles de relación con la ciudadanía, pero remarcaron el carácter de vulnerabilidad a la que está expuesta la ciudadanía cubana. A diferencia de otras ocasiones, en esta oportunidad no se presentaron esas propuestas a la votación y el debate popular, como ocurrió con el proceso de lineamientos en 2008. Al régimen cubano no le interesa someterse a un escrutinio a todas luces desfavorable para sus medidas, en un momento en que se enfrenta a una profunda crisis económica y a un nivel de deslegitimidad popular expresado en las múltiples acciones. Durante estos días, mucho se ha debatido sobre los distintos propósitos, pero hasta el momento de la redacción del presente, el gobierno cubano no ha clarificado ninguna de ellas. Ante la evidencia de los hechos, quiero centrarme en un tipo de medida que afecta directamente a los migrantes cubanos. Esta relación se basa en el control absoluto sobre los derechos de todos los grupos de ciudadanos por parte del Estado, y la carencia de derechos ciudadanos y transnacionales de los cubanos. En esa situación, es casi imposible incidir sobre el sentido común del gobierno cubano. Para el juego politológico, las recientes medidas demuestran la acción a corto plazo, con desastres en el medio y largo plazo. Algo que parecen no entender las autoridades cubanas es la

interrelación entre todos los actores que están siendo perjudicados con sus medidas.

Antes de comentar abiertamente el uso utilitario de las medidas respecto a la migración es necesario contextualizar la vulnerabilidad migratoria cubana. Con la modificación de la Ley de Migración en 2013, el gobierno cubano permitió que sus migrantes pudieran permanecer hasta 24 meses ininterrumpidos en el exterior, sin perder sus derechos de residencia permanente en Cuba. Esta figura legal pareciera no tener grandes implicaciones, pero lo que no explica es que, al perder su condición de residente permanente, el cubano también pierde aún más, sus derechos ciudadanos. Al regresar a Cuba te conviertes en un ciudadano sin ciudadanía, ya no puedes ingresar a ningún centro en calidad de cubano sino de extranjero, con todos los gastos que esa medida implica, y no tienes potestad sobre los bienes y recursos de tu familia, incluso tu capacidad para heredar. Tampoco puedes decidir regresar libremente a vivir en tu país, sino que debes realizar un proceso de repatriación; y mucho menos tienes la posibilidad de ejercer derechos políticos, aun cuando se ha descrito la simulación de tales actos.

En la actual situación, Cuba presentó una medida en abril de 2020 que flexibilizaba los trámites y consecuencias de la pérdida de derechos a los migrantes en el exterior debido a la pandemia del covid-19 y las restricciones de viaje impuesta como parte del catálogo de acciones para controlar la expansión del virus. Sin embargo, en octubre de este año, modificó su posicionamiento inicial y dispuso de forma arbitraria el restablecimiento de los aranceles y las medidas de exclusión de sus normativas migratorias sin considerar los efectos y contextos particulares de sus migrantes en el exterior. A raíz de esto, cada cubano en el exterior que haya sobrepasado los 24 meses de estancia sin entrada a la Isla, deberá abonar un monto entre 47 y 150 dólares estadounidenses por cada mes que transcurra posterior a los 24 meses, más los trámites. En términos concretos, la medida es solo una forma de recaudar dinero de manera arbitraria, porque en la práctica es una figura sin sustento jurídico y que viola toda la normatividad internacional en derechos humanos, y el respeto a los derechos

de ciudadanía nacional. Además, el retorno es un derecho inalienable, y que, como tal, no debiera ser condicionado por ningún estado, como lo hace el gobierno cubano posterior a los 24 meses.

La decisión de las autoridades cubanas, en poco tiempo, despertó el rechazo internacional de la diáspora, y una campaña intensa para exponer la arbitrariedad y la vulnerabilidad de estos ciudadanos. En redes circularon peticiones para que se eliminara la medida y los cubanos mostraron su frustración contra una medida a todas luces carente de sentido y justificación. Una semana después, rectificando posturas, el gobierno cubano a través de la cancillería anunció la eliminación de la medida. Pero el daño político ya estaba hecho, y se había mostrado el sentido de utilitarismo de la migración.

Los estados autoritarios regulan y/o seleccionan las formas en las que sus migrantes pueden relacionarse con el origen desde el destino. Esta es una posición asimétrica, donde los migrantes dependen de la voluntad de sus gobiernos en el origen para que la relación sea más fluida, o en la mayoría de los casos sea permitida. De forma general, los gobiernos autoritarios mantienen una relación de exclusión y/o selección con sus migrantes. Levitt y Glick (2003) tipifican en este sentido una relación sobre el eje beneficio-derecho, pero siempre de forma asimétrica ya que el Estado es el que determina la direccionalidad y la amplitud de acciones y derechos permitidos en sus migrantes. Ayuda a dar claridad sobre las formas en la que los estados de origen organizan esa relación. Sin embargo, esa clasificación no enfatiza en cómo los migrantes se convierten en un instrumento de acción para estos gobiernos, ya sea de manera explícita, pero en la mayoría de las ocasiones de forma implícita, muchas veces sin que los migrantes sean conscientes de estos usos.

Los estados autoritarios mantienen una posición predominante en este tipo de relaciones. Por una parte, determinan qué tipo y en cuáles áreas se podrá efectuar esa relación, así como la frecuencia o magnitudes de las mismas. En otro aspecto, también determinan quiénes pueden relacionarse con el origen, y también quién queda excluido de las mismas. En sentido general, se ha hablado poco de cómo la migración se

ha convertido en un instrumento de las naciones emisoras para exponer determinadas realidades nacionales.

De esta manera, la migración se convierte en un instrumento de determinados gobiernos en función de intereses u objetivos de distinta índole. Algunos gobiernos autoritarios (específicamente el chino, pero también Nicaragua y Cuba) han comenzado a utilizar a sus migrantes como portavoces o como recursos económicos, políticos, sociales o culturales desde el destino, según las necesidades locales del gobierno en el origen.

Siguiendo la anterior hipótesis Duany (2015) describe las características de la migración cubana en los últimos años. En ese estudio se señala que esa migración ha comenzado a acercarse a su país de origen, y aborda de manera sintética las políticas del gobierno cubano respecto a sus migrantes. Sin embargo, lo que destaca ese artículo es la descripción y enumeración de las políticas de distintos gobiernos para aprovechar a sus migrantes en las dimensiones anteriormente señaladas. En dicho trabajo encontramos algunos elementos importantes que caracterizan lo que aquí se propone analizar como *usos de la migración* por parte de las naciones emisoras.

Los estados autoritarios en definitiva se caracterizan por tener un “tipo de gobierno asociado a una organización política en el cual hay un monopolio del ejercicio del poder político desde una perspectiva unipersonal, asamblearia o partidista, sin que sea posible a los destinatarios del poder una participación real en la formación de la voluntad política vinculado a dicho ámbito estatal” (Lowenstein, 1986:78). Esta idea establece que esos gobiernos utilizan todos los recursos para mantener su monopolio político y económico. En nuestro caso, la migración es utilizada también para mantener ese orden.

La migración así definida, como instrumento, es utilizada por los gobiernos según cuestiones económicas, políticas o sociales. En todas esas dimensiones el gobierno procura siempre el mismo objetivo, mantener su posición de poder. En otras palabras, la migración es utilizada entonces como un mecanismo para aliviar las tensiones, las crisis o los problemas presentes en el gobierno autoritario. La migración así concebida

se convierte en una vía de salida a esos conflictos. Además, esa migración responde a condiciones específicas de las partes involucradas en los problemas, responde a contextos y a situaciones específicas. Pero lo que destaca por encima de todos estos planteamientos, es que los gobiernos autoritarios intentan que sus migrantes se conviertan en los activos más importantes para salvar sus maltrechas infraestructuras económicas, y que resuelvan aquellos mismos problemas que se convirtieron en causas directas para la migración. El carácter utilitarista es marcado, y demuestra el valor de inhumanidad con el cual estos gobiernos se relacionan con sus diásporas. Los migrantes son estigmatizados de forma implícita con la categoría de potenciales enemigos al régimen, de la misma manera que se presenta la hipocresía en el trato obligatorio del estado de origen en la extensión de relaciones.

Otro de los usos más frecuentes se efectúa en la dimensión política. Cuando se señala aquí la cuestión política es porque los gobiernos autoritarios, al no permitir la disputa del poder por grupos opositores, intentan debilitar cualquier acción producida al interior de sus fronteras. Si la tensión o los grupos que inician las demandas o la oposición son muy débiles, entonces los estados autoritarios no emplean tantos recursos para su disolución. Los mecanismos para esa disolución son conocidos entre los que estudian las dictaduras y sus consecuencias en distintos países, así como los respectivos mecanismos de represión en gobiernos dictatoriales¹.

Monsálvez (2013), en un estudio sobre las formas de control social en la dictadura chilena, utiliza el concepto de Foucault sobre la definición de enemigo y control del poder para explicar cómo el régimen de Pinochet utilizó la migración como un dispositivo de control de la oposición. En ese trabajo el autor describe que el régimen de Pinochet utilizó el exilio como una forma de eliminar a los enemigos del régimen en cualquier versión o potencialidad. En tal sentido, “el exilio, no se circunscribe al mero proce-

¹ Censura, encarcelamiento, persecución, contención de acciones, inculpar arbitrariamente, detención arbitraria, vigilancia, intervención de la vida privada o pública de las personas, secuestro, organizaciones de disuasión, paramilitarismo, secuestro, amenazas, exilio, entre otros.

so de expulsar del territorio a determinadas personas o grupos, sino que tiene objetivos mayores. Por una parte, se enmarca –siguiendo el discurso de los militares–, en el proceso de disciplinamiento (militarización) de la sociedad, bajo una estructura castrense; es decir, de “normalización” del país, el cual pasa entre otras cosas por “eliminar” aquellos (potenciales) “focos” de peligrosidad” (Monsálvez, 2013:5). El gobierno autoritario en este sentido establece las instituciones de disciplinamiento de la sociedad que gobiernan con mecanismos asimétricos de poder. Cualquier discusión o demanda que no se ajuste a los intereses del gobierno es neutralizada mediante alguna acción de exclusión o expulsión.

Así, para sintetizar esta postura, Monsálvez declara que “el exilio o la expulsión del territorio de determinadas personas, grupos o sectores de la población constituyeron uno de los principales mecanismos de control y prácticas represivas de las dictaduras castrenses de América Latina” (Monsálvez, 2013:10). Con el exilio se da un segundo uso de la migración, y es la prohibición de entrada al país bajo pretextos de carácter nacional a aquellos individuos que representan una amenaza al gobierno nacional en el origen. Este segundo uso es selectivo y parcial puesto que no aplica a todos los migrantes, sino sólo a aquellos que son etiquetados por el gobierno como una amenaza y se aplica la exclusión completa de estos migrantes. De la misma manera, se ejemplifica esta situación con la cárcel fronteriza. Esta figura es una analogía con la situación de ciudadanos cubanos que son detenidos de manera informal dentro del país. La figura legal arbitraria es la regulación por actividades contra los intereses del estado cubano, pero sin amparos posibles y sin protección directa. El ciudadano está detenido por las propias fronteras nacionales.

En este sentido, algunos estudiosos han comenzado a clasificar también a la migración como un mecanismo de válvula de presión, utilizado a conveniencia por los gobiernos autoritarios para aliviar al país en momentos de crisis económicas o políticas, así como para expulsar a la oposición y criminalizar a estos últimos. Este mecanismo ha sido utilizado innumerables veces en toda América Latina, e incluso en varias ocasiones por un mismo gobierno. Los ejemplos más importantes en este caso son

Cuba y Chile, pero en sentido general en todos aquellos países donde han existido o existen gobiernos de corte autoritario. En el caso de Cuba, por ejemplo, los momentos de mayor salida coinciden con periodos de crisis o tensión al interno del gobierno.

Ahora bien, la salida de migrantes del territorio de origen puede ser de forma voluntaria, inducida u obligada. En el caso de la voluntaria los migrantes utilizan los mecanismos, recursos y capitales a su disposición para abandonar el país. En los dos últimos casos, los migrantes son condicionados a abandonar el país, estigmatizados política y socialmente por el gobierno quien observa en esos migrantes a personas enemigas del proceso nacional. Asimismo, los gobiernos autoritarios utilizan la migración como forma de aligerar las responsabilidades sociales contraídas con los ciudadanos y trabajadores del sistema. En este sentido, al gobierno se le facilita la salida de las personas cuando no son capaces de garantizar los derechos sociales alcanzados y prefieren permitir la salida con el objetivo de aliviar la situación social interna y a la vez, utilizar a esos mismos migrantes como soporte económico que garanticen en alguna medida la continuidad del sistema.

También se utilizan otros mecanismos como los gravámenes a la documentación necesaria, tanto para la salida como para la entrada al país; además de la utilización de la migración como exportadores de remesas tanto en dinero como en especies en una suerte de sostén económico del gobierno en el origen. Esa relación es limitada o selectiva, en gran medida porque responde a una posición asimétrica en la disposición de las reglas (instituciones) en las que se efectúa esa relación. Y también debido a los intereses y objetivos que persiguen los gobiernos autoritarios con la misma.

La actual situación económica de Cuba, con la existencia de tres mercados monetarios con precios inflados, la existencia de tres monedas con curso legal con diferentes capacidades de pago y adquisitivos, y las desproporciones entre salarios y precios (entre otras razones), han convertido a la emigración en un soporte económico, y a la migración en un proyecto de vida, como estrategia de escape de gran importancia para los residentes en la Isla. Estas últimas medidas demuestran una desproporción, porque obli-

gan al cubano a depender de una moneda cuya emisión no es potestad del gobierno nacional, sino que es facultad de un gobierno extranjero. El tan mal utilizado tema de la soberanía y la defensa de la seguridad nacional encuentra su punto más débil con medidas que implican la dependencia a una moneda extranjera, de un gobierno al que el cubano ha declarado como enemigo histórico. También “el gobierno cubano (utiliza la migración) como una válvula de escape para el descontento interno que crece en la Isla por condiciones como la alta tasa de desempleo, empeorada por la decisión gubernamental de cesantear a medio millón de trabajadores que comenzó a implementar en el 2010” (Farber, 2015). Lo que evidencian estas acciones es una modificación a las instituciones formales cubanas en lo concerniente a su migración. En este caso, no se atienden todas las demandas de los migrantes cubanos, sino solo aquellas que interesan y benefician al gobierno cubano. Esa transformación de algunas instituciones solo responde a las necesidades de supervivencia del gobierno cubano en las condiciones actuales, que no significan un peligro para la existencia del régimen político.

En el nuevo marco de medidas, sin dudas el carácter mercantil que el gobierno cubano ha determinado sobre sus migrantes es evidente. Pero por encima de todo, la pérdida de los pasos dados en años recientes. La reforma migratoria de 2013, con la modificación de la Ley de Migración han ido retrocediendo en extensión de derechos y en reconocimientos de realidades particulares.

El impacto del covid-19 ha debilitado las estructuras internas del poder cubano y ha magnificado las estructuras de coerción políticas, económicas e institucionales. Ante el problema de la insuficiencia económica, el gobierno cubano ha entrado en un periodo de depredación de sus ciudadanos en las formas más amplias posibles. El sentido común y el proceso de acercamiento iniciado años antes se han paralizado completamente ante el temor de la pérdida de poder interno. Saturado de problemas, el gobierno en la Isla ha intentado traspasar sus responsabilidades financieras a los migrantes, a los que ha equiparado a mecanismos expendedores de monedas fuertes, pero ha limitado aún más el acceso a un derecho civil

propio de ciudadanos. En este sentido, sólo es posible entender esta situación con la imagen ilustrativa de Goya al presentar a Saturno devorando a sus hijos. El gobierno, con figuras no incluyentes y no representativas de todos los intereses nacionales, ha comenzado a alimentarse de aquellos a los que debería proteger. A ese nivel se enfrenta la ciudadanía nacional y en la diáspora.

De forma general, lo que hemos visto durante este año es que en Cuba la pandemia ha expuesto las debilidades del sistema. A las múltiples acciones de control y coerción al interior de la Isla, se suma en este momento la falta de sentido común en el análisis objetivo de las condiciones y de las medidas implementadas. El costo de estas medidas hacia los migrantes repercutirá en la pérdida de confianza hacia cualquier intento a futuro de acercamiento. La evidencia sugiere que el derecho es discrecional y la necesidad violenta.

Bibliografía

- Duany, J. (2015). La migración cubana Tendencias actuales y proyecciones, *Encuentro de la cultura cubana*, (36), pp. 164-179. Recuperado de <https://www.cubaencuentro.com/revista/content/download/17401/.../1/.../36jd164.pdf>
- Farber, S. (2015). Una política especial para inmigrantes cubanos, *Sin Permiso*, 3 de mayo de 2015. Recuperado de <https://www.sinpermiso.info/textos/una-politica-especial-para-inmigrantes-cubanos>
- Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2004). Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad, *Migración y Desarrollo*, (3), pp. 60-91. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/660/660000305.pdf>
- Lowenstein, K. (1986). *Teoría de la Constitución*, Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Monsálvez, D.G. (2012). Chile, la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet y el exilio como dispositivo de control social: El caso de la ciudad de Concepción, *Jornadas de Trabajo, Exilios Políticos del Cono*

Sur en el siglo XX. Recuperado de <http://jornadasexilios.fahce.unlp.edu.ar/i-jornadas/ponencias/MONSALVEZ-ARANEDA.pdf>

Política y mujeres: un camino aún por recorrer en Guatemala

LIGIA IXMUCANÉ BLANCO

Guatemala presenta uno de los índices más bajos de participación y representación política de mujeres en América Latina, lo que redundará en un número reducido de mujeres ocupando cargos públicos y espacios en la toma de decisiones en los organismos del Estado y los partidos políticos. El promedio de participación política de mujeres a nivel latinoamericano alcanza el 30.6%, sin embargo, en Guatemala, las cifras de representación parlamentaria son del 19.3% y en el ámbito municipal del 3.54%. Esta realidad –en un país donde el 51% de la población es femenina– nos habla de la discriminación histórica hacia las mujeres y del mantenimiento de un modelo político excluyente que margina a la mitad de su población, contradiciendo incluso la propia Constitución de la República, que contempla el principio de igualdad.

Esta poca participación de las mujeres en el ámbito político está relacionada con barreras culturales, socioeconómicas y políticas. La primera barrera está relacionada con factores culturales, Guatemala es uno de los países más conservadores de América Latina, donde los roles y esferas separadas para hombres y para mujeres están muy definidas e interiorizadas en el imaginario colectivo. Esto significa que por el hecho de ser mujer se tienen asignados roles como la maternidad, el cuidado del hogar, la familia y lo privado, mientras que a los hombres se les asigna el rol público, relacionado con la actividad económica, política y el manejo del poder. Por tanto, los niños y niñas desde su más pequeña infancia son educados y socializados en base a imaginarios y roles que definen su comportamiento y papel dentro de la sociedad.

Segundo, las desigualdades sociales, es decir, las desigualdades en acceso a educación, salud y recursos económicos significa una barrera para la gran mayoría de mujeres. Ya que son las mujeres las que menos acceso

tienen a estos servicios, y, por consiguiente, dadas las características del funcionamiento de la política en Guatemala, donde el financiamiento partidario es en un 90% privado, las mujeres son quienes menos recursos tienen para pagar candidaturas y acceder a los puestos de poder dentro de los partidos políticos.

Tercero, al hacer referencia a la participación y representación política se está haciendo referencia al poder, el cual ha sido tradicionalmente de manejo y uso exclusivo de los hombres. Por tanto, constituye una barrera significativa para las mujeres modificar estas relaciones de poder. En este sentido, aumentar la participación política de las mujeres, significa aumentar el poder para las mujeres, lo que es igual a un juego de suma cero para los hombres, ya que son ellos los que pierden espacios de poder. Por tanto, ha prevalecido más el deseo de mantener espacios de poder que la representatividad democrática.

Sin embargo, el papel que juegan los partidos políticos en la promoción y desarrollo de la democracia es fundamental. Su rol intrínseco es la representación de la población, así como la postulación de candidatos y candidatas a puestos de elección popular. Por tanto, la participación y espacios de las mujeres dentro de los partidos políticos es un claro indicador, por un lado, de cómo los partidos políticos conciben a las mujeres, y por el otro, de cuán democráticas son estas instituciones.

En Guatemala la historia de la participación de las mujeres en los partidos políticos evidencia la situación de exclusión de la vida política que ha sufrido y sigue sufriendo la mitad de la población del país y de lo mucho que aún hace falta por una verdadera democratización del sistema político.

La participación política de las mujeres en los partidos políticos tiene su inicio en la década de 1944-54 cuando se convierten en ciudadanas al lograr el derecho a elegir y ser electas en 1945. Durante los años de la Revolución de Octubre se inició un período especialmente importante para el desarrollo político que alcanzó también a las mujeres, sobre todo de clase media y de las áreas urbanas. Las mujeres formaron grupos con fines

políticos en apoyo a la Revolución, y también se integraron en los partidos políticos de la época, pero siempre en posiciones subalternas.

Con el fin de los diez años de primavera democrática y el cierre de espacios políticos de participación, algunas mujeres tuvieron que partir al exilio, las que se quedaron ya no pudieron participar abierta y únicamente persistieron las organizaciones políticas anticomunistas con sus ramas femeninas. Las mujeres que no se unieron a la clandestinidad o se fueron al exilio, se vincularon a los partidos políticos de la época. El rol de las mujeres consistió básicamente en formar filiales femeninas que contribuían a organizar mítines de los candidatos. Las mujeres, con escasas excepciones, no formaban parte de las dirigencias de los partidos, en su mayoría formaban parte de la esfera del activismo y cuadros intermedios.

Con el advenimiento de la democracia, la participación de las mujeres dentro de los partidos políticos se amplía, las ramas femeninas se fortalecen y las dirigencias a nivel nacional, departamental y municipal incorporan a algunas mujeres. Sin embargo, sigue existiendo una subrepresentación de las mujeres en los partidos que continúan siendo machistas, autoritarios y excluyentes. La evidencia demuestra que la poca inclusión de las mujeres en los partidos políticos se da en todos los niveles. Sin embargo, es una constante que a medida que se asciende en la jerarquía del partido disminuye la presencia de mujeres.

Si bien las mujeres y los hombres se encuentran afiliados a los partidos políticos en porcentajes similares, en los Comités Ejecutivos Nacionales la representación de las mujeres es bastante baja, lo que significa que el poder político y la conducción y dirección de los partidos se encuentra en manos de los hombres, así como la designación de candidaturas a puestos de elección popular. Los partidos en su gran mayoría presentan mujeres en menor número y además en puestos que no son elegibles.

Por tanto, y como resultado de lo anterior, es muy bajo el número de mujeres que resultan electas. En las últimas elecciones, en junio de 2019, de 160 diputados, únicamente fueron electas 31 diputadas mujeres, lo que representa un 19.3%. En el ámbito local la situación es aún más drástica,

solamente fueron electas 12 alcaldesas en toda la República, lo que representa el 3.54% del total de 340 Alcaldías.



La falta de representación política de las mujeres en el Congreso de la República y en el poder local es el resultado de las diversas barreras mencionadas con anterioridad, que se refleja en la participación e inclusión de las mujeres en los partidos políticos. Por tanto, esta situación justifica

la búsqueda de métodos más eficaces para incrementar la participación política de las mujeres, como el sistema de cuota, uno de los mecanismos más aceptados y extendidos para revertir esta situación por demás injusta. En América Latina la gran mayoría de países ha incorporado, desde la década de los noventa, cuotas, y en los años recientes algunos países han introducido la paridad. Sin embargo, Guatemala es de los pocos países de la región sin haber incorporado ningún mecanismo de este tipo. La inclusión de las mujeres en la política queda a merced de lo que los partidos políticos consideren o quieran ya que son ellos quienes pueden promover medidas internas, así como reformar o legislar nuevas normas que establezcan medidas afirmativas.

Al profundizar en las características de los partidos políticos guatemaltecos en relación al tema de la participación política de las mujeres, es decir, el nivel de participación, las formas y los espacios ocupados por las mujeres en las estructuras partidarias, las reglas del juego internas para el acceso a las nominaciones electivas, tanto en el plano formal como en la práctica, así como la incorporación y el debate o no de las temas de igualdad de género, el análisis y la evidencia demuestran que en todos los ámbitos anteriormente mencionados los partidos políticos salen muy mal evaluados. Esto evidencia cuál es el estatus político de las mujeres al interior de los partidos y la posición de los mismos frente a la inclusión e igualdad.

Por tanto, las acciones a implementar en el ámbito de los partidos políticos están relacionadas, por un lado, con la introducción de cuotas de participación política o directamente la paridad, a nivel de los órganos de dirigencia y de los listados a cargos de elección popular. Por otro lado, también se deben promover reformas tendientes a la educación y formación cívico-política de la población, con especial énfasis en las mujeres, a la democratización de los partidos y, por último, y quizás el más importante, al aumento del financiamiento público que permita democratizar el acceso de hombres y mujeres a los partidos.

Definitivamente si lo que se quiere es construir una verdadera democracia es impostergable el establecimiento de acciones afirmativas. El pro-

ceso por sí solo llevará mucho tiempo y no es posible que Guatemala continúe, en pleno siglo XXI, excluyendo y discriminando de la participación política y la representatividad democrática de la mitad de la población.

Justicia electoral abierta y la garantía del acceso a la justicia

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

I. Introducción

El Gobierno Abierto es un concepto complejo que tiende a popularizarse con el inicio del mandato presidencial de Barack Obama, concretamente con la emisión del Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto (*Memorandum on Transparency and Open Government*) en enero de 2009, el cual representó un momento cumbre en la historia del concepto y de su implementación a nivel mundial. En tal documento se plasmó la intención del ex mandatario norteamericano para abrir las puertas de su gobierno, tomando como base la transparencia, la participación y la colaboración, con la finalidad de fomentar la confianza pública y fortalecer la democracia. La experiencia acaecida en los Estados Unidos de América fue reconocida por diversas naciones democráticas, las cuales se interesaron por las acciones emprendidas, y derivaron en la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) en junio del año 2011. Lo que resaltó fue la importancia del concepto, que se identifica como “una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de TIC (tecnologías de la información y el conocimiento); estas facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos” (Ozslak y Kaufman, 2014:7).

Desde sus orígenes, México formó parte del comité promotor de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), donde ha tenido un papel activo y fundamental en la consolidación de dicho órgano. De ahí que, el Estado mexicano, junto con la sociedad civil organizada, hayan diseñado e implementado hasta la fecha cuatro planes de acción en materia de gobierno abierto a nivel federal, los que han representado elementos clave para la configuración de un esquema de gobernanza que busca, por un lado,

fortalecer la vida pública a través de la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía; y por el otro, fortalecer las instituciones democráticas.

Esta tendencia de apertura, y sus resultados en términos de legitimidad, han sido un factor valioso para la incorporación de la filosofía y los valores del gobierno abierto en el contexto de los poderes legislativo y judicial, los cuales se encuentran en un proceso de incursión progresiva hacia el *open government*. En lo particular, es importante advertir que este proceso de apertura y adopción de los valores del gobierno abierto, ha motivado en gran medida la concepción de justicia abierta.

II. Justicia Abierta: un acercamiento

Como puede advertirse, el “*openness*” pronto se volvió un discurso político de moda para caracterizar la aparente voluntad de los países y gobiernos de todo el mundo para abrir la caja de negra del Estado, tornarlo más transparente, dar mayor participación y protagonismo a la ciudadanía, y mejorar los servicios a través de las tecnologías y sistemas de información (Oszlak y Kaufman, 2014). A partir de esto, se adoptaron compromisos, planes estratégicos y políticas públicas que han orientado el uso del adjetivo abierto en otros rubros, más allá de los límites del poder ejecutivo.

El Estado abierto, como término que permite ir más allá del poder ejecutivo, representa una noción en construcción que alude a “... la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía” (Oszlak, 2013). No se trata simplemente de la conjunción del gobierno abierto, el parlamento abierto y la justicia abierta, sino más bien a la aspiración de implantación de un modelo, paradigma o filosofía de gestión pública que propone reforzar los pesos y contrapesos entre los diferentes poderes,

involucrando a la ciudadanía, a través de un rol más activo, en el ejercicio de funciones y mecanismos de control, aprovechando las ventajas de las TIC, y reforzando el principio de colaboración entre los diversos actores (públicos y privados) (Oszlak, 2017). Como puede advertirse, la filosofía detrás del Estado abierto supera en gran medida la idea inicial del gobierno abierto, buscando ante todo replantear las funciones de los distintos órganos estatales sobre la idea de la colaboración entre Estado y ciudadanía. Derivado de lo cual, el paradigma del gobierno abierto no representa una filosofía monopolizada por el poder ejecutivo y sus instituciones, por el contrario, el ámbito de la justicia presenta un espacio que, con sus debidas diferencias y herramientas específicas, puede verse enriquecido por la incorporación de dicho modelo.

La justicia abierta, de acuerdo con Jiménez-Gómez (2014:19) puede entenderse como “...la extensión de la filosofía y los principios del gobierno abierto (especialmente transparencia, participación y colaboración) aplicados al ámbito de la justicia, donde la innovación y, actualmente, las TIC son herramientas clave para estas iniciativas”. De acuerdo con el citado autor, la justicia abierta trasciende la concepción clásica del principio denominado *Open Justice* del *common law* (el cual implicó que los procesos deberían ser abiertos al público), definiendo una evolución estructural del concepto que lo lleva por el sendero de la rendición de cuentas, la participación democrática, la protección de derechos, la confianza, la transparencia, el acceso y la modernización de la justicia (Jiménez-Gómez, 2017).

Con base en lo anterior, la justicia abierta se manifiesta a través de diversos principios como: la apertura de la justicia, la participación, la rendición de cuentas y la colaboración (Jiménez-Gómez, 2017 y Valverde, s/f), los cuales deben hacerse presentes tanto en el ámbito procedimental que da forma a la garantía de justicia, como en el contexto del diseño institucional del poder judicial. Lo cual, en términos prácticos, brindara la oportunidad de evaluar la labor de los juzgadores, permitiendo que los ciudadanos conozcan y hagan valer mejor sus derechos, y que los propios poderes judiciales cuenten con herramientas para reconstruir la confianza ciudadana en los administradores de justicia, blindar y fortalecer la inde-

pendencia judicial; e incentivar a los funcionarios judiciales a mejorar su desempeño (Pantin y Quesada, 2019).

En este sentido, la justicia abierta aporta importantes elementos para democratizar la administración de justicia, poniendo en el centro de todo a los justiciables, pero también otorgando salvaguardas ante contextos de peligrosa deslegitimización política o mediática de la función judicial y del valor que tiene la labor de control de los jueces en las democracias constitucionales. En México, a raíz del afán de apertura que ha observado el Estado, sobre todo a partir de su inclusión como miembro fundador de la AGA y tras la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se han desarrollado de forma progresiva algunas políticas que se circunscriben dentro de la filosofía del gobierno abierto. El Poder Judicial Federal, además de estar obligado en términos del artículo 18 de la citada ley general a documentar todos los actos derivados de sus facultades, ha asumido gradualmente un compromiso con el diseño e implementación de acciones y programas de datos abiertos, transparencia y rendición de cuentas y máximo aprovechamiento de las TIC¹. Puede decirse que esto tuvo su mayor expresión con la reciente publicación del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2020, que reforma y adiciona aquel que estableció las disposiciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Consejo, y por medio del cual se obliga a la publicación de la totalidad de las sentencias y resoluciones con que culminen los procedimientos competencia de los órganos jurisdiccionales, y que posibilita la consulta de las versiones públicas de estas².

¹ Al respecto, véase el Informe Anual de Labores 2019 del Ministro Presidente Arturo Zaldívar.

² Es importante reconocer que dicha reforma al acuerdo en cuestión se debió en gran medida al trabajo y presión del colectivo #LoJustoEsQueSepas, integrado por EQUIS Justicia para las Mujeres, México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Controla tu Gobierno y Fundar. Vale recordar que, en muchas ocasiones, las distintas organizaciones ciudadanas antes citadas, habían denunciado la falta de apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes judiciales en el país.

La administración de justicia, al ser una de las columnas vertebrales de la democracia, debe plantearse la modificación de sus esquemas tradicionales, no solo mediante estrategias y acciones encaminadas a la superación de la obsolescencia de sus burocracias, sino que deben guiarse por una voluntad de rediseño institucional completo (Nava, 2018:266), facilitado por las herramientas que la transparencia, el acceso a la información, la participación, la rendición de cuentas, y las tecnologías ofrecen.

III. La Justicia Electoral Abierta y el acceso a la justicia

En México, existe una amplia percepción de impunidad³ y corrupción⁴, la cual tiene efectos graves sobre la confianza que se deposita en las instituciones, desincentivando la denuncia y ampliando el clima de injusticia que se vive en el país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país la cifra negra oscila alrededor del 93.2%, lo cual obedece a diversos motivos, entre los cuales se incluye la poca eficacia de las instituciones para investigar delitos y administrar justicia, así como la desconfianza de la ciudadanía en estos órganos (Equis, 2019). La confianza ciudadana en las instituciones es fundamental pues de ella deriva la legitimación de sus actos. En este sentido, es de preocupar que para un gran porcentaje de la población (68.4% de los mexicanos de 18 años en adelante) el poder judicial se perciba como un órgano corrupto (INEGI, 2019), poco transparente y que no rinde cuentas. Tal percepción demerita la confianza en la labor que tiene para resolver las controversias que se le plantean, y tutelar de forma

³ De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI) 2018 de la Universidad de las Américas Puebla, México ocupa el cuarto lugar del índice global, y encabeza la lista de países del continente americano con el más alto índice de impunidad.

⁴ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2019 de Transparencia Internacional ubica a México en la posición 130 de 180 países, con lo cual se pone en evidencia el alto nivel de corrupción que se percibe en el país.

efectiva los derechos fundamentales, actuando en muchas ocasiones como un verdadero contrapeso de los poderes legislativo y ejecutivo.

En materia electoral esto cobra una importancia fundamental debido a que la reforma electoral en México, como en muchas otras naciones, ha estado precedida por la sombra de la desconfianza en el resultado de las elecciones y en las instituciones encargadas de su organización. Asimismo, la propia reforma electoral no ha derivado necesariamente en mayor confianza, pues esta depende de múltiples factores, actitudes, percepciones y factores contextuales. Sin embargo, en la medida en que su desarrollo se ha edificado sobre elementos objetivos que garantizan transparencia, autenticidad y validez (constitucional y convencional) (Nava, 2018:256), es que la ciudadanía puede tener certeza sobre la legitimidad de su actuar, fuera de la suspicacia original que habita en esos procesos.

De ahí que, la urgencia por establecer acciones y políticas para una progresiva apertura de la justicia no solo se vincula con las necesidades en materia de modernización de la administración de justicia, sino que se encuentran intrínsecamente relacionadas con la confianza institucional y el acceso a la justicia. Esta última constituye un derecho humano reconocido como norma imperativa de derecho internacional (*ius cogens*) que "... comprende el derecho a reclamar por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de un derecho. Esto implica el acceso a las instituciones administrativas y judiciales competentes para resolver las cuestiones que se presentan en la vida cotidiana de las personas" (Birgin y Gherardi, 2008: xiv). De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el acceso a la justicia no se agota en el mero trámite de los respectivos procesos internos, sino que exige el cumplimiento de una serie de obligaciones como el aseguramiento, en tiempo razonable, de la satisfacción de los derechos que tienen las partes en el mismo, la responsabilidad de consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes y, desde luego, la prohibición a los Estados de imponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de la resolución de controversias (Steiner y Uribe, 2014:213).

Asimismo, es importante señalar que el acceso a la justicia, más allá del imperativo normativo y de su instrumentación a partir de procesos judiciales, constituye un elemento fundamental para lograr el estado de derecho, en tanto permite, por un lado, el establecimiento de mecanismos para dar solución a conflictos interpersonales, desincentivando la impunidad, la autocomposición y la desprotección. Por el otro, disminuye las desigualdades sociales existentes, en tanto permite la adecuada exigibilidad de derechos. Al respecto, es menester recordar que la exigibilidad de los derechos humanos va más allá de los mecanismos establecidos por vía de los órganos jurisdiccionales, pudiendo realizarse por vías políticas, cuasi-políticas, cuasi-jurisdiccionales o, incluso, extra-institucionales.

Las políticas públicas representan mecanismos para cerrar la brecha entre la norma y la realidad, consagrándose como medios para la materialización de los derechos establecidos en normas nacionales e internacionales. De ahí que, el acceso a la justicia pueda proyectarse también sobre los procesos de definición y adopción de una política pública antidiscriminatoria que incidan sobre el goce de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de grupos vulnerables (Birgin y Gherardi, 2008: xvi).

A partir de lo anterior, es posible señalar que la justicia abierta cobra relevancia como una política pública al menos en dos sentidos vinculados entre sí: i) como política de modernización de la justicia, y ii) como garantía del derecho de acceso a la justicia. En el primer sentido, Jiménez-Gómez (2014:19) señala que la modernización de la justicia debe entenderse como el “perfeccionamiento de la administración de justicia orientado a conseguir un servicio público en el ámbito de la justicia, equiparable en rendimiento al de los servicios públicos más avanzados, actual, ágil, eficaz y confiable (...) y que cumpla con las expectativas de la ciudadanía”. Por su parte, como política pública de los poderes judiciales destinada a la garantía efectiva del acceso a la justicia, a través de la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración con la población, sobre todo, aquella que se encuentra en situación de exclusión. La justicia abierta puede ser el motor de cambio, no solo para transparentar la administración de justicia, sino para mejorar los procesos internos, favoreciendo

la perspectiva de género y de derechos humanos, la evaluación del diseño y procesos institucionales, y desde luego, advertir cuáles son los cambios necesarios para garantizar adecuadamente el acceso a la justicia.

El ámbito electoral no se encuentra exento de esta dinámica e incluso, dada la naturaleza de las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF)⁵ podría señalarse que la inclusión de los principios y elementos del gobierno y la justicia abierta cobran una relevancia aún mayor. Esto en virtud de que la justicia electoral implica retos que van más allá de la mera concepción teórica de la legitimación del poder judicial y que se traduce en un carácter doblemente contra-mayoritario vinculado con la falta de comprensión de la justicia electoral: su fuente de legitimidad no es el consenso mayoritario, y sin embargo, en su tarea de analizar la verdad hipotética del caso en cuestión y en la garantía de los derechos humanos, contradice en apariencia la voluntad mayoritaria al, por ejemplo, anular una elección. Es decir, si bien el consenso no es su fuente de legitimación, sus resoluciones usualmente se vinculan con ese consenso (Sánchez, 2018). De ahí que, los postulados de apertura, transparencia, participación y colaboración sean imprescindibles para cerrar la brecha entre el citado órgano jurisdiccional y la ciudadanía. En este sentido, la garantía efectiva del acceso a la justicia en materia electoral, remite al papel de los Estados en la promoción de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción. Dicha obligación implica el suministro de información sobre los derechos, su ejercicio y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las personas los respeten y los promuevan (Serrano y Vázquez, 2013:61-81), sobre todo en contextos de alta marginación y exclusión, ya que solamente a través de un conocimiento puntual de los derechos y sus mecanismos de exigibilidad se puede empoderar efectivamente a los ciudadanos.

⁵ Cabe recordar que el TEPJF tiene encomendada, por mandato constitucional, la responsabilidad de garantizar que los actos y resoluciones en la materia se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como tutelar de forma efectiva los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociación y afiliación política (González, 2014:1220).

El vínculo entre el acceso a la justicia electoral y la justicia abierta se hace más claro cuando tomamos en consideración que la obligación de promover los derechos humanos supone acciones de carácter positivo, que se materializan a través de políticas institucionales vinculadas con la transparencia, el acceso a la información y la participación. En este sentido, una política de justicia abierta en materia electoral deberá edificarse sobre una eficaz estrategia de datos abiertos, entendiendo estos como aquellos datos "...disponibles para que cualquiera pueda acceder a ellos, usarlos y volver a publicarlos de la manera que deseen, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control" (AGA, 2014:40), los cuales permiten facilitar y publicar toda la información recopilada por las instituciones de administración de justicia, haciendo más inteligible el funcionamiento e impacto de los procesos judiciales, brindando herramientas que ayudan a los gobiernos, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía por igual a crear nuevas oportunidades de mejora.

Lo anterior permite tener certeza, no solo de datos relevantes sobre el órgano jurisdiccional electoral, sino sobre elementos de la calidad de las sentencias (cuántas y cómo se emitieron, cómo se configuró el elemento de interés público en ellas, el enfoque de género y derechos humanos, etc.), características de los canales de difusión y comunicación (accesibilidad, apoyo de las TIC), las políticas de transparencia proactiva y datos abiertos, los mecanismos de participación y colaboración con otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil; y finalmente, los recursos destinados para el desarrollo de sus obligaciones en la materia. Cada uno de estos elementos, si bien no son limitativos, nos permiten tener en cuenta cuáles son algunas de las necesidades vinculadas con la consolidación de un modelo de justicia abierta.

En este tenor, y en consideración del marco de oportunidad que representa implementar un modelo de justicia de esta naturaleza, el TEPJF, en su Plan Estratégico 2017-2020, puso gran énfasis en el establecimiento de objetivos para constituirse gradualmente en un tribunal abierto, como son: 1) fortalecimiento y transparencia del proceso deliberativo colegiado y toma de decisiones, 2) herramientas para facilitar el entendimiento

ciudadano, 3) apego a protocolos comunicacionales de datos y justicia abierta, 4) política integral de datos abiertos, 5) política de involucramiento ciudadano, 6) instauración formal de la figura de audiencias públicas; y 7) consolidación y promoción de la presencia del Tribunal a través de vínculos nacionales e internacionales (TEPJF, 2017), cada una de las cuales define sus actividades, indicadores, y responsables.

Como puede advertirse, para el citado órgano jurisdiccional queda claro que la necesidad de legitimación de su actuar va más allá del aparato constitucional y legal que le dota de facultades, y que requiere de un aparato institucional basado en herramientas que permitan el acercamiento con la ciudadanía, ya que en la medida en que esta conozca y se involucre en sus funciones y resoluciones, es como se podrá incrementar la confianza en las tareas del tribunal. Como ya se señaló, un modelo de justicia abierta no solo se vincula con el acceso a la información pública, sino que tiene una relación intrínseca con el acceso a la justicia, el cual es un elemento fundamental del Estado de derecho y de la democracia.

IV. Referencias

- Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) (2014). Guía sobre Gobierno Abierto. AGA. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide-summary-cross-cutting-topics-ES.pdf>
- Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (2008). La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales. México. SCJN. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad/libros/documento/2016-12/6LaGarantiadeAccesoalaJusticia-0.pdf>
- EQUIS (2019), (In) justicia Abierta. Ranking de opacidad judicial en México. México. EQUIS. Disponible en: <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/INJusticia-Abierta.pdf>

- González, Manuel (2014). “Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal”, en *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Tomo II. México. UNAM-CJF.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México. INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>
- Jiménez-Gómez, Carlos E. (2017). “Hacia el Estado abierto: justicia abierta en América Latina y el Caribe”, en Naser, A., Ramírez-Alujas, A., y Rosales D. (Edit.) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/15.pdf>
- (2014). *Justicia Abierta: Transparencia y proximidad de la justicia en el actual contexto del Open Government*. Barcelona. Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/justicia-oberta-recerca-jimenez-spa.pdf>
- Nava, Salvador O. (2018). La justicia electoral abierta: hacia un nuevo paradigma. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 11, enero-junio, pp. 253-272. México. UNAM. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/download/12261/13901>
- Ozslak, Oscar (2017). “La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe” en Naser, A., Ramírez-Alujas, A., y Rosales D. (Edit.) *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/14.pdf>
- (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. OEA. Disponible en: <https://redinpa.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>
- (2013). *Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de la gestión Pública*. Trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional del

- CLAD. Montevideo. Disponible en: <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto.pdf>
- Pantin, Laurence y Quezada, Alejandra (9 de diciembre de 2019). Los 360 grados de la justicia abierta. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/los-360-grados-de-la-justicia-abierta/>
- Sánchez, Gonzalo (20 de diciembre de 2018). Justicia electoral: el reto de su legitimación. *Nexos*. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9390>
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO México.
- Steiner, Christian y Uribe, Patricia (2014). *Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada*. México. SCJN-Konrad Adenauer Stiftung.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2017). *Plan Estratégico Institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2017-2020*. México. TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/dgpei-tepjf/media/libros/PEI-20172020.pdf>
- Valverde, Miguel Ángel (sin fecha), *Significado y alcance de Tribunal Abierto en el ámbito electoral en México*. México. TEPJF. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/816ddec3a5a07d2.pdf>

Cinco atributos de la justicia electoral en México

JAIME TALANCÓN

A modo de contexto, en 1990 el escritor peruano Mario Vargas Llosa refirió¹ “México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México. Una dictadura camuflada. Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido, de un partido que es inamovible. Tan es dictadura la mexicana, que todas las dictaduras latinoamericanas desde que yo tengo uso de razón han tratado de crear algo equivalente al PRI”².

Y en efecto, en México, durante setenta años ininterrumpidos gobernó el PRI, un partido creado a base de un corporativismo que aglutinó movimientos obreros, campesinos, populares, burócratas, etc., cuyos líderes todos del PRI, mantuvieron un control real de la Presidencia de la República y del Congreso de la Unión, y de facto hasta del Poder Judicial.

Un caso emblemático de los nulos niveles de competencia electoral que había en México fueron las elecciones federales de 1976, en cuya boleta electoral apareció un solo candidato como aspirante a la Presidencia, José López Portillo y Pacheco. Años después en una entrevista el propio López Portillo con gracia –y con razón– aseguraba que “con que hubiera salido su mamá a votar por él, habría ganado la elección”.

En ese contexto, poco significaba hablar de justicia electoral considerando que la organización de las elecciones estaba bajo una comisión electoral adscrita al gobierno, y la calificación de las mismas se realizaba en el Congreso de la Unión bajo parámetros políticos.

En esos tiempos la calificación de las elecciones presidenciales en México, así como la declaración de nulidad de la misma, la hacía un Colegio

¹ Ver en <https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001-850215.html>

² El Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó México de manera ininterrumpida durante 70 años y nueve meses (1930– 2000).

Electoral Federal dependiente del Congreso de la Unión, e integrado por diputados que, además, autocalificaban la elección de diputados y senadores. Esto es, eran juez y parte de su propia elección.

Contra las decisiones del Colegio Electoral los partidos políticos sólo podían inconformarse a través de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte, la cual determinaba la existencia o no de violaciones en el proceso electoral, y en la calificación de las elecciones.

A partir de 1986 la justicia electoral empezó a tomar la forma que hoy se conoce, y en el Código Federal Electoral de principios de 1987 por vez primera se contempló un tribunal especializado en materia electoral: Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).

La creación del TRICOEL con naturaleza autónoma y carácter administrativo, constituyó un paso fundamental para el establecimiento de las bases e institucionalización de la justicia electoral, no obstante, las decisiones de mayor relevancia como calificar o anular las elecciones, se mantuvieron bajo la esfera de competencia del Colegio Electoral.

Un parteaguas fueron las elecciones presidenciales de 1988, manchadas con fundados señalamientos de fraude electoral por parte de todos los partidos opositores, reforzados ante la negativa de los colegios electorales de abrir los paquetes electorales para verificar las irregularidades denunciadas, ni siquiera las más controvertidas.

Esta coyuntura exhibió la imperiosa necesidad de acabar con la calificación política de las elecciones para transitar a un sólido sistema de solución de conflictos político-electorales.

Así, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), organismo jurisdiccional autónomo cuyas resoluciones eran definitivas e inatacables, excepto las que se dictaban con posterioridad a la jornada electoral que continuarían en los Colegios Electorales.

En el año de 1996, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se creó un sólido sistema de medios de impugnación y, finalmente, desapareció el Colegio Electoral para la elección de Presidente dejando en el ámbito del propio Tribunal Electoral la facultad de calificar y declarar la validez de dicha elección.

Este breve vistazo ilustra cómo algunos hechos políticos de alto impacto en México, fueron los principales impulsores de grandes transformaciones en las leyes e instituciones electorales, hasta que *“llegó el momento histórico en que las elecciones pasaron de ser mecanismos legitimadores, sin mayores conflictos para el Estado, a un terreno de disputa, en el que la oposición partidaria fue ganando espacios de acción política, con votos”*³.

La evolución de la justicia electoral en México ha sido un proceso de aciertos y desaciertos, no obstante, vale la pena destacar algunos atributos que hoy distinguen al órgano responsable de impartirla el cual, tanto en su diseño como funcionalidad, cumple con los ideales tanto de los instrumentos internacionales⁴ como de los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en materia de independencia judicial:

1. Garantías de independencia del tribunal electoral

- a) Los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral deben cumplir los requisitos exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte; las formulaciones de ternas las hacen los ministros de la Suprema Corte; y son elegidos por las dos terceras partes de miembros del Senado de la República; de forma escalonada, para un periodo de nueve años.
- b) El Tribunal tiene la facultad de proponer su propio presupuesto; así como aprobar su reglamento interno y los acuerdos necesarios para su adecuado funcionamiento.
- c) Aunque el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial encabezado por la Suprema Corte, ni en lo jurisdiccional ni en lo administrativo existe relación alguna de subordinación entre ambos órganos.

³ Arreola Ayala, Álvaro, Breve Recuento Histórico de la Justicia Electoral en México. Temas selectos de derecho electoral, p. 32, TEPJF.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Declaración Universal de Derechos Humanos.

2. Amplio acceso a la protección judicial electoral

- a) El sistema de medios de impugnación en materia electoral garantiza que todos los actos electorales dentro o fuera de un proceso electoral, sean susceptibles de ser impugnados, a través de cuatro medios concretos: i) recurso de reconsideración; ii) recurso de apelación; iii) juicio de revisión constitucional electoral y; iv) juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Así, ciudadanos, candidatos y partidos políticos pueden someter a la jurisdicción electoral la revisión de posibles irregularidades constitucionales, convencionales o legales, respecto de actos o resoluciones emitidos tanto por autoridades electorales como órganos partidistas que, en forma alguna, vulneren su esfera de derechos políticos.

- b) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos constituye una forma de “amparo electoral”, el cual, de una manera expedita, permite que toda persona pueda combatir cualquier acto que atente contra su derecho al ejercicio de la participación política activa o pasiva, y de ser el caso, poder ser restituido oportunamente.
- c) A través de su facultad de emitir jurisprudencia y criterios relevantes, el Tribunal Electoral ha ampliado el espectro de protección en beneficio de grupos estructuralmente vulnerables.

Un ejemplo, en la jurisprudencia “violaciones al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular”, reconoció que la remuneración es un derecho inherente al ejercicio y una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación popular, por lo que toda afectación indebida a la misma, vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo⁵.

⁵ Jurisprudencia identificada con la clave 21/2011, consultable en la Compilación 1997-2012, Volumen 1, Jurisprudencia, p.p. 173-174 ó en la página de internet <http://www.te.gob.mx>.

Bajo estos criterios se revirtieron intentos de sabotear el acceso a cargos públicos de mujeres y/o integrantes de comunidades indígenas que, no obstante obtener el triunfo en las urnas, enfrentaron obstáculos institucionales para acceder a todas las prerrogativas del cargo.

3. Control de constitucionalidad y convencionalidad

- a) El Tribunal Electoral tiene la facultad de llevar a cabo control de constitucionalidad concreto, con lo cual, está en condiciones de inaplicar cualquier norma electoral que pudiera ser inconstitucional o violatoria de derechos humanos.

Dicha facultad adquiere particular relevancia considerando que desde el año 2011, la Constitución mandata que en el marco del pleno reconocimiento a toda persona para gozar de los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección, todas las autoridades en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de interpretar las normas sobre derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Este ensanchamiento del bloque de constitucionalidad mexicano constituyó un cualitativo incremento del catálogo de derechos fundamentales a partir del cual, el Tribunal Electoral ha tenido un valioso margen de oportunidad para reconocer y potencializar derechos políticos, incluso ante supuestos que no se encuentran expresamente establecidos en las leyes.

4. Carácter de sus decisiones

- a) El Tribunal Electoral mexicano constituye la máxima autoridad judicial en la materia por lo que resuelve en instancia terminal de forma

definitiva e inatacable, todos los asuntos contenciosos puestos bajo su jurisdicción.

Si bien el Tribunal Electoral no conoce de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes o normas electorales, por ser facultad exclusiva de la Suprema Corte, no obstante, su facultad para ejercer control de constitucionalidad de las leyes en casos concretos, le permite en sus decisiones inaplicar normas inconstitucionales o violatorias de derechos humanos, en aras de maximizar los derechos políticos del solicitante de justicia.

- b) La Sala Superior del Tribunal Electoral del ámbito federal, constituye la segunda y última instancia para revisar actuaciones de las salas regionales del propio tribunal, y en algunos supuestos expresamente establecidos en la ley, tercera y última instancia para revisar sentencias derivadas de tribunales electorales locales.
- c) Por mandato constitucional, todas las resoluciones judiciales independientemente de su instancia, deben estar debidamente fundadas y motivadas como requisito *sine qua non* para garantizar la firmeza y solidez de una sentencia judicial.

5. Garantías de imparcialidad en la gestión jurisdiccional

- a) En su normativa el Tribunal Electoral cuenta con las figuras de la excusa y recusación, a través de las cuales ya sea los propios magistrados o cualquiera de las partes pueden hacer del conocimiento, posibles conflictos de interés para conocer sobre un determinado asunto con lo cual, de acreditarse, se debe ceder el turno a otra magistrada o magistrado para su resolución, sin la participación de la o el magistrado impedido.
- b) Con reglas de turno de los asuntos que ingresan al tribunal, se brinda certeza de la imparcialidad respecto de los criterios de asignación entre las y los magistrados, a partir de un sistema aleatorio.

Nota final

Prácticamente en todos los países fueron los contextos políticos particulares los que dieron la pauta para dar pasos históricos en la consolidación democrática.

Tales pasos no siempre fueron necesariamente tersos ni sencillos y, por el contrario, en no pocas ocasiones se dieron a costa de la vida y la libertad de miles de personas.

El régimen mexicano distaba de ser una dictadura, pero lo cierto es que no permitía condiciones para una auténtica competencia electoral, lo que detonó en una sociedad cada vez más exigente de instituciones que les garantizaran el ejercicio pleno de sus derechos.

En esa lógica se crearon y consolidaron instituciones electorales fundamentales⁶ que, en términos generales, han cumplido la altísima responsabilidad de brindar certeza y confianza de los procesos electorales en México, y han coadyuvado en la democracia de otros países.

Sin embargo y como ha alertado el Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA, Francisco Guerrero Aguirre, *“los últimos meses han sido críticos en la percepción ciudadana en torno a diversos órganos electorales en la región... “ y nos recuerda que”... la confianza institucional tarda décadas en construirse y minutos en evaporarse. Sin confianza, no hay democracia y, sin confianza, la legitimidad se esfuma”*⁷.

Construir una democracia con integridad exige que haya integridad y vocación democrática en quienes la construyen. La pérdida de confianza en los órganos electorales a veces provocada por sus propios operadores, son la oportunidad para que bajo pretexto de “depurar” las instituciones democráticas, el autoritarismo se infiltre en las mismas usando banderas de transformación. Cada país debe valorar hasta donde permite entrar los fantasmas de la regresión, que acechan y amenazan su fortalecimiento institucional.

⁶El Instituto Federal Electoral, (hoy Instituto Nacional Electoral), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y tribunales electorales locales.

⁷ Artículo “Confianza” del 25 febrero 2020 <https://www.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerrero-aguirre/confianza/1366049>

Movilización ciudadana, democracia directa y bienes comunes. La lucha por el Cerro de la Bufa, en Guanajuato, México

DIANA OSEGUERA Y HUMBERTO BALTAZAR

Dentro de la democracia contemporánea, la dimensión participativa puede definirse como el conjunto de “acciones –individuales o colectivas– para influir directa o indirectamente en las decisiones y las acciones de los gobernantes” (Welp, 2018:24). Mediante mecanismos varios –referendos, consultas, presupuestos participativos e “iniciativas ciudadanas desde abajo”– que buscan ampliar las oportunidades para que los individuos participen en los procesos de toma de decisiones tanto en la vida diaria y colectiva como en el sistema político (Welp, 2018:77-89).

Dentro de los procesos participativos, el ámbito local y los procesos de consulta popular ocupan un rol destacado en tanto sirven para que la gente se movilice, activando la democracia *desde abajo*, en función de problemas y demandas cercanas a su cotidianeidad: actuando protagónicamente como ciudadanos empoderados. Ciudadanía que supone, más allá de la pertenencia a una comunidad política formal, definida por el Estado, una serie de prácticas culturales, simbólicas, económicas y políticas, que definen los derechos y obligaciones del individuo y la colectividad (Russo & Chaguaceda, 2016).

En México, el estado de dicha ciudadanía ha sido precario. Estudios recientes (AAVV, 2014) revelan que la confianza de la ciudadanía mexicana hacia sus instituciones es baja: no supera el 50%, salvo para el Ejército (62%), la Iglesia (55%) y el magisterio (56%), casos todos de instituciones poco democráticas. Llamen la atención los niveles insuficientes de confianza en el mundo de las organizaciones civiles, siendo las entidades de tipo religioso, deportivas, comunitarias y de padres de familia –para la participación escolar– el tipo de asociaciones más comunes. Por su parte,

las formas de participación no electoral más comunes son la conversación sobre temas políticos y la asistencia a cabildos.

Sin embargo, de vez en vez los ciudadanos se organizan para enfrentar problemas comunes que rebasan, en su solución, las competencias de los funcionarios, el mandato de los representantes y las oportunidades cíclicamente abiertas por la participación electoral. En el estado de Guanajuato, entidad del centro del país caracterizada por ser pionera en la alternancia democrática, poseer niveles importantes de urbanización, crecimiento económico y estabilidad en el poder de un partido político –el PAN–, los ciudadanos se organizaron hace ocho años para defender lo que consideraban un bien común de su ciudad (el Cerro de la Bufa), frente a la voracidad del negocio inmobiliario y la complicidad de sectores de la elite política. A recuperar la memoria y lecciones de esa experiencia participativa, modesta pero escasa en el país, queremos dedicar este trabajo¹.

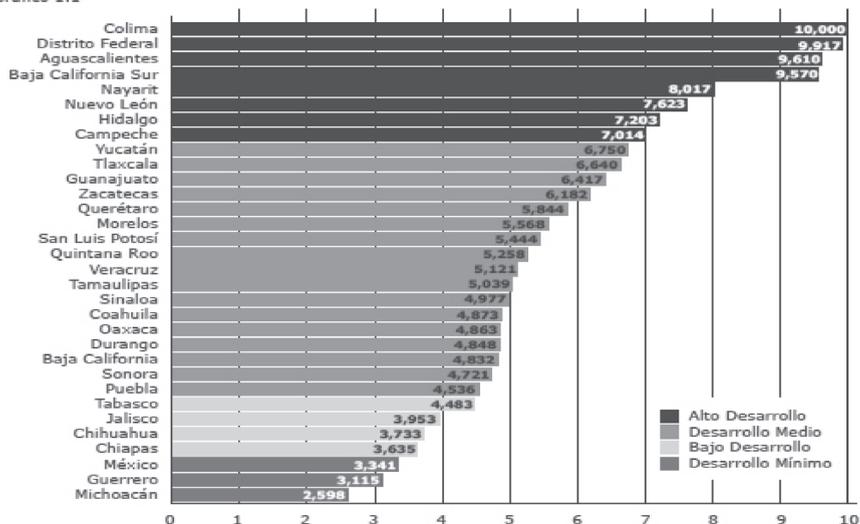
El desarrollo político mexicano y guanajuatense

En el México de 2010, se consideraba que la mayor parte del país clasificaba como “entidades con desarrollo democrático medio” (IDD, 2011). Guanajuato, escenario de nuestro análisis, ocupaba entonces justo un punto intermedio dentro de esta categoría.

¹ Para este trabajo, además de revisar la legislación afín a la materia y la prensa del momento, se realizaron entrevistas a profundidad con actores claves del movimiento *Guanajuato somos todos*. Estos son Luis Miguel Rionda Ramírez (4 de abril) y Cecilia Barrera (24 de abril) –ambos cofundadores de la asociación civil, Guanajuato Somos Todos A. C.– y Mauricio Enrique Guzmán Yáñez (30 de abril).

Ranking IDD-Mex 2011

Gráfico 1.1



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IDD-Mex 2011.

Antecedentes y causa del conflicto

El Cerro de la Bufa es un ícono de la sociedad y de la cultura guanajuatenses. En ese sitio se realiza, desde 1624, la verbena popular para celebrar al Santo Patrono de la ciudad, Ignacio de Loyola, una de las festividades con mayor tradición y arraigo, por la gran cantidad de personas de todas las edades, estratos sociales y niveles educativos participantes. Por otra parte –y no menos importante– se trata de una zona habitada por diversas especies de flora y fauna, algunas endémicas. Junto a otros dos cerros de la zona –Los Picachos y El Hormiguero–, fue declarado Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO.

Los antecedentes del conflicto se remontan a 2005, ya que en ese año se abrió el nuevo acceso carretero “Diego Rivera”, acceso que fue construido por los mismos constructores de Azacán: *“la prensa local en el año de 2005 dio a conocer que a Alejandro Marcocchio, dueño de la construc-*

tora Azacán, se le otorgo el contrato para construir este nuevo acceso—Diego Rivera”, pero antes de comenzar la construcción, Marcocchio compró todo el terreno de la vía-terrenos aledaños, con acceso a información privilegiada (...) es un delito utilizar información privilegiada, es un acto de falta de ética profesional. El trazo del nuevo acceso vial fue alterado de tal manera que pasara por los terrenos previamente adquiridos por el arquitecto Marcocchio, o sea para maximizar el beneficio”. Posteriormente, en una sesión de Ayuntamiento se habló de la posibilidad de concretar la viabilidad del cambio de uso de suelo eventual, en el predio Granja La Bufa 4, a partir de la elaboración de un estudio técnico donde favorecía el proyecto de la constructora Azacán.

El 3 de diciembre de 2009, la empresa denominada Constructora Azacán, S.A. de C.V., solicitó ante la dirección General de Desarrollo Urbano del Municipio de Guanajuato, autorización para cambio de uso de suelo de un predio rústico de su propiedad, identificado como “Granja la Bufa”, ubicado en el sur de la ciudad de Guanajuato. Dicho predio, de acuerdo con el Plan Director de desarrollo urbano de la ciudad de Guanajuato (vigente desde 1994) se encuentra destinado a uso de preservación ecológica. En sesión ordinaria número 20, en fecha 13 de julio de 2010, el Ayuntamiento de Guanajuato —encabezado por el alcalde priista, Nicéforo Gutiérrez— aprobó un dictamen que autorizaba la factibilidad de cambio de uso de suelo de los cerros de La Bufa, Los Picachos y El Hormiguero. Esto favoreció el proyecto de desarrollo urbanístico de la zona granja La Bufa 4, de la constructora Azacán, centro urbanístico con pretensiones comerciales muy ambiciosas, que contemplaba un fraccionamiento habitacional, un centro comercial, y una estación de transferencia de transporte público.

La ciudadanía se moviliza

Al darse a conocer el proyecto, algunos grupos organizados —estudiantes, organizaciones vecinales y ambientalistas— apoyados por vecinos y medios de comunicación locales manifestaron su rechazo a la resolución

adoptada por el Ayuntamiento². Sosteniendo que no era posible permitir que se desposeyera a los ciudadanos del bien común representado por los cerros. Además, existía la percepción y repudio sociales por la forma en que fueron adquiridos esos terrenos: a un precio muy modesto por parte del constructor, el mismo que meses después realizaría un camino que elevaría la plusvalía de los terrenos. Se evidenció así la utilización, al amparo del poder, de información privilegiada para realizar un negocio millonario. Con lo que advertía que la decisión del gobierno local afectaba al interés público, el patrimonio cultural colectivo y la riqueza ecológica.

Con estos antecedentes se origina, el 22 de julio, lo que se conocería como el movimiento “Guanajuato somos todos” activado por Cecilia Barrera –entonces estudiante de derecho de la Universidad Ibero León y Alfredo “Kanel” Segura –recién egresado en derecho por la Universidad de Guanajuato– en redes sociales. Ambos jóvenes convocaron a una reunión para oponerse al cambio de uso de suelo del predio la granja Bufa 4. Luis Miguel Rionda, Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato y actualmente funcionario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, recuerda: *“En pocos días nos sumamos centenares de participantes y las discusiones y el enojo colectivo nos llevó a acordar la realización de un primer encuentro personal de los integrantes que pudieran. El 22 de julio un grupito de 20 personas nos reunimos en el estacionamiento de un centro comercial, desde donde se admira –espléndida– La Bufa. Acudieron sobre todo jóvenes, pero también algunas señoras y yo, que ya acumulamos edad. Ahí se definió la primera acción colectiva: una marcha multitudinaria para el siguiente domingo 25, que partiera del monumento a Florencio Antillón, hasta la Plaza de la Paz. En tres días se organizó el operativo, que requirió de una gran colaboración entre personas que hasta ese día no se conocían.*

² Según Luis M. Rionda: *“la decisión gubernamental tuvo vicios de origen como la corrupción..., el proyecto de desarrollo urbanístico está situado en una zona de reserva ecológica muy cercana al Cerro de la bufa, zona emblemática para la ciudad de Guanajuato capital, enfatiza que, el Cerro de la bufa-además de los Picachos– es emblemático a partir de las cargas simbólicas de pertenencia emitidas por los habitantes de la ciudad, siendo este el lugar donde se desarrolla la fiesta religiosa más importante de la ciudad que es el 30 de julio día de San Ignacio de Loyola santo patrono de la ciudad”.*

La cita fue a las 11:00, y a esa hora éramos muy pocos los que nos apersonamos frente a la Escuela de Música. Al principio el miedo fue al ridículo, a que marcháramos 20 ó 30 “catrines” –siempre nos han acusado de ser un movimiento clasemediero– por entre el tráfico y la indiferencia popular. Afortunadamente no fue así: de los autobuses urbanos bajaban y bajaban personas vestidas con playera blanca y pantalón de mezclilla, el atuendo que acordamos emplear para identificarnos. Ya cerca del mediodía, comenzamos a marchar más de 250 personas –yo las conté– enarbolando cartelones y pancartas, pero sobre todo gritando a todo pulmón: “¡Guanajuato tiene voz!”, “¡Ni hoteles ni casas, queremos La Bufa así como está!” “¡Presidente, entiende, La Bufa no se vende!”

“Por una confusión inevitable, otro grupo de ciudadanos se había reunido en la glorieta Pozuelos. Pudimos contactarnos y ellos atravesaron el túnel que lleva a Embajadoras, donde se nos unieron en medio de una gran algarabía. Nuestro grupo fue creciendo hasta que al atravesar por el Jardín Unión ya éramos más de 500 vociferantes. Culminamos en el monumento a La Paz, donde la lluvia no arredró a una multitud exaltada, que defendía su tradición, su cultura y sus espacios naturales”.

Las causas del involucramiento en el movimiento fueron personales y diversas, pero coinciden alrededor de perfiles de un tipo de ciudadano informado y comprometido. Según la activista Cecilia Barrera: “Me involucré, porque primero, soy ciudadana de Guanajuato y estoy preocupada por mi entorno. Yo creo que nos hace falta a todos como ciudadanos involucrarnos un poco más en la cuestión ambiental. En ese tiempo, fue en 2010, yo aún era soltera y sin hijos, pero ya estaba pensando en un futuro y en las próximas generaciones. Aparte de que La Bufa no nada más se tiene que proteger por la cuestión ambiental, sino también porque somos una ciudad patrimonio, incluso por la parte religiosa, porque por algunos terrenos que están por ahí, pasan, cuando es el día de la cueva llevan a la virgen”.

Los niveles de desarrollo de la organización y la cultura cívicas de Guanajuato fueron importantes en la emergencia y permanencia del movimiento. Para Cecilia Barrera: “La base del movimiento fuimos los ciudadanos. Por ahí en el inter se creó una asociación, que se llama Gua-

najuato Somos Todos A.C., esta asociación se creó con el fin de tener una figura jurídica, por si se llegara a necesitar, para llegar a mostrar algún interés en la declaratoria del área natural, justamente también se creó para que las personas que integraran esta asociación, de la cual yo soy fundadora, pudieran tener voz y voto. Fue muy importante la creación de esta asociación, pero también existen otras asociaciones como el Consejo Ecologista. Es importante que existan estas asociaciones porque han impulsado el desempeño de esta ciudad. Se siguen formando otras como el observatorio ciudadano, ellos están presionando a la autoridad, y eso es a favor de las personas que habitamos aquí”. Según Luis M. Rionda: “el municipio de Guanajuato es el municipio con el nivel educativo más alto del Estado, hay un grado fuerte de conciencia identitaria (...) orgulloso de sus raíces, hay un fuerte sentido de pertenencia (...) los guanajuatenses no se movilizan por cualquier cosa, pero por cosas que tienen que ver con la tradición y la memoria colectiva (...) se enciende la chispa y ahí sí se moviliza (...) Y esto se sintió como ofensa directísima hacia el ser guanajuatense, entonces la sociedad civil si se moviliza cuando hay algo que la lastima”.

Tanto Cecilia como Miguel señalaron que, la inconformidad, rechazo y afectación en la vida personal por la entonces decisión gubernamental, resultado de cargas simbólicas identitarias muy fuertes en alusión al Cerro de la Bufa, por tanto, bien podría entenderse que la movilización parte de la emotividad y sensibilidad de aquello que se considera perteneciente. Como bien menciona Iria Puyosa (2015) los movimientos sociales en red parten de una fuerte indignación de acciones y/o decisiones de la esfera política que impactan en la vida personal de los ciudadanos.

Los inconformes sostuvieron su movilización a través de reuniones, marchas y campañas de denuncia en diversos medios de difusión, de forma muy intensa en redes sociales como Facebook y Twitter. Según Cecilia Barrera “todo surgió por una nota periodística de un periódico local conocido en el estado, donde se pretendía, bueno, ahí decía que se pretendía urbanizar las zonas de La Bufa y Los Picachos, entonces todo comenzó a través de las redes sociales, en este caso fue Facebook”. Para Luis M. Rionda, todo “fue producto de una reacción que tuvieron un grupo de jóvenes y adultos, pero

mayoritariamente jóvenes que, a través de Facebook, con el antecedente de inicios de julio del 2010, el 10 de julio me parece, el ayuntamiento otorgó una pre aprobación a un cambio de uso de suelo, una viabilidad de cambio de uso de suelo que solicitó la constructora Azacán para cambiar el uso de suelo en una superficie de 45 hectáreas aproximadamente”.

La respuesta inicial de la autoridad municipal, según el testimoniante, acudió a la descalificación; sin que ello interrumpiera el movimiento: “Se nos acusó de ignorantes desinformados, manipulados por “intereses políticos oscuros”, y no sé de qué más. El movimiento continuó. Otra vez por medio de las TIC’s, mediante los grupos “Guanajuato somos Todos” y “Rescatando Los Picachos”, a los que pronto se unieron el Consejo Ecologista Guanajuatense y el Frente Cívico “Euquerio Guerrero”, convocamos a una segunda movilización, que se realizó apenas seis días después el sábado 31, el mero Día de la Cueva.

Para esa marcha ya hubo más coordinación y eficiencia. Nos reunimos en la glorieta Pozuelos, ahora portando más pancartas y más camisetas con el rojinegro logotipo de GST. Con un equipo de sonido rentado animamos una caminata de más de mil personas, sobre todo familias acompañadas de sus chiquitines, que recorrimos los dos o tres kilómetros de carretera panorámica que separan la glorieta del cerro de El Hormiguero, donde se realiza la verbena popular desde el siglo XVII. Los comerciantes nos regalaban botellas de agua. Los paseantes nos vitoreaban, y muchos se nos unieron, hasta que llegamos a la explanada cerril donde realizamos un nutrido mítin, donde quien quiso hizo uso del micrófono. Al final culminamos con nuestro canto de guerra: “Tierra de mis amores”, de don Jesús Elizarrarás”

La integración plural del movimiento Guanajuato somos todos fue clara. Luis Miguel comentó: “El movimiento Guanajuato somos todos agrupó a ciudadanos con y sin partido, organizaciones sociales como el consejo ecologista de Guanajuato, asociaciones de protección de animales, y varias agrupaciones sociales (...) Este movimiento social dejó claro a todas las agrupaciones que debían conducirse pacíficamente y respetuosamente a los diferentes puntos de vista sobre el tema”.

Dentro de esa conformación en red, sin jerarquías estables y prefijadas, los roles desempeñados dependían de la experticia, la voluntariedad y las dinámicas del movimiento. Según Cecilia Barrera: *“junto a otro amigo, colaborador del grupo Guanajuato Somos Todos, fuimos los creadores de la red social a través de Facebook, posteriormente se empezó a hacer más público porque empezó a haber participación ciudadana, fuimos personas que encabezamos este movimiento junto con otros, porque no nada más estaban involucrados jóvenes, sino que estaban involucrados intelectuales”*. Para Luis M. Rionda: *“si bien quise solo ser al principio testigo, acudí como curioso académico, pero pronto me involucré en la dirección colectiva del movimiento. Al principio el movimiento era liderado por jóvenes, pero (estos) poco a poco se fueron haciendo a un lado... creo que, por falta de experiencia, y quienes, si contábamos con experiencia en movilizaciones sociales, se nos ocurrían más cosas. Después cuando nos conformamos en una asociación civil, fui secretario general y después presidente”*

Las formas organizativas y de funcionamiento del movimiento, en general, fueron funcionales. Según Luis M. Rionda: *“lo bueno de un movimiento de este tipo, es que convocó a varios sectores de la población, aunque si bien es cierto que hubo más presencia de población urbana y clase media –estudiantes, intelectuales, profesores– había de todo: amas de casa, comerciantes, vecinos”*.

El ejercicio de toma de decisiones y construcción de consensos fue difícil porque no había un liderazgo individual claro; algunos actores políticos intentaron sacar ventaja partidista, pero fueron rechazados. Para la toma de decisiones hacían asambleas de aproximadamente 20 ó 30 personas donde no se votaba: se deliberaba y exponían y consensuaban argumentos. Este ejercicio llegaba a durar horas para poder participar todo el que quisiera, generando incluso alguna crítica en participantes: *“debes tomar decisiones más ejecutivas con la intención de implementar tácticas concretas”*, piensa Rionda. A la vez, según testimonia una activista *“Se formaron grupos de trabajo, cada quien trabajaba con un sector de la población. Algunos les llegaron a empresarios, políticos (...) nos dividimos el*

trabajo. Pese a no contar con dinero suficiente, incluso logramos posicionarnos en espacios publicitarios”.

En cuanto a la percepción del movimiento por parte de otros actores, osciló entre al rechazo de los partidos políticos y la aceptación de la ciudadanía. En cuanto a los partidos, según Cecilia Barrera: *“la autoridad en lugar de apoyar a los ciudadanos se puso de parte de un particular por intereses personales; no actuó con imparcialidad, sino con un favoritismo. Incluso el cambio de uso de suelo se otorgó en una época donde las personas estaban distraídas porque se cruzaban vacaciones ni siquiera estaban al pendiente, creo que nunca pensaron que hubiera una reacción y bueno fue todo lo contrario”*. Para Luis M. Rionda: *“la opinión de diferentes actores políticos se mantuvo en la coyuntura, ya que la pre aprobación del cambio de uso de suelo fue apoyada por los cuatro partidos del ayuntamiento que tenían representación, la coalición PRI-PRD que respaldaba a Nicéforo Guerrero más la representación del PAN y el Partido Verde en el gobierno municipal”*.

Sin embargo, la propia dinámica movilizativa fracturó levemente el adverso consenso inicial de las elites, por cuanto, según Rionda: *“Conforme el movimiento social se fue perfeccionando y ocupando espacio en la opinión pública, nos dimos cuenta que, al interior de los partidos había división, ya que si bien al inicio todos los partidos políticos apoyaron el proyecto de urbanización en la Granja la Bufa 4, a medida que el movimiento se consolidaba como una demanda social fuerte, se originaron algunas donaciones-discrecional— en especie realizadas por actores políticos tanto del PRI, PAN, PRD y Partido Verde.*

Existían fuertes divisiones coyunturales de quienes estaban a favor y en contra del proyecto de la constructora Azacán tanto del PRI y PAN en sus respectivos comités, tanto es así que al interior del comité municipal del PRI una gran parte que estaba en contra del proyecto retiró su apoyo al priista Nicéforo Guerrero entonces presidente municipal de Guanajuato.

Lo mismo sucedió al interior de las fuerzas políticas del PAN, PRD y el Partido Verde, las divisiones entre quienes estaban a favor y en contra de la medida gubernamental por la pre aprobación del proyecto urbanístico, trajo como resultado que algunos dirigentes tanto del PAN, PRD y partido Verde se

reunieran de manera discreta con los líderes del movimiento para realizar donaciones mayoritariamente en especie a la causa de Guanajuato somos todos.

Caso contrario de quienes estaban a favor de la medida gubernamental del Ayuntamiento de Nicéforo Guerrero, negándose a dialogar con los líderes del movimiento Guanajuato Somos Todos. A medida que nos acercábamos a los regidores del ayuntamiento para restablecer una reunión, igualmente nos descalificaban como “resentidos del PAN”, incluso decían que el PAN financiaba todo el movimiento. No se pudo establecer una reunión con los regidores y síndicos del ayuntamiento.

Los empresarios estuvieron siempre con el proyecto. Los medios de comunicación se dividieron en dos, hubo medios que atacaron terriblemente como el canal 8-local--, por otro lado, los periódicos Correo y A. M su cobertura era más equilibrada”.

El momento de la democracia directa

Llegado el momento de procesar por mecanismos legales e institucionales las demandas ciudadanas, emergió la posibilidad de convocar un plebiscito. Al respecto, una activista recuerda que *“había mucha euforia por parte de la ciudadanía incluso se habló del plebiscito. Ese interés se fue perdiendo con el paso del tiempo y de la prensa igual. Entonces el plebiscito era novedad en Guanajuato para los medios”.*

Ante las manifestaciones, en sesión ordinaria número 22 de fecha 12 de agosto de 2010, el Ayuntamiento aprobó por unanimidad, solicitar al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el inicio del proceso de plebiscito que prevé la Ley de participación ciudadana para el Estado de Guanajuato, al efecto de que la ciudadanía manifieste en un instrumento legal, válido y objetivo su aprobación o rechazo respecto del acuerdo del Ayuntamiento que autorizó la factibilidad de cambio de uso de suelo. Instrumento cuyas condiciones de activación restringían la participación

ciudadana y privilegiaban las oportunidades para ser instrumentado desde el poder³.

Con la consulta en el horizonte, los coordinadores de *Guanajuato Somos Todos* comenzaron a analizar los pros y contra, señalando Cecilia Barrera que: *“nosotros exploramos la posibilidad de solicitar un plebiscito, en el Instituto---IEEG---pero eran tantas las condiciones que... imposible... la ley dice que si llamas a plebiscito para que sea vinculante para la autoridad tiene que votar al menos el 60% de la lista nominal (...) eso ni en elecciones constitucionales se logra. Y de ese 60% debe haber votado el 50% a favor de la opción x. Bajo esas condiciones pensamos en no participar (...) resultaba desventajoso, seguro era una trampa. No teníamos dinero”*. Sin embargo, leyendo el estado de ánimo ciudadano, la autoridad decidió utilizar sus facilidades convocando la consulta: *“Nicéforo Guerrero adoptó la idea y dijo bueno la autoridad lo va a pedir y mandó un oficio al IEGG... y claro, el Instituto organiza un plebiscito (...) y se hizo”*.

El plebiscito

En sesión ordinaria del 30 de agosto de 2010, la Comisión de participación ciudadana del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió la declaratoria de procedencia del plebiscito –pri-

³ El artículo 32, fracción II, de la Ley de participación ciudadana para el Estado de Guanajuato, establece que, en el ámbito municipal, el resultado del plebiscito será vinculatorio cuando hayan votado al menos cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio de que se trate, y de estos, que más del sesenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido. El artículo 33 de la misma Ley, dispone que cuando el resultado del plebiscito no alcance los porcentajes requeridos para tener el carácter de vinculatorio, será solamente indicativo. Según el doctor Luis M. Rionda: *“la ley de participación ciudadana para el Estado de Guanajuato para la ciudadanía resulta impracticable, fue pensada en cómo le hacemos para que no se pueda cumplir... para que la gente no pueda solicitar consulta popular, pues les ponemos umbrales altísimos, exigencias y así está nuestra ley vigente, sigue siendo un obstáculo tremendo para la participación ciudadana. Las condiciones que se le piden a la ciudadanía u organizaciones son muy muy altas... tienen que reunir el 5% del padrón electoral (...), y juntar firmas (...) bueno una serie de requisitos que hacen imposible a la ciudadanía hacer una consulta (...) En cambio, para la autoridad es tan sencillo como mandar un oficio solicitando el plebiscito (...)”*.

mero de la historia de Guanajuato— solicitado por el Ayuntamiento de Guanajuato. Y en sesión extraordinaria del 1 de septiembre de 2010, esa misma comisión aprobó la convocatoria para la realización del proceso de plebiscito en la que se señaló que la jornada de votación se celebraría el domingo 5 de diciembre de 2010.

Según los entrevistados pertenecientes al movimiento, a través de una estrategia de persuasión política, miembros del gobierno municipal convencieron a los habitantes de zonas rurales aledañas al predio granja La Bufa 4 de que el proyecto urbanístico les resultaría beneficioso para su desarrollo económico, dotándoles de empleo. Según Luis M. Rionda para algunos habitantes de zonas rurales, *“el cerro de la Bufa no les decía nada (...) siendo una consideración más afectiva de los habitantes de zonas urbanas”*. Así pues, dentro de los habitantes de las zonas rurales fue promovido el SI. Mientras, el movimiento realizó campaña principalmente por medios alternativos —volanteo, redes sociales— y a través de los medios tradicionales, llamando al NO.

El resultado de la votación del proceso de plebiscito realizado en el municipio de Guanajuato fue de 14,941 votos, lo que representa el 12.84% de los 116,349 ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio de Guanajuato al 31 de octubre de 2010, por lo que, al no haber votado al menos el 50 por ciento, el resultado del plebiscito no es vinculatorio sino solamente indicativo. El resultado de la votación del proceso de Plebiscito fue de 14,941 votos, de los cuales 2,280 fueron por el Sí, 12,547 votos fueron por el No y 114 votos fueron nulos. Al final, y a pesar de la poca afluencia de votantes que invalidaba el ejercicio según la Ley de Participación Ciudadana de Guanajuato, el alcalde, en lo que él mismo llamó un acto democrático, decidió escuchar la voluntad del pueblo y detener el proyecto.

Otra interpretación del proceso consultivo nos llega de quienes, como autoridades, estuvieron en su convocatoria. Destaca el Mtro. Mauricio Enrique Guzmán Yáñez —actual Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato—, quien fungió como Secretario Asistente de la Secretaría del Consejo, secretario del Consejo General del

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y secretario de la Comisión de participación ciudadana. En los cargos anteriormente mencionados, se encargó de llevar tanto la sesión del Consejo, las sesiones de la Comisión, la preparación de los proyectos de acuerdo y el análisis de la viabilidad jurídica para la realización del plebiscito. Respecto al proceso testimonia “ [...] como servidores públicos, lo vimos muy bien, porque fue la primera vez, [...], que íbamos a implementar un mecanismo de participación ciudadana, o sea el plebiscito; es decir, nunca en Guanajuato se había implementado un mecanismo de participación ciudadana. Por lo que a título personal y profesional lo vi como un reto importante y además como un avance en este tema en el estado de Guanajuato”. Consultado sobre el rol del IEEG “jugó el rol que le tocaba, que es conocer la solicitud de plebiscito, avalarla, emitir un acuerdo señalando si era procedente la realización de un plebiscito y además organizarlo. Es decir, toda la organización del plebiscito lo hizo el instituto electoral de Guanajuato y ese es el rol que jugó”. Por otro lado, comentó que la dificultad que se tuvo fue el convocar a la ciudadanía y trabajar para conseguir la participación, la cual dijo no fue muy alta.

Pese a la reducida participación, los miembros entrevistados del movimiento lo asumen como un éxito en las condiciones locales. Para Cecilia Barrera: *“una victoria pues de la lista nominal votó el 12% del total de la lista (...) y de ese 12% que fueron a votar el 84% votó a favor del NO. Eso parece muy poco, pero si te das cuenta, por ejemplo, en una elección intermedia a nivel municipal en el Estado de Guanajuato tenemos participación del 45% (...) y con el plebiscito obtuvimos 12% en un municipio nada más que no fue muy difundida ni mucho menos (...) si lo compararas con otros plebiscitos en la ciudad de México que no alcanzan ni el 3% ó 4%... a nosotros nos fue muy bien⁴.*

⁴ Desde la cancha estatal, Mauricio E. Guzman coincide con la activista al señalar que “los niveles de participación fueron aceptables, para México y Guanajuato. Ya que en una elección completa participa poco más del sesenta por ciento, que es más o menos el índice de participación de países desarrollados [...]”. Sin embargo, también cuestiona los déficits

Los legados del movimiento

Interrogados sobre los posibles legados del movimiento para la cultura y praxis política democráticas en Guanajuato, activistas y funcionarios coinciden en que “algo queda”. Para Cecilia Barrera *“usar el plebiscito fue una novedad, porque incluso en ese entonces solamente se había registrado un plebiscito a nivel nacional que fue en ese entonces en el Distrito Federal. Nos dejó el legado de que es posible salir a participar, de que el ciudadano tiene que exigir a las autoridades todos sus derechos. Y otro legado fue la propia asociación civil “Somos Guanajuato” constituida legalmente”*. Según Luis M. Rionda: *“este movimiento caló muy hondo en la conciencia colectiva del municipio, la población lo reconoció mucho. Dejó un buen sabor de boca, cada aniversario del plebiscito tratamos de volverlo a revivir para poner en evidencia que cuando la sociedad civil tiene un objetivo claro, puede levantarse y exigirlo sin violencia y faltas de respeto”*. Para Mauricio E. Guzmán este movimiento demostró que en Guanajuato *“había normas ya dictadas con anterioridad que permitieron dar legal y respuesta a esa inquietud ciudadana. También demostró que la organización y la cultura cívica de Guanajuato son importantes, debido a que sin ellas no hubiera sido posible la ejecución del mecanismo de participación ciudadana”*.

No obstante, se llama la atención sobre cómo la desaparición del tema en el foco público puede derivar en ulteriores nuevos conflictos (y eventuales movilizaciones). Al respecto, Cecilia Barrera señala: *“Este movimiento fue muy importante porque pudimos comprobar que la sociedad en conjunto puede llegar a lograr cambios y muchas cosas. Pero siento que seguimos en desventaja ante la preservación de La Bufa”*. Hasta ahorita, es una zona que sigue corriendo riesgo hasta que no sea área natural protegida, ya sea por el municipio o por el gobierno del estado. *Se logró detener la urbanización pero estamos en una cuerda floja: en cualquier momento que no nos demos cuenta la pueden urbanizar. Y se ha ido diluyendo el interés por los*

participativos locales por cuando: “[...] tenemos una ley de participación ciudadana y en muchos años en Guanajuato solamente ha habido un uso del mecanismo”.

ciudadanos, porque los medios ya no hablan de la Bufa. Incluso hubo personas que se encuentran involucradas y que ahora se encuentran como servidores públicos y yo no he visto que hayan hecho algo". De ahí que las acciones de comunicación y concientización de *Guanajuato somos todos*, después de la experiencia participativa, insistan en la necesidad de otorgar al cerro el status de protección ambiental correspondiente.

Conclusiones sobre la experiencia

La movilización y el plebiscito evidenciaron que Guanajuato es un municipio con una sociedad informada, politizada y con una cultura participativa importante. La sinergia entre protesta y votación puede servir para encauzar conflictos semejantes que se presenten en el futuro. Como conclusiones de la experiencia rescatamos las siguientes:

- El movimiento fue prácticamente de personas de clase media y urbano, cuando solicitaron apoyo de organizaciones populares la realidad es que la gente de colonias y comunidades no estaba empapada del espíritu del movimiento y acudían sin convicción ni ideales, como si fueran a un mitin político partidista.
- La prensa fue un aliado del movimiento, logró atraer la atención nacional, una estrategia clave fue la manifestación durante el Festival Internacional Cervantino.
- La ley actual de participación ciudadana para el estado de Guanajuato deja mucho que desear, se hizo al vapor para cumplir un requisito cuantitativo debido a que existía un mandato expreso por sacar algo⁵. El umbral de 5% que se le pide a la ciudadanía es

⁵Según Luis M. Rionda: "necesitamos un cambio en la Ley de participación ciudadana para que, realmente estos instrumentos de participación sean asequibles a la ciudadanía organizada. La ciudadanía debe tener a su alcance herramientas practicables, accesibles y viables para revertir, decisiones políticas". Según Mauricio E. Guzman "me parece que las leyes en materia de participación ciudadana necesitan estarse revisando de la mano de la ciudadanía y actualizando para tener las exigencias que en cada momento en tiempo se estén necesitando".

altísimo, debe de ser de menos del 1%. Para ser vinculante debe ser menor al 60%, toda vez que en elecciones constitucionales es del orden del 45 al 48%.

- Es pertinente facilitar la participación ciudadana con más ejercicios democráticos, sin embargo, existen reticencias desde el Gobierno porque se vería vulnerado su cuasi monopolio de la activación consultiva.

Referencias:

AAVV (2014) *Informe país sobre calidad de la ciudadanía*, Instituto Nacional Electoral y el Colegio de México, Ciudad de México.

AAVV (2011) *Índice de Desarrollo Democrático de México*, Fundación Konrad Adenauer/ Coparmex/Polilat, Ciudad de México.

Puyosa, Iria (2015) “Los movimientos sociales en red: del arranque emocional a la propagación de ideas de cambio político”, revista *Chasqui*, No 128, abril-julio, Quito.

Russo, Juan & Chaguaceda, Armando (2016) “México: contexto y dimensiones de una ciudadanía precaria” en Rodríguez, Katya; Rea, Carmen Rosa & Russo, Juan (coord.) *Ciudadanía y grupos vulnerables en México*, Editorial Fontamara/Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.

Welp, Yanina (2018) *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI*, Paidós, Buenos Aires/Barcelona/Ciudad de México.

Breve cronología del impacto del Sars-CoV2-19 en la organización de las elecciones en México

MAYRA FABIOLA BOJORQUEZ

En el futuro, cuando rememoremos el año 2020, este será recordado por ser el año que sacudió a la sociedad; que además de haber provocado la muerte de miles de personas, cambió de manera radical la interacción social, para adaptarse a lo que se ha llamado la nueva normalidad. Esto implica el distanciamiento social; es decir, conservar una distancia física respecto de otras personas, esto para mitigar el alto número de contagios.

Adaptar el quehacer institucional es obligatorio, las instituciones deben implementar medidas que además de permitirles llevar a cabo sus funciones, protejan al personal de posibles contagios. En este tenor, las instituciones administrativas electorales tendrán que darse a la tarea de analizar sus procesos e ir modificando aquellos que puedan ser realizados utilizando la tecnología. En este artículo se hará una breve cronología del impacto que ha sufrido el ámbito electoral ante la pandemia del Sars-Covid-19, así como de las preocupaciones que subyacen en la organización de las elecciones.

1. Noticias inesperadas

En enero de 2020 tuvimos conocimiento de una enfermedad que había surgido en Wuhan, China, a través de un Tweet colocado en la cuenta @WHO de la Organización Mundial de la Salud (OMS), también conocida como WHO por sus siglas en inglés (World Health Organization) ¹, en la que señalaban:

¹ World Health Organization, @WHO, Tweet, 4 de enero de 2020.



“China ha reportado a la OMS un brote de casos de neumonía –no hay muertes– en Wuhan, Provincia de Hubei en China. Las investigaciones se están realizando para identificar la causa de esta enfermedad”. (*Traducción propia*).

A los pocos días, sucedió lo inesperado², y el 13 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud³ hace pública la noticia del primer caso fuera de China, en Tailandia. A partir de ahí, las noticias se fueron multiplicando, ya que la enfermedad se había expandido, no sólo a otros países, sino a otros continentes.

De esta manera, el virus nombrado como SARS-CoV2 (y la enfermedad más conocida como COVID-19) irrumpen en el mundo marcando una época que no habíamos vivido en varias generaciones, desde el lejano año de 1918, en que el mundo vivió la última pandemia, “la gripe Española”. Ante el aumento exponencial del número de contagios, la OMS “profundamente preocupada por los alarmantes niveles de propagación de la enfermedad y su gravedad”, pues hasta ese momento se tenía el reporte de más de 118,000 casos en 114 países y de 4,291 personas que habían perdido la vida; en una conferencia de prensa celebrada el 11 de marzo

² Inesperado entre signos de interrogación, por ser algo previsible, dadas las vías de comunicación y transporte que existen en la actualidad; en un día una persona puede trasladarse de un punto a cualquier otro lugar del globo terráqueo.

³ OMS, “Declaración de la OMS sobre el nuevo coronavirus detectado en Tailandia”, Comunicado de prensa, 13 de enero de 2020.

de 2020⁴, el director general de la OMS, declaró a la COVID-19 como una pandemia.

Esta declaración fue el parteaguas para reconocer que el mundo se encontraba ante una crisis de salud pública, y aún cuando, desde ese entonces se señalaba que la crisis no solo afectaría al sector salud, el impacto en diversos aspectos (incluido el económico) ha sido por mucho, más devastador de lo que se había previsto.

1.1 *La pandemia en México*

En México, fuentes no oficiales señalan que el 28 de febrero⁵ se registró el primer caso de COVID-19. Al margen de esto, el 16 de marzo de 2020, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, a través de la Dirección General de Epidemiología emitió un Comunicado Técnico Diario sobre el nuevo coronavirus⁶, en el que señaló al virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una enfermedad infecciosa de fácil propagación y que ponía en riesgo la salud y la vida (el 18 de marzo se registró el primer fallecimiento); posteriormente el 23 de marzo de 2020 se publicó el acuerdo del Consejo de Salubridad General por el que se reconoció a la epidemia de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria⁷.

Posteriormente, el 24 de marzo de 2020, el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud del Gobierno Federal declaró el inicio de la Fase 2 de la contingencia por la pandemia del virus SARS-CoV2

⁴ OMS, “Declaración de la OMS sobre el COVID-19 como pandemia”, Conferencia de prensa, 11 de marzo de 2020.

⁵ El universal, “Se confirma primer caso de coronavirus en México”, 28 de febrero de 2020.

⁶ Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud, “Comunicado Técnico Diario Nuevo Coronavirus en el mundo COVID-19”, Comunicado de Prensa, 16 de marzo de 2020.

⁷ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SRAS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia*, 23 de marzo de 2020.

(COVID-19) en México, y se publicó el *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19)*⁸, que involucra la existencia de contagio local, al contrario de la fase 1 que consiste únicamente en casos importados. Consecuentemente, el 30 de marzo de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*⁹.

Esto nos colocaba en estado de alerta máxima ante una contingencia de salud, ocasionada por un nuevo virus, del cual la comunidad científica –hasta ese momento– sabía muy poco. Las instituciones procedieron a tomar acciones en lo que inicialmente se pensó que sería una situación eventual y que no se dimensionaba la gravedad de la misma; suspensión de clases en todos los niveles educativos, suspensión de actividades presenciales en las instituciones, excepto aquellas consideradas esenciales, en cada Estado se adoptaron las medidas que se consideraron adecuadas para salvaguardar a la población.

2. Impacto de la pandemia en la organización de las elecciones

En el año 2020 dos Estados de la República Mexicana celebran sus elecciones, Coahuila e Hidalgo, pero ante la declaratoria de pandemia, el Instituto Nacional Electoral (INE), mediante acuerdo INE/CG83/2020, intitulado *Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender*

⁸ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19)*, 24 de marzo de 2020.

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2-19*, 30 de marzo de 2020.

temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la Pandemia Covid-19, generada por el Virus SARS-CoV2, de fecha 4 de abril de 2020, determinó decretar la suspensión de las elecciones en dichos estados.

En el acuerdo de mérito se señaló que: “por las condiciones que imperan en el país, derivadas de la pandemia reconocida por la transmisión de la enfermedad COVID-19, generada por el virus SARS-CoV2, y que nos encontramos en fase 2, acorde con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, se debe realizar aislamiento social, así como la prohibición de reuniones públicas de cualquier tipo y sobre todo evitar que la población en general salga de sus domicilios para evitar la propagación del virus, razón por la cual no es posible la realización de los actos relacionados con la preparación de la Jornada Electoral e, incluso, su celebración, en condiciones de normalidad”¹⁰.

Una determinación inédita, pero necesaria ante el devastador panorama por el número de personas contagiadas y fallecimientos, y considerando que se debe privilegiar ante todo, el derecho a la salud –que es un derecho humano– por lo tanto debe prevalecer éste como interés superior el cual justificaba “posponer en el tiempo, el ejercicio de los derechos electorales involucrados en el desarrollo de los procesos electorales en curso, en los estados de Coahuila e Hidalgo, para renovar el Congreso estatal y los ayuntamientos, respectivamente, a fin de que dicho ejercicio se garantice bajo condiciones sanitarias favorables que permitan la realización de elecciones libres y auténticas, con estricto cumplimiento de los principios que rigen los comicios”¹¹.

De esta manera se suspendió la ejecución de actividades preparatorias de los procesos electorales locales, y de acuerdo a la información que proveyeran las autoridades de salud respecto de las condiciones de seguridad sanitaria, se procedería a levantar la medida para dar continuidad al

¹⁰ INE, Acuerdo INE/CG83/2020 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la Pandemia Covid-19, generada por el Virus SARS-CoV2, 1 de abril de 2020, p. 20.

¹¹ *Ibidem*, p. 36.

proceso electoral de Coahuila e Hidalgo, así como para determinar una fecha para la celebración de la jornada electoral.

Pero ante el aumento exponencial de contagios el 16 de abril de 2020, se declaró que se prolongaría la Jornada Nacional de Sana Distancia¹², hasta el 30 de mayo de 2020, destacando que su levantamiento sería gradual siempre y cuando se asegure la correcta implementación de las medidas de mitigación. Posteriormente, la Secretaría de Salud publicó en el Diario Oficial de la Federación diversos acuerdos tendientes a establecer protocolos para la reanudación de actividades económicas, sociales y laborales:

Fecha	Título
14 de mayo de 2020	Estrategia para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas, así como el sistema de semáforo por regiones ¹³ .
15 de mayo de 2020	Se modifica la Estrategia para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas ¹⁴ .
29 de mayo de 2020	Lineamientos Técnicos Específicos para la reapertura ¹⁵ .

Tabla 1.1. Fuente: elaboración propia.

Con estos insumos, el Consejo General del INE auxiliado por el Grupo Estratégico INE-C19, creado específicamente para el análisis y tratamiento de cuestiones relacionadas con la pandemia, el 30 de julio emitió el acuerdo INE/CG170/2020¹⁶ en el que se determinó que al existir protocolos emiti-

¹² Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*, 31 de marzo de 2020.

¹³ Diario Oficial de la Federación, *Estrategia para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas, así como el sistema de semáforo por regiones*, 14 de mayo de 2020.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas*, 15 de mayo de 2020.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos técnicos para la reapertura*, 29 de mayo de 2020.

¹⁶ INE, *Acuerdo INE/CG170/2020 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y se aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo así como ajustes al plan integral y calendarios de coordinación*, 30 de julio de 2020.

dos por autoridades sanitarias para normar lo relativo a la reanudación de actividades esenciales, lo conducente era reanudar la organización de los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo y fijar fecha para la celebración de la Jornada Electoral, siendo esta el domingo 18 de octubre de 2020.

Por otra parte, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ establece que 90 días antes de que inicie el proceso electoral no pueden realizarse modificaciones fundamentales a las leyes electorales; por lo que, considerando que en la mayoría de las entidades federativas los procesos electorales inician en el mes de septiembre, hasta el último día del mes de mayo de 2020 era factible realizar modificaciones a las leyes electorales, tanto federales como locales; lo que en la especie ocurrió, dado que las legislaturas estatales procedieron a realizar reformas para posponer el inicio del proceso electoral, y atendiendo a su libertad configurativa algunas entidades optaron por aplazar el inicio formal del proceso electoral, dando una diversidad de fechas de inicio de los procesos electorales locales.¹⁸

Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero
Ciudad de México	Colima	Aguascalientes	Baja California	Campeche
Guanajuato	Chihuahua	Durango	Baja California Sur	Chiapas
Guerrero	Nuevo León	Puebla	Hidalgo	Coahuila
Michoacán	Querétaro	Tlaxcala	Oaxaca	Estado de México
Morelos	Tabasco	Yucatán	Sinaloa	Jalisco
San Luis Potosí				Nayarit
Sonora				Quintana Roo
Tamaulipas				Veracruz
Zacatecas				

Tabla 1.2. Fuente: elaboración propia.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

¹⁸ INE, Acuerdo INE/CG289/2020, Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2021, 11 de septiembre de 2021, p. 38.

De esta manera, en atención al interés superior considerando como tal el derecho de la salud de la población y el pleno ejercicio y respecto de los derechos político electorales de la ciudadanía, se han dado las bases generales sobre las cuales se organizarán los procesos electorales del año 2021, en el cual, las 32 entidades de la República Mexicana celebrarán, al menos, una elección.

2.1 Organizar elecciones en medio de una pandemia

El primer impacto que han sufrido las autoridades administrativas electorales en la organización de las elecciones ha sido la postergación en la fecha del inicio formal de sus procesos electorales. El siguiente paso no es un reto menor: realizar las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendadas, en medio de una contingencia sanitaria, sin que esto represente un potencial aumento en el número de contagios, y tomando las medidas pertinentes para proteger la salud del personal electoral y la ciudadanía que interviene en los distintos procesos que se realizan, sin que esto signifique una restricción irreparable a los derechos político electorales de la ciudadanía.

La organización de las elecciones es un evento, que aparejado a la cuantiosa cantidad de actividades que se realizan en los preparativos para la realización de la jornada electoral, implica la participación de un gran número de personas durante los meses previos, “no existe ningún otro ejercicio estatal, nacional o territorial que presente el mismo grado de magnitud operacional, de participación multitudinaria y de complejidad jurídica y procesal”¹⁹. Por lo tanto, es imperativo que las autoridades administrativas electorales, realicen un análisis de los distintos escenarios para prever y diseñar cuidadosamente cada uno de los protocolos sanitarios

¹⁹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *La gestión electoral durante la pandemia de Covid-19*, julio de 2020, p. 1.

que deban implementar para que en sus actuaciones guarden el debido y oportuno cuidado a la población.

Para auxiliar en esta labor instituciones internacionales garantes de la democracia han emitido diversos documentos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con fecha 10 de abril de 2020, emitió la Resolución No. 1/2020, intitulada “*Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*” en la que recomendó a los gobiernos de los Estados miembros –México entre ellos– adoptar de forma inmediata, urgente y con la debida diligencia, todas las medidas adecuadas para proteger los derechos a la vida, salud e integridad de las personas que se encuentren en sus jurisdicciones frente al riesgo que representa la pandemia²⁰.

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral System-IFES) emitió la Serie Informativa IFES COVID 19: Cuidando la Salud y las Elecciones²¹, elaborado con la colaboración con expertos en salud pública, en la que incluyen una serie de recomendaciones que pueden ser aplicables en los distintos sistemas electorales, y que se refieren a temas electorales como la planificación electoral y recursos, campañas, educación electoral, contratación de personal, registro de candidaturas y conteo de votos, y la observación electoral.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos emitió la Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia²², en la cual resalta el enorme compromiso de los órganos electorales y la necesidad de redefinir todos los procedimientos y protocolos, para evitar que la realización del proceso se convierta en una propagación exponencial del COVID-19.

Estos documentos presentan propuestas en: actividades específicas a tomar en cuenta de acuerdo al tipo de sistema electoral de que se trate; a la flexibilidad en la modificación de procesos y la capacidad económica

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, 10 de abril de 2020, p. 8.

²¹ Fundación Internacional para Sistemas Electorales, *Serie Informativa IFES COVID-19: Cuidando la Salud y las Elecciones*, 2020, pp. 4 y 5.

²² Organización de Estados de las Américas, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, 2020, p. 10.

para implementar, y desarrollar modalidades alternas para la realización de actividades. Cada autoridad en el marco de su autonomía y presupuesto, diseñará sus propias estrategias para minimizar el riesgo de contagio en la realización de sus actividades.

En resumen, resultará necesario adoptar medidas extraordinarias en pleno respeto al derecho humano de la salud, que otorguen certeza a los actores involucrados en el proceso electoral respecto de las acciones sustantivas y operativas que desarrollen las autoridades administrativas electorales. Dada la diversidad de actividades que se vinculan con las funciones electorales, los protocolos sanitarios a implementar son los relativos a actividades que implican la participación y concentración de un gran número de personas, por mencionar algunos:

- Actividades de capacitación a los integrantes de Consejos Distritales y Municipales;
- Actividades de capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casillas;
- Celebración de sesiones de los Consejos General, Distritales y Municipales;
- Actividades para recabar el apoyo de la ciudadanía;
- Actividades de precampaña y campaña;
- Registro de candidaturas;
- Entrega-recepción de las boletas electorales, así como el conteo, sellado y enfajillado de las boletas por los integrantes de dichos consejos;
- Entrega de la documentación y material electoral a las presidencias de las mesas directivas de casillas
- Los mecanismos para la emisión del voto al interior de las casillas;
- Mecanismos de recolección y entrega de los paquetes electorales;
- Para la implementación de los Conteos Rápidos y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP);
- Dinámica para la realización de los cómputos distritales y municipales.

En la medida de lo posible, se deben privilegiar la utilización de medios electrónicos para realizar ciertas actividades, como la capacitación a distancia, la celebración de sesiones de los consejos, el proceso de selección de integrantes de consejos distritales y municipales, e incluso, el registro de candidaturas, lo que requiere del desarrollo de sistemas que garanticen la participación de la ciudadanía en estas actividades, y se pondere la realización presencial solo en casos excepcionales.

Además, es primordial que el trabajo que realicen las autoridades electorales se haga con una estrecha coordinación con las autoridades de salud encargadas del manejo de la pandemia, a efecto de contar con la información veraz y oportuna sobre el estado de la pandemia; así como, con la asesoría y guía para la elaboración de las estrategias a implementar en cada etapa de la organización del proceso electoral. Estas actividades deberán darse a conocer por los canales institucionales para que la ciudadanía se encuentre debidamente informada, y evitando que la desinformación sea un obstáculo en la participación de la ciudadanía.

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, a la vez que se brindan las condiciones necesarias para que puedan acudir a elegir a sus representantes populares, así como realizar dichas actividades apegados a los principios rectores de la función electoral, para la renovación periódica y pacífica de los cargos de elección popular mediante el voto— universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible—, sin que dicha actividad constituya un riesgo sanitario, es un reto de dimensiones mayúsculas. Sin embargo, si algo saben hacer, y lo hacen bien las autoridades electorales, es enfrentar los retos con convicción democrática, espíritu de servicio y compromiso incansable.

3. Referencias

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, 10 de abril de 2020,

- disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1-080520.pdf>
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SRAS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia*, 23 de marzo de 2020, disponible en: <https://dof.gob.mx/nota-detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020>.
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (COVID 19)*, 24 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota-detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020>
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2-19*, 30 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota-detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020>.
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2*, 31 de marzo de 2020, disponible en <https://www.dof.gob.mx/nota-detalle.php?codigo=5592067&fecha=21%2F04%2F2020>.
- Diario Oficial de la Federación, *Estrategia para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas, así como el sistema de semáforo por regiones*, 14 de mayo de 2020, disponible en: <http://www.dof.gob.mx/nota-detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020>
- Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de*

las actividades sociales, educativas y económicas, 15 de mayo de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593411&fecha=15/05/2020

El Universal, *Se confirma primer caso de coronavirus en México*, 28 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/coronavirus-en-mexico-confirman-primer-caso>

Fundación Internacional para Sistemas Electorales, *Serie Informativa IFES COVID-19: Cuidando la Salud y las Elecciones*, 2020.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *La gestión electoral durante la pandemia de Covid-19*, julio de 2020, disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-electoral-durante-pandemia-covid-19.pdf>

INE, *Acuerdo INE/CG83/2020 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la Pandemia Covid-19, generada por el Virus SARS-CoV2*, 1 de abril de 2020.

INE, *Acuerdo INE/CG170/2020 Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y se aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo así como ajustes al plan integral y calendarios de coordinación*, 30 de julio de 2020.

INE, *Acuerdo INE/CG289/2020, Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2021*, 11 de septiembre de 2021

Organización de Estados de las Américas, *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/>

[documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf](#)

Cómo hacer las elecciones generales 2021 evitando los riesgos de la covid19

JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA

La pandemia generada por la COVID19 no solo pone en riesgo la vida de las personas y sus actividades económicas y sociales, sino también las elecciones, como el método que la democracia utiliza para la elección de los gobernantes, entre candidatos que compiten en igualdad de condiciones, bajo reglas que en el derecho electoral se denominan sistema electoral.

En el Perú, las Elecciones Generales están programadas para el segundo domingo de abril del año 2021 pero en los siguientes meses debían llevarse a cabo las elecciones internas y luego las primarias, como lo establece la Ley N° 30998, que se aprobó como parte de las reformas impulsadas por el actual gobierno, a través de la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política.

Las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas, Obligatorias (PASO), iban a significar que, en el mes de noviembre de 2020, más de veinticinco millones de peruanos acudieran a las urnas para ratificar las listas de candidatos que previamente elegirían en elecciones internas los afiliados a los partidos con inscripción vigente antes de la entrada de la nueva ley; lo que en la práctica significaba que las Elecciones Generales 2021 tuvieran tres vueltas.

Pues bien, luego conocer los efectos de la pandemia, que hasta ahora no se sabe hasta dónde puede llegar, se ha formado un consenso en el Congreso de la República, respaldado por diversos actores, entre los que se cuenta a los organismos electorales, para prescindir de las PASO. Primero, porque realizar unas elecciones de alcance nacional, encontrándonos aún bajo la amenaza del virus, sería por decir lo menos, irresponsable; y, segundo, porque dicha innovación a nuestro sistema electoral nos costaría en promedio cuatrocientos millones de soles que podrían ser utilizados para

implementar todas las medidas sanitarias que demande la realización del proceso electoral del próximo año.

Sin embargo, la amenaza del COVID19 a las elecciones peruanas no se contrarrestan únicamente eliminando del cronograma electoral a las primarias; requerimos una reingeniería electoral que adecúe nuestro proceso electoral a las exigencias que la circunstancia que estamos atravesando demanda. Para ello es necesario que las alternativas que se propongan desde el Legislativo y los organismos electorales, sean consensuadas con los partidos políticos, por ser ellos los que competirán en el nuevo escenario electoral que se va a montar.

Hasta el momento se han presentado cuatro proyectos de ley que apuntan a realizar reformas que permitan afrontar el proceso electoral. Cada uno de ellos ha sido analizado por los organismos electorales, cuyos titulares han presentado sus puntos de vista y recomendaciones ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, encargada de estudiar las propuestas y presentar un dictamen con el texto sustitutorio de la fórmula legal que será sometida a la aprobación de la representación nacional.

A continuación, haremos un análisis de las propuestas que están en debate:

Elecciones Internas

Descartadas las PASO, la atención estará puesta en el proceso de democracia interna que realizarán los partidos para seleccionar a sus candidatos de cara a las Elecciones Generales, fijadas por la Constitución para el 11 de abril de 2021. Los organismos electorales coinciden en que las internas se realicen en noviembre próximo, bajo su organización y fiscalización, empleando la modalidad de un militante un voto y el mecanismo de Votación Electrónica No Presencial (VENP), que permitiría eliminar el riesgo del contagio al que estarían expuestos los militantes de los partidos con el voto presencial.

Por las preguntas que los congresistas miembros de la comisión efectuaron a los titulares del Junta Nacional Electoral (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), se advierte una oposición a la modalidad de un afiliado un voto y a la utilización del VENP. Lo anterior es un indicador del sentir de los partidos, los que nos da la impresión que en su mayoría preferirían realizar sus internas a través de delegados, modalidad que ha sido la más empleada y criticada desde que entró en vigor la Ley N° 28094, inicialmente denominada Ley de Partidos Políticos.

Los detractores de esta modalidad señalan que permite a las cúpulas partidarias manejar las elecciones internas, las cuales son organizadas por órganos electorales partidarios que de acuerdo con la ley deben ser autónomos, pero que en la práctica no lo han sido. Compartimos este punto de vista, por eso no entendemos por qué esta modalidad se mantuvo en la propuesta del gobierno que se convirtió en ley¹; que establece que la elección de los candidatos a consejeros regionales y regidores se llevará a cabo bajo cualquiera de las tres modalidades que ya estaban previstas; es decir, también por delegados, en elecciones internas organizadas por el órgano electoral del partido, el mismo que podrá contar con la asistencia técnica del JNE, la ONPE y el RENIEC.

Informes de la ONPE muestran que su participación en los procesos de elecciones internas de los partidos ha sido muy baja, debido a que la ley no exigía su intervención obligatoria, solo brindaba asistencia técnica al partido que se lo solicitaba.

Entonces, podría pensarse que una solución es que los partidos elijan a sus candidatos a través de delegados, pero en procesos electorales internos organizados por la ONPE y fiscalizados por el JNE, el cual además se encargaría de administrar justicia electoral. Así se garantizaría que efectivamente se realizara la elección por delegados, y que estos elijieran de manera libre y secreta entre los precandidatos, sin ser direccionados por las cúpulas. Se aduce que con esta modalidad el riesgo de contagiarse con

¹ Artículo 27° de la Ley 28904, modificada por la Ley N° 30998.

el virus sería muy reducido, pero no se toma en cuenta que los delegados, previamente, deberían ser elegidos por todos los afiliados de los partidos, lo que hace inevitable el riesgo sanitario.

Sin embargo, creemos que la mejor manera de fortalecer a los partidos, y que se practique una verdadera democracia interna, es permitir que todos los militantes puedan tener el derecho de elegir a sus candidatos en unas elecciones realmente competitivas y transparentes. Un afiliado, un voto.

A esto se debe sumar la exigencia de un tiempo mínimo de afiliación partidaria a quienes participen de las elecciones internas, reservándose un porcentaje de escaños para que la instancia que determine el estatuto partidario, designe directamente como candidatos a los invitados que consideren necesarios.

Hay quienes defienden la autonomía privada de los partidos, pero se les debe recordar que los partidos no son meras asociaciones de derecho privado que se rigen por el Código Civil. A los partidos la Constitución les otorga la responsabilidad fundamental de encauzar la participación política, convirtiéndose en la vía para la expresión del pluralismo político, porque a través de ellos la voluntad popular se forma y se manifiesta

Entonces, no podemos encasillar a los partidos en la definición de asociación. Los partidos políticos son asociaciones de interés o relevancia pública, o de relevancia constitucional, como, por ejemplo, lo reconoce el Tribunal Constitucional Español²; y de acuerdo con la ley son instituciones base del sistema democrático, por lo que se debe garantizar la democracia intrapartidaria.

Voto electrónico

Para materializar las elecciones internas con un militante, un voto, bajo las recomendaciones de aislamiento social producto de la pandemia

² STC 48/2003

que vivimos, se propone emplear el denominado Voto Electrónico No Presencial (VENP), solución tecnológica que la ONPE nunca ha utilizado en unas elecciones nacionales, solo la ha puesto a prueba en elecciones de organizaciones de la sociedad civil, como colegios profesionales o universidades.

¿Pero, cómo hacer elecciones transparentes y confiables mediante el VENP, modalidad del voto electrónico que permite al elector sufragar desde cualquier lugar conectado a internet? Esta modalidad es diferente al Voto Electrónico Presencial (VEP), que se ha estado aplicando de manera oficial desde la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011; aunque a baja escala³ implica el ejercicio del voto de manera personal, acudir al local de votación y votar mediante urna electrónica.

No podemos dejar de señalar que el VENP, o voto en línea, es exitoso en países pequeños como Estonia de aproximadamente 1.5 millones de habitantes; su vasta experiencia exitosa en su implementación se mide tanto por su funcionamiento como por sus costos, que es diez veces menor de lo que podría demandar el voto presencial⁴.

Para garantizar la transparencia del VENP será necesario que la ONPE realice las auditorías para acreditar que el sistema es invulnerable y por lo tanto confiable. Recordemos que en ocasión de las elecciones congresales extraordinarias realizadas el 26 de enero de este año, misiones de observación electoral internacional, como la MOE OEA, recomendaron la incorporación a la legislación electoral de la obligación de realizar auditorías a todos los sistemas para el cómputo electoral, con el fin de incrementar los niveles de confianza sobre la solución tecnológica.

Es innegable que dentro de lo posible se deben automatizar los procesos electorales, sobre todo el de cómputo de resultados; sin embargo, se debe tomar en cuenta que el voto electrónico es una modalidad cuestionada en muchos de los países con tecnologías más avanzadas que las

³ En las ECE 2020 solo el 7.4% del total del padrón electoral estuvo programado para votar con el VEP

⁴ Para mayor información al respecto ver: <https://www.noticiaselectorales.com/estonia-el-pequeno-gigante-del-voto-en-linea/>

nuestras, como, por ejemplo, Corea del Sur, donde no lo utilizan, prueba de ello son sus recientes elecciones, realizadas en plena pandemia el pasado 15 de abril, con votación manual o convencional⁵.

Si los principales actores de las elecciones internas no se convencen de las bondades que según la ONPE brinda el VENP, no se debe renunciar a realizar este proceso electoral mediante la votación convencional, en la cual se estima que los electores no superarán el millón. Nos podría servir de piloto para implementar las medidas sanitarias que obligatoriamente deberán aplicarse en las elecciones generales del próximo año.

Valla electoral para participar en las EG2021

La instauración de las elecciones primarias traía consigo una valla electoral que debían superar los partidos en dicha elección, para luego poder postular en las elecciones generales del próximo año. Esta valla consistía en alcanzar como mínimo el 1.5% de los votos válidos.

Ante la inminente eliminación de las elecciones primarias, surge la interrogante siguiente: ¿Cómo se va a reemplazar la barrera que iba a impedir que tengamos elecciones generales atomizadas con los 24 partidos que están inscriptos, más los nuevos que pudieran inscribirse?

La respuesta la encontramos en los resultados de las elecciones congresales extraordinarias que se llevaron a cabo el pasado 26 de enero, en la cual 18 partidos de los 21 que participaron lograron superar 1.5% de los votos válidos; evidencia que demuestra que la barrera que se estableció es frágil y no ayudaría a lograr el cometido deseado. Por lo tanto, podría prescindirse de ella, dejando que se postulen todos los que logren cumplir los requisitos. Finalmente, serán los resultados de las elecciones generales las que determinen qué partidos se mantendrán vigentes y cuáles serán cancelados del Registro de Organizaciones Política –ROP, una vez concluidas

⁵ <https://www.idea.int/publications/catalogue/managing-elections-under-covid-19-pandemic-republic-korea-crucial-test>

las elecciones generales del próximo año, tal como lo manda el artículo 13 de la Ley N° 28094, modificada recientemente con la Ley N° 30995.

Adecuación de los partidos políticos

Por Ley N° 30995 se establecen los nuevos requisitos para la inscripción de las organizaciones políticas en el registro a cargo del JNE, donde los partidos antiguos debían adecuarse. Si bien la ley no estableció un plazo para tal adecuación, el JNE sí lo hizo al aprobar el nuevo reglamento del ROP, fijándola el 16 de abril de 2020⁶; sin embargo, ante el estado de emergencia sanitaria por la pandemia, es evidente que los partidos políticos y movimientos regionales no han podido concluir el proceso de adecuación, que implica actualizar sus padrones de afiliados y comités partidarios; por lo que, el ente electoral ha decidido suspender el plazo⁷, planteando incluso que se incluya una disposición en la ley, a fin de que la adecuación no sea exigible para participar en las Elecciones Generales 2021.

La recomendación es atendible, pero también debe comprender a los partidos en vías de inscripción, quienes al igual que los partidos antiguos han visto interrumpido el plazo para cumplir con los nuevos estándares que se exige para la inscripción y quedar habilitados para participar de las elecciones del próximo año. Si no se modifica la ley para ampliar el plazo en que deben quedar inscriptos, que en principio vence el 15 de julio, junto con el plazo para convocar a elecciones, quedarán fuera de carrera, lo que sería discriminatorio por el trato desigual que se les estaría brindando.

Si se dispone que los partidos antiguos recién se adecúen a los nuevos requisitos para las Elecciones Regionales y Municipales del 2022, deberá precisarse una fecha específica del calendario, la cual deberá ser extensiva a los movimientos regionales que también se encontraban en la fase de adecuación y ahora no saben hasta cuándo pueden hacerlo.

⁶ Cuarta Disposición Final del Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado con la Resolución N° 0325-2019-JNE

⁷ Resolución N° 0158-2020-JNE

La paridad y alternancia y el voto preferencial

Como parte de la reforma política impulsada por el Gobierno, y que terminó con la aprobación de algunas leyes por parte del Congreso anterior, se introdujo la paridad y alternancia en las listas de candidatos al Congreso. Sin embargo, esta no se aprobó en forma plena, sino que se difirió para las elecciones generales del año 2031, estableciéndose su progresividad, de tal forma que en las elecciones del próximo año las listas cuenten con un mínimo de 40% de mujeres, con alternancia, y en 2026 con el 45%; consideramos esto un error, aunque fue celebrado por las organizaciones sociales que promueven los derechos políticos de la mujer, las que podrán seguir con su activismo durante la siguiente década.

Nos parece que es el momento de instaurar la paridad y alternancia plena, para así fomentar una mayor participación de las mujeres en la política, de modo tal que luego de las elecciones de 2031 ya no sea necesaria una cuota afirmativa de sus derechos. Debemos aspirar a que, en el mediano plazo, tanto mujeres y hombres puedan competir en igualdad de condiciones por los cargos de representación.

No obstante, la paridad y alternancia no se materializará en la conformación de la representación nacional si se mantiene el voto preferencial, porque por más que se ubique a las mujeres en los primeros lugares de las listas, si no son favorecidas con el voto preferencial no saldrán elegidas.

Sin embargo, las circunstancias en que se afrontarán las próximas elecciones justificarían mantener el voto preferencial, sobre todo por las restricciones sanitarias que dificultará que los partidos hagan sus campañas electorales mediante actividades masivas y de contacto directo con los electores.

Mantener el voto preferencial motivará a todos los candidatos de la lista a hacer campaña por conseguir votos preferenciales y, colateralmente, más votos para la plancha presidencial.

Eliminando el voto preferencial, las listas serían cerradas y bloqueadas, favoreciéndose solo a los candidatos que se ubiquen en las primeras posiciones, y desmotivando a los demás integrantes de la lista, quienes

prácticamente irían de acompañantes, sin posibilidad de alcanzar un escaño; motivo más que suficiente para que no hagan campaña con la intensidad deseada.

Distrito Electoral Peruanos en el extranjero

El Congreso anterior cometió un error al redactar una de las leyes electorales que aprobó, excluyendo a los peruanos residentes en el extranjero del distrito electoral Lima Metropolitana, que es donde han estado incorporados para elegir congresistas.

Este nuevo Legislativo debía reincorporarlos al distrito Lima Metropolitana; sin embargo, a raíz de uno de los proyectos de ley que se han presentado, que propone la creación de un nuevo distrito electoral especial, denominado Peruanos en el extranjero, se ha abierto el debate. La creación del distrito electoral 27, permitiría a nuestros connacionales que han migrado al exterior, contar con un escaño que los represente (votaban para la elección de los 36 congresistas que tiene asignado Lima Metropolitana).

La propuesta no requiere de una reforma constitucional porque lo que se plantea es que el Congreso de la República siga contando con 130 escaños, uno de los cuales se asignaría al nuevo distrito electoral que se propone crear; restándole un escaño a uno de los distritos electorales, que podría ser Lima Metropolitana que cuenta con 36. Esta medida no sería acertada porque es innegable que nos encontramos subrepresentados, 130 escaños no son suficientes para representar a más de 30 millones de peruanos.

Somos de la idea de debatir ampliar el número de congresistas para darle mayor representación a los distritos electorales subrepresentados, y a aquellos compatriotas que no cuentan con representación, como los integrantes de las comunidades nativas y pueblos originarios, y los peruanos en el exterior, pero se requerirá una reforma constitucional.

Otra deficiencia del proyecto es que no contempla si los candidatos por el nuevo distrito electoral necesariamente tienen que ser peruanos que residan en el extranjero. En la práctica, como no hay impedimento, cualquier peruano que viva en territorio del Perú, podría postular para ser representante de los peruanos que viven en el extranjero, sin siquiera haber cruzado las fronteras y no conocer la problemática de nuestros compatriotas en el exterior.

Medidas para mitigar el contagio

Para las elecciones del próximo año, se plantean una serie de medidas, incluidas las sanitarias, para mitigar el riesgo del contagio entre los electores que acudirían a votar a los locales de votación.

Una de ellas es la implementación de la votación a distancia o voto postal, que se emplea en más de sesenta países en el mundo⁸. Sin embargo, para llevar a cabo esta modalidad de votación se requeriría contar con servicios de correo eficientes y confiables, que garanticen a los electores que recibirán a tiempo las cédulas de votación con sus respectivos sobres, y que luego estos serán devueltos totalmente sellados, preservando la secrecía e inviolabilidad del voto.

Implementar el voto postal puede incrementar los costos de las elecciones, pero la ventaja que brinda es que ayuda a aumentar el nivel de participación electoral, al permitir que voten ciudadanos que por diversas circunstancias se veían excluidos. Así, por ejemplo, podría utilizarse para el voto de los peruanos en el extranjero, de los presos que están en los penales sin sentencia condenatoria firme, o de quienes se encuentren enfermos. También podría ser utilizado para quienes por diversas circunstancias se encuentren temporalmente viviendo o hayan tenido que viajar a ciudades distintas a aquellas en las que les corresponde sufragar, e incluso

⁸ Ver file: ///C: /Users/villa/Downloads/ACSM001%20Cuadro%20comparativo%20de%20paises%20que... pdf

para que voten anticipadamente los policías y miembros de las Fuerzas Armadas que tengan que desplazarse a cuidar los locales de votación fuera de los distritos donde les corresponde sufragar.

Para su implementación se requiere modificar la Ley Orgánica de Elecciones, incluyéndose esta nueva modalidad de votación, otorgándole a la ONPE la reglamentación del procedimiento, y al JNE la fiscalización de la legalidad.

Otra medida planteada es instaurar el voto anticipado para que los electores sufraguen desde días antes a la fecha fijada para la elección; es decir, que no sólo se vote el domingo, sino que por segmentos pueda votarse incluso desde una semana antes, con horarios que permitan evitar el aglomeramiento en los locales y mesas de votación y proveer de un mayor orden.

También se ha sugerido adicionar tres horas a la jornada de votación, que de acuerdo con la ley empieza a las 8:00 am y concluye a las 4:00 pm. Podría ser de 7:00 am a 6:00 pm.

Así mismo, se propone reducir el número de electores por mesa de votación, que hoy está por encima de los 200 electores, debiendo fijarse un número menor. Además, se deberían habilitar muchos más locales de votación, eligiendo de preferencia a aquellos que brinden una infraestructura que permita instalar las mesas con las distancias correspondientes. Se debe evitar habilitar locales de votación pequeños o muy cerrados.

A estas medidas se deberán sumar las disposiciones sanitarias que tendrán que dictarse para la realización de la votación presencial; por ejemplo, se podría tomar como referencia, pero siendo conscientes de las diferencias presupuestales abismales que nos separan, la experiencia de Corea del Sur, donde acaban de realizar elecciones en plena pandemia, el 15 de abril. Entre las medidas sanitarias que emplearon los coreanos se encuentra la medición de la temperatura a cada uno de los electores que entraba al local de votación, aislando a los que estuvieran con signos de fiebre. Asimismo, se dispuso una constante desinfección de los ambientes del local de votación, mesas de sufragio y cámara secreta.

No se debe perder de vista que para garantizar la efectividad de las medidas que se implementen, es primordial modificar la conformación de las mesas de sufragio, que hoy en día se efectúa mediante un sorteo en el que se elige a tres miembros titulares y tres suplentes, a los cuales se les aplica una sanción pecuniaria por no asistir a la instalación, y no se le da mayores incentivos, salvo la posibilidad de utilizar un día de compensación en su trabajo, en caso de que tenga la suerte de contar con uno formal.

Para superar los inconvenientes que en nuestras elecciones se genera por la deficiente selección de miembros de mesa, podríamos recurrir al modelo colombiano, en la cual los servidores públicos son los seleccionados para encargarse de las mesas de sufragio. Al ser trabajadores del Estado, se les puede aplicar las sanciones administrativas por no cumplir correctamente el encargo y se les puede retribuir, otorgándoles los días de compensación necesario por el trabajo que realicen.

Esta medida garantizaría que las mesas de sufragio se instalaran con puntualidad, con lo cual la votación fluiría más rápido y se podrían cumplir los horarios de votación que se establecieran, para que los ciudadanos acudieran de manera segmentada y ordenada, evitando aglomeraciones.

Se debe descartar cualquier propuesta de postergar la fecha de las Elecciones Generales, que en las últimas dos décadas han necesitado de una segunda vuelta. El JNE requiere del tiempo necesario para resolver las actas observadas y las solicitudes de nulidad para determinar qué opciones pasarían al ballottage, que se debe realizar en el mes de junio, garantizándose así que la sucesión de mando se realice el 28 de julio de 2021, como está previsto en la Constitución.

Respecto a la propuesta de definir al ganador de la elección presidencial en una sola vuelta, considero que es muy poco probable que se apruebe, debido a que los partidos verían disminuidas sus opciones de ganar. De las tres últimas elecciones presidenciales, solo una fue ganada por quien tuvo la mayor votación en la primera vuelta, mientras que, en

las otras dos, quienes ocuparon el segundo lugar terminaron vencedores en la segunda vuelta⁹.

Campaña electoral

En una reciente sesión de la comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, uno de sus miembros expresó su preocupación por la forma en que se iba a realizar la campaña electoral en tiempos de Covid19, toda vez que no podrán realizarse reuniones masivas ni actividades proselitistas de contacto directo, lo cual podría mermar las posibilidades de los candidatos de entrar en contacto con los electores.

La prolongación de la pandemia sería un gran reto para los estrategas de las campañas electorales, quienes deberán innovar el marketing electoral para encontrar nuevas formas de captación de votos.

Son varias las campañas en las que se vienen utilizando las redes sociales; sin embargo, todavía no llegan a tener el impacto masivo deseado porque no todo el universo de electores se conecta a ellas. Entonces, se debe pensar en cómo mejorar la legislación para permitir que no se vea afectada la difusión de las propuestas de los candidatos y los partidos, porque la falta de información también perjudica al elector y a la toma de decisión que debe materializar con su voto.

Para evitar todo ello, se debería adoptar, por ejemplo, una regulación similar a la que se aplica en países de la Unión Europea, como España¹⁰, donde se regula la participación de los medios de comunicación en la campaña electoral, sobre todo, radio y televisión, quienes deben realizar las entrevistas y los debates de los candidatos, procurando un trato equitativo y no desigual. Para lograrlo, se toman en cuenta los resultados de

⁹Ver www.infogob.jne.gob.pe

¹⁰ Instrucción de la Junta Electoral Central de España, la Instrucción 4/20116, sobre “interpretación del artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo relativo a las garantías de respeto a los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa por los medios de comunicación en periodo electoral”

las elecciones anteriores, para que en función a ellas, la distribución de los espacios entre los candidatos, sea similar a como, por ejemplo, acá se hace con la franja no electoral¹¹.

Además, se debe ampliar el presupuesto de la franja electoral para que tenga un mayor alcance, tomando en cuenta que rige la prohibición del artículo 35° de la Constitución, para que los partidos políticos no contraten espacios publicitarios en radio y televisión con fondos privados. No se debe olvidar que la sanción por el incumplimiento de esta norma constitucional está pendiente de ser fijada en la ley.

Un punto a favor de la campaña electoral para las Elecciones Generales 2021 será el mayor plazo con que ahora contarán los partidos para inscribir las planchas presidenciales y las listas congresales, que hasta 2016 era de 90 y 60 días antes de la elección, respectivamente. Ahora contarán con 110 días, es decir que, desde el 22 de diciembre de 2020, fecha en que vence el plazo para presentar las solicitudes de inscripción de candidaturas, habrá arrancado la campaña electoral.

Si el plazo de la campaña para los candidatos al Congreso era dos meses, y de la fórmula presidencial tres meses, ahora estamos hablando de prácticamente cuatro meses de campaña.

Las medidas que se adopten deberán tener en consideración la campaña electoral que tendrán que hacer los candidatos en las elecciones internas.

Exclusión de candidatos

Nuestra legislación electoral exige que los candidatos a los cargos de elección popular presenten una declaración jurada de vida, en la que se consigna información personal, referida a la formación académica, experiencia profesional, trayectoria política, idoneidad y patrimonial. La omisión de información o la falsedad es sancionada con la exclusión del

¹¹ Artículo 41° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

candidato si el procedimiento concluye hasta treinta días antes de la elección, debiéndose tomar en cuenta que en primera instancia la exclusión es decidida por el Jurado Electoral Especial, y en segunda y definitiva instancia, vía recurso de apelación, el JNE revoca o confirma la decisión. Luego de ese plazo solo procede realizar una anotación marginal y dar cuenta del hecho al Ministerio Público para la denuncia penal respectiva. ¿Pero, resultará razonable y proporcional la sanción de exclusión, por no declarar información que está inscrita en los registros públicos, como la propiedad de muebles e inmuebles?

Esta discusión se ha acentuado a raíz de las Elecciones Congresales Extraordinarias que se realizaron el 26 de enero de 2020, en la cual la justicia electoral dejó fuera de carrera a un gran número de candidatos que no habían declarado sus bienes o sus rentas.

Ante la comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, en su reciente presentación virtual, el presidente del JNE ha señalado que se ha aplicado lo que dice la ley; es decir, la sanción de exclusión. Lo que el tribunal electoral plantea para que en las próximas elecciones se morigere la sanción, es que no se excluya a quienes omitan declarar bienes cuyo valor no superen los dos mil soles.

Creemos que esa no es la solución al problema. Si analizamos la mayoría de las exclusiones de la reciente elección, estas se originaron porque los candidatos no declararon bienes muebles o inmuebles que estaban inscritos en los registros públicos. Entonces, a fin de salvaguardar la participación política, si bien los sistemas del Estado adolecen de interoperabilidad, debe establecerse por ley que el sistema de la hoja vida del JNE, automáticamente se conecte con la base de datos de los registros de propiedad inmueble y vehicular de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, para que al momento en que el candidato llene su hoja vida, el sistema jale automáticamente toda la información de sus vehículos e inmuebles inscritos y no se le “olviden”, evitándose así las exclusiones.

Cabe mencionar que el JNE pone a disposición de los partidos la Ventanilla Única que cuenta con diversa información referida a los candidatos. Sin embargo, como el acceso es solo para el personero legal, quien

por lo general cuenta con limitados recursos, no se da abasto para revisar la información de todos los candidatos, generándose las omisiones que se han detectado.

Se debe procurar que los partidos utilicen en mayor medida la Ventanilla Única y para eso, se debe realizar una mayor capacitación y difusión de su funcionalidad. Pero, además, se podría establecer que el acceso no sea solo para al personero legal, sino que se habilite a más usuarios que el partido determine.

Bicameralidad

En el debate de la comisión de Constitución y reglamento también se ha abordado el tema de la bicameralidad, a propósito de la propuesta de la creación del distrito electoral para los peruanos en el exterior, que como ya hemos señalado, no debería significar quitarle un escaño a uno de los distritos electorales existentes, sino que se debería incrementar su número.

Siguiendo esa línea de pensamiento, vemos con agrado la creación de la Cámara de Senadores, la cual existió con la Constitución de 1979. Coincidimos con quienes señalan que hace falta un Senado, el cual serviría para una mayor reflexión y estudio de las leyes que se aprueban en el Congreso, que por lo general ahora son aprobadas con la exoneración de la segunda votación, lo que evita analizar con detenimiento los efectos y perjuicios que estas leyes podrían generar.

Esta propuesta que implicaría una reforma constitucional, podría ser una salida para que aquellos congresistas, del Congreso disuelto y del actual, que legítimamente aspiran a continuar su carrera política, lo hagan postulando al Senado. De mantenerse la unicameralidad, no se podrían reelegir de acuerdo con la prohibición absurda que se ha establecido en el artículo 90 A de la Constitución, introducido por mandato ciudadano luego del resultado del referéndum realizado el 9 de diciembre de 2018; salvo que el Pleno del JNE tenga una interpretación diferente.

Protocolos sanitarios

Los proyectos de ley en estudio proponen que, para realizar las elecciones bajo los temidos efectos de la pandemia, la autoridad rectora de la salud en el país, que en este caso es el Ministerio de Salud, apruebe los protocolos sanitarios correspondientes.

Sobre el particular, consideramos que se debe respetar la rectoría de la ONPE en la organización de los procesos electorales, evitando así cualquier injerencia del gobierno, así sea involuntaria.

Por lo que, en línea con lo dispuesto en el artículo 186° de la Constitución, que faculta a la ONPE a dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios, las cuales son de obligatorio cumplimiento para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, lo más prudente sería facultar al ente electoral para que apruebe los protocolos sanitarios para el proceso electoral, los que deberán ser propuestos por el Ministerio de Salud.

El JNE como ente que fiscaliza la legalidad de la realización de los procesos electorales, podrá revisar el protocolo aprobado por la ONPE, en caso de que algún partido político presentase una impugnación.

Conclusiones

Estamos a tiempo para analizar y debatir las propuestas necesarias para garantizar que las Elecciones Generales 2021, incluidas las primarias, se lleven a cabo con la mayor eficiencia que permita garantizar sobre todo la salud de todos los actores electorales.

Contamos con la ventaja de tener como referencia las elecciones de decenas de países que tienen proyectado realizar sus procesos electorales antes que el nuestro. Por ello, se debe facultar al JNE y la ONPE para que dicten las directivas de orden procedimental que ayuden a la eficiencia del proceso electoral.

Sin embargo, nos preocupa que en el debate de las medidas que se están planificando para las elecciones no participen quienes van a tener la conducción de los organismos electorales. Como es de público conocimiento, tanto la ONPE y el RENIEC a la fecha no cuentan con sus jefes titulares; por lo que debe exigirse a la Junta Nacional de Justicia, que, con la mayor celeridad, pero sin reducir los estándares de calidad, realice los concursos públicos correspondientes.

El JNE por su parte, se encuentra en un periodo de renovación del Pleno, porque cuatro de sus cinco miembros cumplirán su mandato en los próximos meses.

Perú: paridad y alternancia con voto preferencial

“Las mujeres pertenecen a todos los lugares donde se toman decisiones. No debería ser que las mujeres sean la excepción”.

RUTH BADER GINSBURG

Dos eventos graves, la crisis política y la crisis sanitaria, podrían haber sido causa suficiente para que se paralice el debate y aprobación de las propuestas de reforma política. El plan más ambicioso de las doce iniciativas legislativas propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en marzo de 2019 debió postergarse en medio de los enfrentamientos entre el ejecutivo y legislativo que tuvieron como resultado la disolución del Congreso el 30 de septiembre de 2019. El nuevo Congreso, electo en enero, tiene nueve grupos parlamentarios en una composición muy diferente al disuelto. El gobierno no tiene un grupo parlamentario pues no postuló una lista; el fujimorismo disminuyó de 73 parlamentarios elegidos en 2016 a 15. Este nuevo congreso se instaló el 16 de marzo, cuando el Perú enfrentaba la crisis sanitaria por el COVID-19, en estado de emergencia.

Un episodio en esta grave crisis entre ejecutivo y legislativo se cerró esta semana con el archivamiento del pedido de vacancia del presidente Martín Vizcarra por permanente incapacidad moral. Aun en este clima de tensiones políticas, entre 2019 y 2020 se han aprobado reformas. La mayor parte de ellas aplicables al proceso electoral de abril de 2021. El nuevo Congreso aprobó la reforma constitucional que establece un impedimento temporal para ser candidato a quienes tengan un proceso penal con sentencia condenatoria en primera instancia. Esta reforma es la primera que crea la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero, nuevas reglas de financiamiento de partidos políticos, así como la ley de paridad y alternancia.

Paridad y alternancia

El 23 de julio de 2020 se publicó la Ley N° 31030, por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. En 2019 se aprobó la primera ley de paridad y alternancia. Se aplicaría de manera escalonada: 40% en 2021, 45% en 2016 y 50% en el año 2031. La ley establecía que los organismos electorales y de la Defensoría del Pueblo analizarían las medidas adoptadas para promover la participación de la mujer en la política. “En un plazo no mayor de seis meses de concluido el mismo, presentan un informe al Congreso de la República, para alcanzar sus conclusiones y, en su caso, las propuestas, progresivas o inmediatas, para mejorar la eficacia y el impacto de las acciones dirigidas a favorecer la participación política de la mujer”¹. La nueva ley no solo elimina la aplicación progresiva, sino que la extiende a la lista de candidatos a la presidencia, en la que se elige al presidente y dos vicepresidentes², así

¹ Ley N° 30996, Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional, publicada el 27 de agosto de 2019.

² La Ley 31030 modifica la ley orgánica de elecciones estableciendo que los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, solicitan su inscripción en una sola fórmula, la cual debe incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre, una mujer o un hombre, una mujer, un hombre.

como a las listas para elecciones subnacionales³ y los cargos de la dirigencia de los partidos políticos⁴.

Cuotas y resultados electorales

En el Perú, de acuerdo al marco constitucional y legal antes de la reforma, se elegían 130 parlamentarios, por sistema proporcional, en veintiséis circunscripciones, con doble voto preferencial opcional, cuota de género de 30% de mujeres o varones en las listas y barrera legal de 5%.

La cuota de género se aprobó en el año 1997⁵. La ley dispuso que las listas debían incluir no menos del 25% de mujeres o varones, incremen-

³ Se modificó la ley de elecciones regionales estableciendo que las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La relación de candidatos titulares y accesitarios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política. []”.

En el caso de la modificación de la Ley de Elecciones Municipales La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

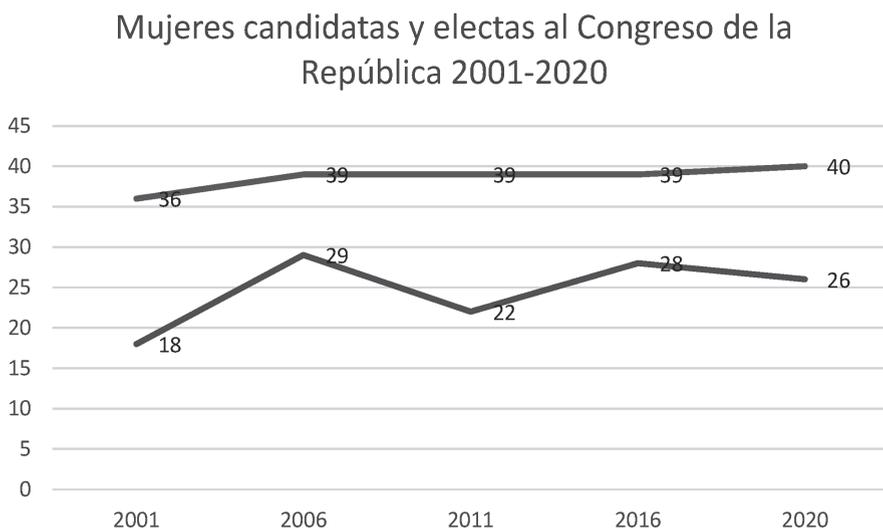
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que está conformada por el cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer; no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política”.

⁴ La Ley de Organizaciones Políticas establece ahora respecto de la participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político: “En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento del total de candidatos”.

⁵ Ley N^o 26859, Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

tándose a 30% en 2000⁶. Estas normas no incluyeron mandato de posición. La cuota se aplicó por primera vez en las elecciones del año 2000, duplicando la representación femenina de 10.8 a 20%; en 2001 alcanzó el 18.3%; en 2006, 29.1%; en 2011, 21.5%. Como puede observarse en el cuadro N° 1 esta se incrementó a 28% en las elecciones de 2016, y en el reciente proceso electoral de 2020 bajó a 26%.

Cuadro N° 1 Mujeres candidatas y electas al Congreso de la República 2001-2020



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9

Las cuotas de género a nivel subnacional han sido muy ineficientes para incrementar el número de mujeres electas. En listas cerradas y bloqueadas las mujeres ocupaban el último tercio con lo que su participación

⁶ Ley N° 27387 Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

cumplía con la cuota pero desnaturaliza el objetivo de la ley: lograr un mayor número de mujeres electas en los gobiernos regionales y locales.

Tabla N° 1 Porcentaje de autoridades mujeres electas en gobiernos subnacionales (2002-2018)

Cargo	2002	2006	2010	2014	2018
Gobernadora regional	12%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%
Alcaldesa provisional	3%	1.6%	4.6%	3.1%	3.6%
Alcaldesa distrital	3%	2.9%	3.7%	2.7%	4.9%
Consejera regional	22%	27.6%	28.1%	23.0%	19.3%
Regidora provincial	23%	25.1%	23.9%	25.6%	25.8%
Regidora distrital	27%	28.3%	28.0%	29.1%	30.7%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9

El factor del voto preferencial

El voto preferencial, candidaturas en lista cerradas y no bloqueadas, no es frecuente en la región. Si bien no es intrínsecamente negativo, tiene muchos efectos perniciosos, en los partidos, en las campañas, en el control del financiamiento⁷.

⁷ Sobre el impacto del voto preferencial ver: Campos, M, El voto preferencial en el Perú; Elecciones N 15, Vol. 14; pp. 85 al 108; Lima. Tuesta Soldevilla, Fernando; (2013) Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú; En: Revista de Derecho Electoral; Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica N.º 15, Enero-Junio, 2013 (2005) Representación Política:

La historia del voto preferencial en el Perú es paradójica. Fue rechazada inicialmente por los partidos políticos, luego impulsada por ellos, sin que hasta la fecha se haya terminado el debate que mantiene el tema en la agenda legislativa y de reformas electorales⁸.

¿Cuál es el impacto del voto preferencial en la elección de mujeres? En 2001, de las veintidós congresistas electas, cinco lograron su elección gracias al voto preferencial (23%). En 2006, de las treinta y cinco mujeres electas, quince (43%) mejoraron su posición. En 2011, de las 28, (43%) doce fueron elegidas gracias al voto preferencial. Un trabajo reciente del Jurado Nacional de Elecciones⁹ señala que si se hubiera eliminado el voto preferencial en 2016, seis mujeres más hubieran sido congresistas; si lo hubieran hecho en 2020, ocho. En efecto, los estudios de Gallo, Sample y Schmidt¹⁰ (2008) encuentran que no hay relación significativa entre el uso del voto preferencial y la elección de mujeres.

El número en la lista es un factor muy relevante en el voto preferencial. Las mujeres cabeza de lista tienen mejores oportunidades de ser electas. El citado estudio del Jurado Nacional de Elecciones muestra que en las elecciones parlamentarias de 2016 y 2020 “solo una de cada cuatro candidatas estuvo posicionada en el tercio superior de las listas”. Más de la mitad de las candidatas estuvo ubicada en el tercio inferior (58%). Asimismo en el reciente proceso electoral, solo el 15% de los primeros puestos de las listas parlamentarias fue ocupado por mujeres, porcentaje

Las reglas también cuentan, Sistemas electorales y Partidos Políticos; PUCP, Friedrich Ebert Stiftung; Lima El voto preferencial en el Perú. Nohlen, Dieter (2004); Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción. Lima: International IDEA - Transparencia.

⁸ Su historia se remonta a 1977. El gobierno militar lo introdujo para la Asamblea Constituyente. Haya de la Torre, líder histórico del APRA se manifestó en contra considerar que debilita a los partidos políticos. Los constituyentes lo eliminaron para las elecciones de 1980. En agosto de 1984, mediante Ley N° 23903 se restableció para las elecciones de 1985, manteniéndose hasta la fecha como doble voto preferencial opcional. La modificación realizada en 2019 lo elimina pero para 2026.

⁹ Jurado Nacional de Elecciones; Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Reporte Electoral N° 9; agosto 2020.

¹⁰ Gallo, M.; Samplek, Schmidt, G. “Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En: Ríos, M. Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina / Marcela Ríos Tobar (Editora) Santiago, Chile: Catalonia, 2008

que es menor al del 2016 (22%). Hay pues un trato diferenciado entre candidatos y candidatas.

Comentario final

La reforma planteada por la Comisión del Alto Nivel para la Reforma Política plantea paridad y alternancia sin voto preferencial en las elecciones parlamentarias. El voto preferencial sería utilizado en las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias que se aprobaron en la reforma de 2019. Estas elecciones se suspendieron a causa de la pandemia. Las primarias serán cerradas con dos modalidades: un afiliado un voto o mediante la elección de los delegados partidarios.

Un mayor número de candidatas no se había reflejado en un mayor número de congresistas electas. Esta es una línea de investigación aún pendiente. Sin embargo, los estudios señalan que un factor es el voto preferencial y el número asignado en la lista. El cambio sustancial en estas elecciones es la alternancia que permitirá mejores números para las candidatas y mayor visibilidad.

En el caso de las elecciones subnacionales de 2022, el efecto será más evidente pues el sistema electoral es de listas cerradas y bloqueadas.

Promoción de la participación política de la mujer a través de la paridad y alternancia en el Perú

NADIA RAMOS SERRANO

El 17 de septiembre de 1955, durante el Gobierno del Presidente Manuel A. Odría, se promulgó la Ley N° 12391 con la que se logró el Derecho al Voto de las mujeres mayores de edad y alfabetizadas; sin embargo, cabe señalar que en 1933 las mujeres tenían el Derecho al voto durante las elecciones municipales, sólo que tenían que reunir la condición de ser alfabetizadas, mayores de edad, casadas o madres de familia si es que fueran menores de edad. En 1955, a las mujeres se las consideraba ciudadanas una vez que alcanzaran los 21 años, supieran leer y escribir, o en su defecto fueran casadas y mayores de 18 años para que ejercieran ese Derecho; también el de participar en las elecciones que se dieron en 1956 donde fueron elegidas la primera Senadora y 8 Diputadas. Y en 1979, se consagró el voto universal en Perú.

En estos casi 65 años, desde que tenemos Derecho al Voto las mujeres, el Perú estuvo cumpliendo con los Tratados Internacionales suscriptos y ratificados por el Estado peruano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para lograr promover la participación de las mujeres como un ejercicio de promoción de la Democracia, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres y en armonía con el principio de no discriminación.

Cabe señalar que a medida que pasaban los años la participación de las mujeres en política se volvió a reducir, por lo que la sociedad civil impulsó la aprobación de las “Cuotas Electorales” que tiene como propósito lograr una mayor participación de las mujeres, los jóvenes y los miembros de las comunidades originarias. Esta primera acción afirmativa fue aprobada en 1997, estableciéndose inicialmente un porcentaje mínimo de 25% de mujeres u hombres en las listas de candidatos/as al Congreso. Posteriormente, este porcentaje se incrementó al 30% y se amplió la medida para

las elecciones para las alcaldías, las regidurías y los gobiernos regionales
¿De qué tratan las Cuotas Electorales:

“Las cuotas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa que las relaciones desiguales que existen en nuestras sociedades inciden también en el Sistema Político, haciendo que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido”.

Su finalidad, entonces, es contrarrestar estos sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos” (...). Las cuotas pueden ser de dos tipos: 1) Constitucionales y Legales; y 2) Voluntarias (de carácter estatuario, vale decir normatividad interna de las organizaciones políticas o de cualquier tipo)

Han pasado 23 años desde que se aprobaron estas acciones afirmativas denominada “Cuota de género”. Durante el proceso de evaluación de la aplicación de la cuota se constató, por ejemplo, que la ubicación de las candidatas mujeres, los jóvenes y miembros de las comunidades originarias eran colocadas dentro de la lista, pero en los últimos lugares sin posibilidad de ser elegidas como autoridades; un ejercicio que han venido repitiendo los partidos políticos en todas las elecciones aduciendo que están cumpliendo con la ley.

Durante las elecciones los funcionarios, las autoridades y observadores electorales dejaron recomendaciones respecto a que esta “cuota afirmativa” que estaba siendo mal utilizada por los Partidos Políticos al momento de elaborar las listas electorales por lo que se recomendó incorporar en la legislación electoral que las listas de candidatos y candidatas debiesen ubicar a las mujeres en posiciones con posibilidades reales de elección, lo que se hace posible a través del mandato de alternancia, que permite intercalar hombres y mujeres en las listas o reservar un porcentaje mínimo de escaños que deben ser ocupados por mujeres. Es a partir de dichas recomendaciones que la sociedad civil en Perú empezó a impulsar iniciativas

legislativas para que se aprobara la Ley de Alternancia y Paridad, porque no cabía duda de que la Cuota de Género había cumplido su ciclo, proponiendo la Ley de alternancia, se buscaba coadyuvar a la cuota de género, para lograr la participación de todos en igualdad de condiciones.

Según las últimas Elecciones Regionales y Municipales 2018 se mostró una gran ausencia de autoridades mujeres electas. Aunque en el país la población de mujeres suele ser superior (14'931,127) a la masculina, no ocurre lo mismo en cuanto a su participación política. Al momento de ir a emitir su voto en estos últimos comicios, las mujeres elegidas alcanzaron el 4.25% de esa representatividad. En tanto, apenas 81 mujeres fueron elegidas como alcaldesas distritales (4.32%) frente a la arrolladora cifra de 1793 hombres electos (95.68%) en ese mismo cargo. Asimismo, solo ocho mujeres (4.08%) fueron elegidas para el puesto de alcaldesas provinciales y ninguna mujer fue elegida como Gobernadora Regional, al menos en la elección del 2014 salió una.

Otro de los documentos que sustentó la propuesta de contar con una Ley de Alternancia y Paridad fue el Informe CEDAW/C/PER/CO/7-8 que fue emitido en 2014, después de las elecciones Regionales y Municipales en el Perú, en las que dan la siguiente recomendación:

“...aplique el sistema de cuotas y otras medidas especiales de carácter temporal, con objetivos y plazos diversos, encaminados a acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en el marco de una estrategia más amplia para conseguir la igualdad sustantiva de la mujer, en todos los ámbitos en que ésta se haya subrepresentada o en desventaja. Se exhortó al Estado a agilizar el proceso de adopción de los proyectos de ley sobre la igualdad de género y velar por que las listas de partidos que no cumplan el requisito de las cuotas de género, sean sancionadas debidamente con la denegación de la inscripción de sus partidos políticos”.

Por un lado, en Perú cada 5 años se lleva a cabo la elección Presidencial y por ende la elección Congresal, de la cual cabe señalar que en estos últimos 60 años fueron elegidas 188 mujeres que lograron convertirse en

Senadoras, Diputadas y Congresistas de la República. Por ejemplo, si enumeramos la evolución de las mujeres elegidas Congresistas desde el período congresal de 2001 a 2006, 22 mujeres (18.3%) ocuparon un escaño. En el Parlamento de 2006 a 2011, accedieron a 35 curules (29.2%). Y así, para el siguiente quinquenio solo obtuvieron 28 asientos (21.5%). En este último Congreso lograron tener 36 escaños (27.7%). Es decir, la presencia de la mujer en los últimos cinco periodos legislativos osciló entre el 18% y el 29%. Como vemos, en total, 121 mujeres (24%) resultaron electas frente a 379 hombres (76%) de 2001 a la fecha. Si observamos detenidamente las cifras nos daremos cuenta de que nunca hemos llegado al 30% de participación política de las mujeres. Por otro lado, cabe señalar que en 60 años de Derecho al voto sólo tuvimos once (11) candidatas a la Presidencia de la República del Perú, que no tuvieron éxito, aunque cabe precisar que dos (02) mujeres políticas llegaron a la segunda vuelta electoral, pero fueron derrotadas en las urnas.

A partir de esto se llevaron a cabo varias actividades para promover las propuestas de Ley sobre Paridad y Alternancia, para ello se invitó a especialistas y autoridades de otros países para que compartieran sus experiencias para encontrar el mecanismo adecuado para implementar medidas complementarias a la cuota de género con el fin de acelerar y equilibrar la presencia de las mujeres en los espacios de participación política. Tal como sucede en países como: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, donde actualmente se aplica la paridad combinada con mandatos de alternancia. En los países que optaron por este mecanismo, los efectos resultaron positivos, al elevarse el número de mujeres en cargos de elección popular por encima del 35%.

En países como Colombia y Costa Rica, donde las cuotas han sido de 30% y 40% respectivamente, se han alcanzado altos niveles de participación femenina, llegando incluso a casi un 50% de escaños en sus Asambleas Legislativas.

En el caso de Ecuador, la positivización de la paridad en su normativa empieza a finales del siglo XX. “La Ley de Cuotas fue aplicada en seis procesos electorales. De ellos, solo en 2007 y 2009 se aplicó correctamente”

(Choque, Torres y Goyes 2013,56). Del mismo modo, la paridad femenina fue establecida en el texto constitucional ecuatoriano (1998), en su artículo 102: *“El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular”*.

Si bien al inicio estas medidas tuvieron muchas críticas y obstáculos para su correcta aplicación, las constantes movilizaciones de mujeres para hacer valer sus derechos a la participación hicieron que para 2004 se llegara a un 40% de participación popular.

Finalmente: Argentina, en 2001 dio inicio a la exigencia de cuotas femeninas en las listas. Para 2002, se alcanzó un 30.7% de representación femenina en la Cámara de Diputados y un 35.2% en el Senado, cuando su cuota mínima era del 30%.

En el Perú recién el 25 de julio del 2019 se aprobó la Ley que establece la paridad y alternancia en las listas para elección popular. El Proyecto de Ley sobre la paridad y alternancia en las listas de representación popular fue presentado por el Poder Ejecutivo, como parte de la Reforma Política. El documento original propone la modificación de los artículos 18,20,21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones. La modificación original al artículo 116 propuesta por el Ejecutivo establece que:

“Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada”.

El objetivo de la ley es exigir que las listas de representantes tengan un 40% (al menos) de mujeres o de hombres, ubicadas (os) de forma alternada. Todo ello con la finalidad última de generar mayores oportunidades al acceso de las mujeres a las elecciones. Uno de los principales cambios es la modificatoria del artículo 116 de la Ley General de Elecciones (o Ley N° 26859). La modificación de este artículo establece que:

“...el conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada [...] el voto se emite a favor de candidato individual”.

Una vez realizadas las elecciones internas en los partidos, se saca la lista oficial, en la que se ordenan por cantidad de votos, es decir, que los candidatos con más votos se posicionarán en los primeros lugares de la lista. Del mismo modo, “una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo, se continuará con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima”.

Dentro de la Ley de Paridad y Alternancia tenemos una Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Modificatoria aprobada donde se establece que, para las elecciones generales del 2026, las listas deberán tener un 45% de mujeres u hombres; mientras que para el 2031, la cifra ascenderá al 50%. En ambos casos, se exige que el posicionamiento sea intercalado.

El proyecto sobre paridad y alternancia en las listas es, pues, un avance significativo para el reconocimiento de las mujeres y el aumento de sus posibilidades a postular a cargos públicos. Vemos que, aunque la participación femenina en el Congreso es menor de lo esperado por la Ley (hay al menos un 10% de diferencia entre lo que se espera y la cantidad de representación actual), la exigencia de una mayor participación femenina puede acortar la brecha para las próximas elecciones.

En Perú actualmente se están llevando a cabo elecciones sui generis para elegir Congresistas para el período 2020-2021; Sin embargo, la Ley de Paridad y Alternancia no pudo ser aplicada en esta elección, aunque cabe precisar que un Partido Político aplicó la Ley por voluntad política de sus militantes; por otro lado, el proceso de aplicación de la Ley de manera obligatoria se dará en las elecciones de 2021, donde la cuota será del 40%; en 2026, de 45%; y de 50% para las elecciones de 2031. La lista de candidatos está integrada por no menos del 40% de mujeres o de hombres, ubicados en forma intercalada. El resultado será a partir de las elecciones internas o primarias que determinará a los integrantes de

la lista de candidatos para la elección general. La relación de candidatos está integrada del primer al último lugar, según la votación alcanzada. También se establece la alternancia entre candidatos hombres y mujeres en las listas que postularán las organizaciones políticas. Esta iniciativa legislativa modifica los artículos 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones. Para alcanzar esas metas de Participación y lograr la igualdad será necesario trabajar en la homogeneidad social, la aceptación y apertura de la perspectiva de género, o incluso la estructura misma y tradición de los partidos políticos para incorporar estos cambios durante la elaboración de las listas electorales. Asimismo, establece que la lista al Congreso, para las elecciones generales, considerará los resultados de la democracia interna y se ubicarán los candidatos en forma intercalada: Una mujer un hombre o un hombre una mujer”.

Las Disposiciones Transitorias Especiales especifican la aplicación progresiva de la modificación del artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones. Así, para las Elecciones Generales del año 2026 las listas de candidatos al Congreso deberán incluir 45% de mujeres o de varones, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.

Asimismo, para los comicios generales del año 2031, se lograrán listas de candidatos formadas por igual porcentaje (50%) de mujeres y hombres, ubicados de manera intercalada: una mujer un hombre o un hombre una mujer.

Para complementar esta Ley de Paridad y Alternancia, está la Ley del Financiamiento de los Partidos Políticos que tiene como propósito que los Partidos Políticos usen estos recursos para los gastos operativos, adquisición de inmuebles y mobiliario, así como en actividades de formación, capacitación, investigación y difusión de la anterior. Cabe señalar que, en 2017, diez partidos políticos, que superaron la valla del 5% de votos en las Elecciones Generales 2016 (algunos de ellos gracias a alianzas electorales), obtuvieron el derecho a recibir financiamiento público directo. Según la norma, se distribuirán más de 74 millones de soles por ese concepto antes mencionado en el quinquenio 2017-2021. Según la Oficina Nacional de Procesos Electorales el monto asciende a un total de S/ 74'067,492.80 millones que son y serán entregados a seis partidos: Fuerza Popular, que tuvo

mayor representación en el Parlamento, recibirá S/22'589,270.18 millones hasta 2021, seguido del Partido Contigo, con S/ 12'935,655.33 millones, Frente Amplio, con S/11'710,082.88 millones, APP, con S/ 9'422,048.60 millones, Alianza Popular, con S/8'976,101.61 millones, y Acción Popular, con S/8'434,334.20 millones.

Finalmente, espero que la ONPE continúe con su trabajo de fiscalización sobre los recursos que le están brindando a los Partidos Políticos con representación Parlamentaria porque considero importante la creación de Escuelas de Formación Política dirigida a los militantes partidarios en la que deben reforzar el trabajo con las mujeres, jóvenes, líderes de comunidades originarias, personas con discapacidad y afrodescendientes con la finalidad de garantizar que los partidos políticos se fortalezcan, que en cada elección tengamos nuevos rostros, se promuevan ideas y que realmente estos nuevos valores políticos integren las listas electorales y llegue a los espacios de poder gente formada y con conocimiento de lo político. Asimismo, los Partidos Políticos que no están recibiendo Fondos Públicos deberían tener la voluntad real de iniciar procesos de capacitación para sus líderes e integrantes partidarios.

Electoralismo autocratizador y conflicto político en Venezuela¹

HÉCTOR BRICEÑO & ARMANDO CHAGUACEDA

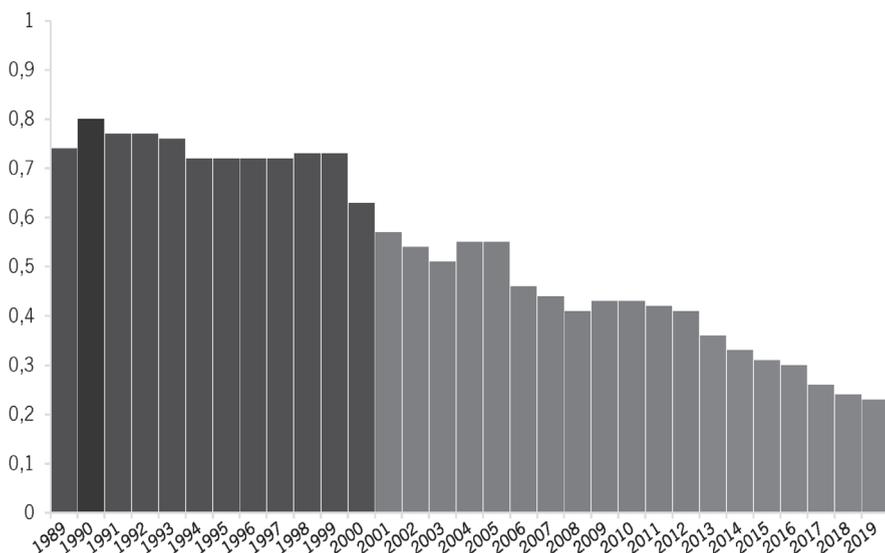
Venezuela se encuentra nuevamente frente a una coyuntura política decisiva. El período constitucional de la actual Asamblea Nacional (AN) vence en enero de 2021, por lo que es imprescindible su renovación. Sin embargo, desde la última elección parlamentaria las condiciones políticas en el país se han deteriorado vertiginosamente, hasta convertirlo en un régimen profundamente autoritario en el que represión política y social se ha extendido a todos los campos de la vida, tal como lo reconoció el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, en julio de 2019². Si tomamos como referencia el indicador de tipo de régimen del proyecto *Varieties of Democracy*, V-Dem³, representado en el gráfico 1 (índice de democracia electoral) el deterioro político a partir del año 2013 no deja lugar a dudas: en Venezuela hace tiempo no hay democracia.

¹ Los autores agradecen a Andreas Schedler sus comentarios a una versión previa de este texto.

² <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

³ <https://www.v-dem.net/en/>

Gráfico 1. Índice de democracia electoral, 1989-2019



Fuente: Varieties of Democracy, cálculos propios.

Escala: 1-0,8: democracias plenas; 0,79-0,6: democracias defectuosas; 0,59-0,40 regímenes híbridos; 0,39-0: autoritarismos.

En materia electoral, las precarias condiciones para competitividad que habían logrado sobrevivir 20 años de presiones, fueron finalmente dismanteladas luego de la victoria opositora en las parlamentarias de diciembre de 2015 (ver gráfico 2), convirtiendo cualquier elección en un fenómeno cualitativamente distinto. Ilegalización de todos los partidos políticos opositores importantes, inhabilitación, persecución y encarcelamiento de líderes opositores, incluidos diputados que gozan de inmunidad parlamentaria; redistribución de centros electorales y electores bajo criterios políticos; cambios en el sistema automatizado sin auditorías creíbles, especialmente luego de la salida de la empresa Smartmatic en 2017 y más recientemente tras la destrucción de casi la totalidad de las máquinas

del sistema de votación automatizado⁴; registro electoral desactualizado, consecuencia de la profunda crisis migratoria (externa e interna) que ha reconfigurado la distribución poblacional del territorio nacional; y finalmente, el evidente y, en ocasiones, incluso ostensible rol parcializado desempeñado por las autoridades electorales, que incluye no solo al Consejo Nacional Electoral (CNE) sino también a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), conforman una estructura de ventajismo institucional casi imposible de evadir, que hace la participación opositora en unas eventuales elecciones parlamentarias no solo muy cuesta arriba, sino incluso insensata, pues aún contando con un amplio y mayoritario apoyo popular, solo serviría para legitimar al régimen autoritario a través de un falso rito de fachada pseudo-electoral y con un resultado prediseñado.

Cuadro al que se suma la aparición en 2018 de una oposición leal al régimen, sin vocación de poder y orientada a usufructuar la anulación represiva de sus antiguos colegas de la oposición real y mayoritaria. Desde las elecciones presidenciales de hace dos años, un dirigente, grupo y formación opositores (Henry Falcón y sus simpatizantes) se apoyan en el régimen para tratar de alcanzar el control del liderazgo. En contra de la línea opositora mayoritaria –que controla el Parlamento–, la narrativa de Falcón identifica a aquella como su principal adversario, dedicando más energías, tiempo y argumentos a atacarla por “extremista” que a confrontar al gobierno de Maduro. Así, desarrolló una desabrida campaña, incapaz de convencer y movilizar a los otros partidos y a la base opositora. Era imposible –institucional, sociológica y psicológicamente– que la ciudadanía opositora le diera la victoria en esa pseudo-elección a Falcón, quien ya había perdido –sin pelear su denuncia de fraude– la elección para gobernador en Lara en 2017. Cuando el 20 de mayo Falcón denunció fraude, amenazó con generar movilizaciones frente al hecho, para luego limitarse a entregar una queja ante el TSJ.

⁴<https://www.efe.com/efe/america/politica/se-queman-casi-todas-las-maquinas-de-votacion-sistema-electoral-venezolano/20000035-4191131>

Con la instalación de la llamada Mesa de Diálogo Nacional (MDN)⁵ se profundizó la relación entre este sector de la oposición y el régimen. En intervenciones dentro y fuera del país, sus principales representantes insistían en el carácter intolerante, plegado a EUA y golpista de la mayoría opositora. La misma narrativa sostenida por el gobierno de Maduro. En este escenario, proyectado al presente ¿cuáles son las condiciones mínimas de competitividad que podría aceptar la oposición para participar en elecciones?

Plantear la pregunta de esta manera tiene una doble intencionalidad. En primer lugar, aceptar que las condiciones electorales *democráticas elementales* no están al alcance. El gobierno se reconoce a sí mismo minoría desde hace al menos 5 años, por lo que sabe que una elección con condiciones mínimamente competitivas pondría en peligro su permanencia en el poder, y las parlamentarias del año 2015 junto a sus consecuencias están allí como recordatorio permanente. Así, la esperanza del gobierno es conceder unas pocas garantías aceptables solo para una pequeña parte de los opositores, que mantengan a las grandes mayorías, incluidos los partidos opositores más importantes lejos de los centros de votación⁶. El equilibrio ideal del gobierno es lograr la participación voluntaria⁷ de uno y tan solo uno de los partidos del G4⁸ en contra la voluntad del resto. Sin uno de ellos el gobierno ya constató que no es posible convencer audiencia alguna, y las elecciones de mayo de 2018 también son un recordatorio viviente.

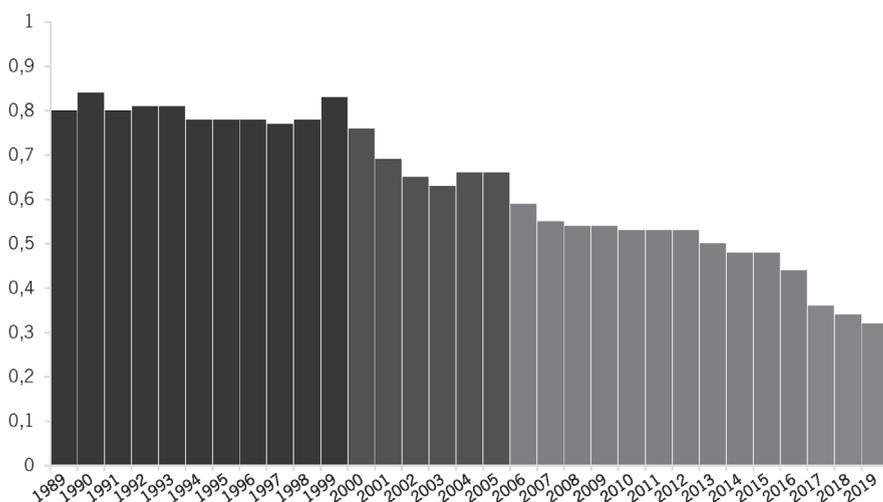
⁵ <http://mppre.gob.ve/2019/09/17/mesa-de-dialogo-nacional-por-la-paz/>

⁶ Y de todo el proceso electoral.

⁷ La intervención judicial del Partido Acción Democrática (AD), a través de una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia 0071 de fecha 15.06.20 que nombra una directiva ad hoc provisional, es un claro indicio de que no pudiendo lograr la participación voluntaria de los partidos, la segunda opción es obligarlo.

⁸ Se denomina G4 a los partidos Acción Democrática (AD), Primero Justicia (PJ), Un Nuevo Tiempo (UNT) y Voluntad Popular (VP).

Gráfico 2. Índice del componente electoral, 1989-2019



Fuente: Varieties of Democracy, cálculos propios.

Escala: Escala de condiciones electorales mide el nivel de cumplimiento del principio electoral democrático⁹, en la que “1” representa elecciones democráticas competitivas y “0” ausencia de condiciones para competir por el poder a través de elecciones.

El nombramiento de un CNE confiable de mutuo acuerdo es un sueño convertido en pesadilla gracias a la sentencia 0070 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia¹⁰. Recordemos por qué no se nombró antes un CNE a través de la AN. A fines de 2019 se anunció el comienzo

⁹ El Proyecto V-Dem aclara que el “principio electoral de la democracia busca lograr la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas entre líderes y ciudadanos a través del mecanismo de elecciones competitivas. Se presume que esto se logra cuando el sufragio es extenso; las organizaciones políticas y de la sociedad civil pueden operar libremente; las elecciones son limpias y no están empañadas por fraude o irregularidades sistemáticas; y el director ejecutivo de un país se selecciona directa o indirectamente a través de elecciones”.

¹⁰ <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309872-0070-12620-2020-20-0215>.

del proceso de renovación del CNE, abriéndose una ventana para una negociación con el chavismo, encauzando el conflicto por la vía electoral. La renovación de los poderes padeció el efecto de la amenaza represiva, que hizo que los potenciales candidatos ciudadanos temieran postularse. Si a eso sumamos la experiencia de los magistrados del TSJ designados por la AN –exiliados por la persecución– y la figura del desacato –que los vetaba a desempeñar su cometido– el nombramiento de un nuevo CNE fue bloqueado desde el poder. A esto debemos añadir la suspensión del procedimiento el 16 de marzo de 2020 como consecuencia de la pandemia del COVID-19¹¹.

Esta nueva directiva debe ser simultáneamente tanto denunciada por su origen ilegítimo, como puesta a prueba. Y no solo sus lealtades, sino también sus capacidades técnicas y políticas. Según los primeros trabajos periodísticos, la experiencia de los nuevos rectores es bastante limitada¹², salvo en un par de ellos, por lo que no debería descartarse que su inexperiencia pudiera contribuir a lograr algunos cambios positivos, aunque sean estos involuntarios. En todo caso, parece claro que las tendencias seguirán acelerándose en los próximos meses.

En este escenario, la meta del gobierno es legitimarse ante una parte de la comunidad internacional lo suficientemente extensa como para mantener rutas financieras y comerciales que le permitan continuar evadiendo el cerco de las sanciones, así como entre sus aliados verde oliva internos. El ideal de la oposición, por su parte, es que el proceso electoral permita expresar libremente el altísimo rechazo popular acumulado en contra del gobierno, y capitalizarlo así en la conformación de una nueva Asamblea Nacional. Por esto, el escenario óptimo opositor es lograr garantías político-electorales para la participación de los líderes y partidos políticos hoy ilegalizados e inhabilitados, garantías de auditabilidad del sistema electoral y para la movilización popular sin temor a ser reprimidos. Ello implica al menos las siguientes 6 garantías: 1. nombramiento de un nuevo CNE

¹¹ <https://presidenciave.com/parlamento/comite-de-postulaciones-electorales-suspende-hasta-nuevo-aviso-el-proceso-de-renovacion-del-cne-por-la-pandemia-del-coronavirus/>

¹² <https://efectococuyo.com/politica/quienes-son-los-rectores-del-nuevo-cne/>

confiable de consenso; 2. legalización de partidos y candidatos; 3. reconstrucción del sistema de voto automatizado permitiendo todas las pruebas y auditorías (incluida la auditoría de huellas dactilares recogidas por el sistema autenticación-SAI o su sustituto); 4. permitir la participación de una misión de observación internacional de una institución reconocida; 5. auditoría y actualización del registro electoral; 6. aprobación de las proyecciones de población por parte de la Asamblea Nacional.

El contexto cambió radicalmente. Asistimos a un momento de marcado *electoralismo*, entendiendo este cómo invocación discursiva e imposición fáctica de cambios y convocatorias comiciales; donde lo electoral es más forma que contenido, porque se vota candidatos autorizados pero no se elige alternativas de poder. *Electoralismo* impulsado como instrumento de la agenda autocratizadora del gobierno de Nicolás Maduro. De modo similar a como operó años atrás el *participacionismo*, impulsado por Chávez, el cual consistió en la promoción de formas de participación comunitarias carentes de autonomía y sujetas verticalmente al aparato estatal y partidario oficialistas. Formas ambas –*electoralismo* y *participacionismo*– de simulación de una anatomía institucional democrática, bajo la cual se despliega, cada vez con menos matices, la fisiología de procesos de concentración y ejercicio autoritarios del poder.

En resumen, los escenarios ideales de gobierno y oposición son antagónicos y configuran un juego de suma cero, en el cual los escenarios ideales son inaceptables para la otra parte, pues proyectan una derrota total futura. Pero vale la pena rescatar el concepto de “*error de cálculo*” (*miscalculation*) como disparador de cambios políticos, concepto que apunta a fallos en las previsiones realizadas por los regímenes autoritarios, que al intentar abrir una válvula de escape controlada para liberar la presión social acumulada, son rápidamente desbordadas por los deseos de cambio de la población, tal y como pasó, por ejemplo, en las parlamentarias 2015, un caso típico de menosprecio de la magnitud del descontento popular y de la capacidad de movilización y articulación opositora. Y esta es la segunda razón por la que la pregunta realizada en un párrafo anterior fue planteada de esa manera: ¿se puede (y debe) participar en elecciones

bajo condiciones inferiores a las básicas democráticas? Ante semejante autocratización del espacio electoral –y de todo el sistema político– salta la pregunta ¿cuál es el escenario alternativo? ¿Cuáles son las consecuencias del fracaso de la vía electoral?

La respuesta es: depende. En Venezuela la democracia desapareció hace tiempo, por lo que esperar condiciones democráticas en un contexto de creciente autocratización es tan improbable como iluso. Y es allí donde subyace la diferencia: en identificar qué condiciones electorales son funcionales en el contexto político actual, calibrando el por qué y para qué participar en elecciones bajo este contexto.

Si se decidiese participar en elecciones bajo un contexto tan adverso, algunos obstáculos podrían, tal vez, sortearse. La normativa electoral admite, por ejemplo, la formación de grupos de electores e independientes que podrían conformar una organización alternativa electoral en caso de que los partidos se mantengan ilegalizados o secuestrados por las sentencias del TSJ¹³. Líderes políticos no escasean en los partidos políticos opositores y quizás la falta de experiencia se equilibra con el extraordinario compromiso democrático que tienen los cuadros medios de dichos partidos.

Abundan posiciones polares, a partir de análisis y respuestas reactivas. Quienes quieren “aprovechar el proceso” para movilizar a la población, a menudo desestiman el efecto de la diáspora, la represión, la pérdida de liderazgo y de estructuras de la oposición, así como la falta de credibilidad y vocación de poder de los candidatos de la “*oposición leal*”. Por su parte, quienes insisten en mantener los espacios, menosprecian el poder del cha-

¹³ Al momento de escribir estas líneas el Consejo Nacional Electoral no había convocado aún a elecciones parlamentarias, por lo que la posibilidad de conformar Grupos de electores, era una alternativa válida, posible y vigente. Sin embargo, en el transcurso de tiempo que pasó entre la redacción final y la publicación, el CNE convocó a elecciones parlamentarias para el 06 de diciembre de 2020 y presentó un ajustado cronograma para la constitución de grupo de electores cuyo primer requisito era la solicitud de denominación y siglas, entre el 07 y 08 de julio, sin embargo, hasta el momento no hay información de registro de ningún grupo de electores (<http://www.cne.gob.ve/web/normativa-electoral/elecciones/2020/asamblea-nacional/documentos/aviso-oficial-para-la-conformación-de-grupo-electoras-y-electores-2020.pdf>).

vismo para construir una oposición autorizada, funcional para la mínima legitimidad internacional.

Aún así, reivindicar lo electoral no es colaboracionismo. La fuerza social y el compromiso democrático de la mayoría opositora, reprimida en las calles y forzada al exilio, hasta ahora se ha expresado en toda su magnitud a través de procesos electorales. Pero el reclamo original es por “elecciones libres” o, mínimamente competitivas. Una elección para democratizar o, al menos, mantener espacios y prerrogativas de poder real, no para cohabitar de modo autorizado. La elección es políticamente útil y relevante solo si desde ella se construye un liderazgo y movimiento democratizadores.

Pero los candidatos no psuvistas, autorizados desde Miraflores, no tienen ese objetivo, capacidad y valores. Dejando fuera a quienes representen el papel de oposición sin vocación real para serlo –colaboracionismo– la pregunta es si hay espacio para inscribir candidatos y partidos que mantengan un mínimo de espacio institucional para enfrentar al régimen. Quien decida participar, debe convencer a los votantes de su compromiso democrático. Pero si te dejan “oponerte” mientras vetan los partidos, líderes y candidatos no autorizados, solo participas porque al gobierno le conviene.

La dictadura quiere repetir el 6 de diciembre de 2020 la victoria del 20 de mayo de 2018, evitando el error del 6 de diciembre de 2015. Desde aquel momento, perdido el apoyo popular, su decisión ha sido mantenerse a cualquier costo. Al perder la AN en 2015; enseguida la desconoció. En 2016 bloqueó el Referendo Revocatorio y postergó las elecciones regionales. En 2017 instaló una ilegal e ilegítima Asamblea Nacional Constituyente (ANC), pese a la movilización social en calles y comicios organizados por las universidades y la sociedad civil. En 2018 adelantó y vulneró a conveniencia la presidencial. Ahora nombra ilegalmente un CNE, pactado con actores que no fueron electos. Un CNE impuesto que genera abstención masiva. Un CNE que aniquila los nobles deseos de “buscar salida negociada” y lograr “mínimas condiciones”. Acaba ese dilema y pasa a otro punto. ¿Para qué y cómo ir a esta elección? No se trata ya de una cancha inclinada contra la oposición –ventajismo– sino de otra con la entrada

vetada a esta. ¿Qué quedaría para voto útil realmente opositor? Movilizar gente a sufragar por los designados de la Mesita? ¿Tendrá eso algún efecto simbólico o práctico democratizador?

En Venezuela ha ocurrido la proscripción *de facto* del pluralismo. Si fuese *de jure*, ello hubiera simplificado las decisiones y evaluaciones frente a la realidad: todos los opositores estarían proscritos. Pero por factores que van desde lo psicológico –asumir el hecho de la imposición autoritaria siendo mayoría social– a lo político –el interés en mantener espacios y cupos para políticos cuya vida y carrera es ejercer cargos– tal situación no se reconoce. Porque es duro asumir que se entraría en otro tipo de disputa, en una resistencia cívica cualitativamente más compleja que la lucha política actual.

Para la resistencia frente a este autoritarismo cerrado, es clave la articulación de fuerzas (realmente) opositoras. La unidad forzada con un colaboracionismo sin vocación de poder o el extremismo sin recursos para disputarlo –formas ambas de la esterilidad política– son inútiles.

El dilema de perder la AN como único espacio (residual y debilitado) de representación democrática, que concita apoyo internacional, es real. Las tesis de “gobierno en exilio” o “continuidad administrativa” presenta importantes falencias, ligadas a la paulatina irrelevancia política y al alejamiento del territorio y población cuyo gobierno disputan a la dictadura. En particular, con independencia de razones de quienes lo sugieran, un “gobierno en el exilio” nunca ha funcionado. Su existencia distorsiona percepciones y rutas, se subordina a actores y condiciones externos sin influencia en país originario.

El gobierno ha sido sagaz al aplicar la *táctica del salami* –nombrada así por el dictador comunista Matyas Rakosi– orientada a cercenar, paulatina pero indeteniblemente, los espacios, actores y recursos opositores. La resistencia a esto ha sido heroica e impedido su consumación. Pero su carácter paulatino ha complicado la comprensión incluso psicológica de la realidad. En suma: no se aprecia, desde el análisis realista, los mínimos de condiciones y ganancias de participar en una elección con veto estruc-

tural a cualquier oposición real. Eso puede cambiar, pero sería resultado de actores y eventos ahora invisibles.

Bajo ese electoralismo, puede ser desgastante concentrar toda la energía en dilucidar el “dilema de participar”; cuando al ventajismo anterior se lo ha sustituido por un veto total de entrada a la cancha. La participación, sin otra expectativa que capturar algunos espacios institucionales, no redemocratiza. Aún más, puede dar legitimidad al oficialismo. En un régimen que ejerce autoritaria y verticalmente el *gobierno de los hombres*, es iluso pensar que una *administración de las cosas*, limitada y periférica, puede cambiar la situación. La abstención, sin una campaña de comunicación y movilización política que trascienda ese acto, tampoco detiene la autocratización.

Inscribir la agenda opositora en el ciclo electoral, aún con partidos y candidatos vetados, podría hacerse revisando las campañas en países de autoritarismo hegemónico como Rusia. Allí los opositores bloqueados por los sistema han presionado a las autoridades electorales, saliendo a las plazas, sondeando alianzas puntuales con algunos aspirantes a cargos de elección popular¹⁴. Esa ruta les ha permitido difundir un mensaje, en el marco de la lucha mayor por recuperar la democracia. Incidiendo dentro del proceso comicial no en procura de cargos públicos sino para movilizar a la ciudadanía. Exponiendo ante el país y el mundo que la oposición está viva, que el gobierno hace fraude y reescalando el conflicto. Análisis recientes de Iria Puyosa¹⁵, Benigno Alarcón¹⁶ y Luis Gómez Calcaño¹⁷ apuntan a esa forma de participación entendida como resistencia civil, donde lo electoral es apenas un paisaje de fondo, sobre el que se inscribe la movilización social.

¹⁴ <https://www.v-dem.net/media/filer-public/fd/8e/fd8e4c61-7c04-4e86-9046-39079e795cb9/uwp-30-final.pdf>

¹⁵ <https://runrun.es/opinion/413376/viendo-venir-al-pueblo-que-protesta-en-cuarentena-por-iria-puyosa/?fbclid=IwAR3nl6biadfxcXUNBT0oZPdeX7ODq6Cxlu0YkIFLviWmUn0qojSnOKmg4>

¹⁶ <https://politikaucab.net/2020/07/06/el-eslabon-perdido-en-el-debate-de-la-oposicion/>

¹⁷ <https://prodavinci.com/luis-gomez-calcano-una-solucion-provisoria-se-volvio-permanente/>

Acompañando esas acciones, valdría la pena procurar observadores internacionales independientes que, aún sin ser formalmente invitados por el ente electoral, registren la trayectoria del proceso¹⁸. Por supuesto, las diferencias son importantes en cuanto a las restricciones en el acceso, pero se buscaría brindar a la comunidad nacional e internacional una visión confiable de los acontecimientos. Adicionalmente, están los registros de múltiples medios de comunicación internacional, que ofrecen balances de sucesos no siempre accesibles a los connacionales.

La proscripción y amaestramiento, en cámara lenta, de partidos en Venezuela es estrategia magistral. Traslada disputas caníbales al seno opositor. Una respuesta podría ser fusión –no coalición– en una entidad única y definición de ruta común de quienes adversan en serio a Maduro. Pugnar por condiciones, ya no mínimas sino *diminutas*, es imprescindible; amén de un acuerdo básico de conciliación y respeto entre opositores, en función de frenar la continuidad del proceso de autocratización. Acuerdo que debería intentar incluir más allá del espectro opositor hasta incorporar cada vez sectores más amplios, e incluso de ser posible, al chavismo o parte de éste que esté dispuesto a hacer concesiones necesarias para aliviar el sufrimiento de los venezolanos, sin que esto implique la renuncia al legítimo derecho de luchar por el rescate de la democracia¹⁹.

¹⁸ Es preciso recordar que la administración electoral es mucho más que lo que hacen o no los rectores. Es una amplia estructura que inicia bajo los rectores y culmina en cada mesa de votación; que se complementa con la red de organizaciones de la sociedad civil y en específico de observación electoral, medios de comunicación, e incluso informantes, que brindan destellos de luz sobre lo que sucede detrás de las oscuras decisiones de la directiva del ente comicial.

¹⁹ Michael Penfold ha escrito unas interesantes reflexiones sobre este punto: <https://twitter.com/penfold-michael/status/1271465244880252931?s=20>

20 años de la Constitución bolivariana: fundación de la república autocrática¹

EDUARDO REPILLOZA FERNÁNDEZ

Dos décadas después de la fundación de la llamada V República de Venezuela, conviene revisar y discutir los hechos que la establecieron y que dieron forma al sistema político que rige actualmente a los venezolanos. Para ello, debemos recordar que la democracia hace tiempo no se estudia bajo preceptos dicotómicos (si existe o no existe), sino que se la analiza haciendo uso de un enfoque que la entiende como un régimen multidimensional, en el que hay elementos que están más presentes que otros. Es imposible pretender un sistema democrático perfecto, pero sí uno lo más justo posible, donde prime el equilibrio de todos sus componentes. Lograrlo en la práctica es una tarea sumamente difícil.

La transformación de Venezuela se dio con una rapidez vertiginosa entre 1998 y 1999, cuando Chávez accedió a la presidencia por la vía electoral con su proyecto de poder y con la expresa intención de sustituir la democracia representativa o liberal, por una de corte “participativo y protagónico” o de masas. Allá por 1999, el Dr. Humberto La Roche, entonces magistrado de la extinta Corte Suprema de Justicia, con respecto a la distinción que se hacía en el debate público entre estos dos formatos de democracia, exponía que aunque los dos delegan potestad de gobernar a autoridades electas, el sistema “participativo” era más democrático, en cuanto se entiende que el ciudadano delega autoridad pero conserva su potestad soberana de intervenir el poder. Nuevos mecanismos de “participación” contemplados en la nueva Constitución de 1999 vinieron a reforzar esta interpretación.

¹ Este artículo contiene extractos de *Así se vota en Venezuela*, segunda entrega de la serie *Así se vota*, proyecto editorial de Transparencia Electoral para América Latina.

Más aún, el Dr. Allan Brewer-Carías consideró en aquel momento que el reto del país era perfeccionar la democracia para lograr que sobreviviera, y para ello se debía sustituir lo que llamó el “Estado Centralizado de Partidos” por un “Estado Descentralizado Participativo”² (p. 46). El argumento se centraba entonces en que era necesario descentralizar el Estado, por un lado, y por el otro, sustituir el sistema representativo con elecciones generales cada 5 años por un sistema más participativo.

Claramente y a la luz de la evidencia, 20 años más tarde, hoy día, podemos afirmar que independientemente del apellido que se escoja darle a la democracia, son las prácticas democráticas (es decir, las reglas no escritas) las que el sistema político debe salvaguardar. Si bien la Constitución y las leyes sirven como marco, este no sobrevive si hay disposición por parte de los actores de reinterpretar a conveniencia sus disposiciones y abusar de prerrogativas constitucionales y legales. En esto basan su argumento Levitzky y Ziblatt (2018) en su último trabajo sobre el declive de la democracia estadounidense. La Constitución “bolivariana” fue elogiada en todo el mundo por ser en apariencia una carta magna de vanguardia, pero los vacíos legales y constructos académicos de intelectuales pro-chavismo fueron capaces de dar vuelta lo contemplado en ella para lograr centralizar aún más el Estado y burlar la voluntad de los electores.

Fueron tres procesos electorales los que marcaron el inicio de este proceso de transformación y determinarían, además del nuevo sistema político, la nueva forma de hacer política en Venezuela. Marcarían estos el inicio del declive de la democracia venezolana, una de las más estables y longevas de América Latina, reescribiendo las normas legales explícitas y las convenciones implícitas que regían el juego democrático. Estos procesos fueron el referendo consultivo con el que se aprobó la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, la elección de esta ANC y el referendo aprobatorio de la Constitución bolivariana.

² Brewer-Carías, A. *Asamblea Constituyente y Ordenamiento Constitucional* (1999). Serie Estudios, No. 53. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1999.

Al ganar Chávez la elección, ciudadanos integrantes de la Fundación para los Derechos Humanos (Fundahumanos) interpusieron ante la antigua CSJ un recurso de interpretación del artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) y el artículo 42, numeral 24 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia vigentes en ese momento. El propósito era permitir la convocatoria de un referendo consultivo para aprobar la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, figura que por cierto no estaba contemplada en la Constitución de 1961. La Corte sentenció en enero de 1999, antes de que Chávez asumiera, exponiendo que quienes presentaron el recurso proponían otro modelo para la democracia, uno que llamaron “social y protagónica”. El fallo favoreció la celebración del referendo, argumentando que el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política contemplaba la figura del referendo consultivo sobre “temas de trascendencia nacional” y no prohibía explícitamente la posibilidad de que el objeto de dicho referendo fuera convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

Tras el fallo, Chávez dictó el Decreto No. 3 convocando a un referendo consultivo sobre una elección para su Asamblea Nacional Constituyente el mismo día en el que asumió la Presidencia. Con este pretendió dictar el propósito, diseño y proceder del referendo y el órgano supraconstitucional que surgiría del proceso, atribuyéndose potestades absolutas. Según las preguntas contenidas en el decreto, de ganar el referendo consultivo podría también diseñar las bases comiciales sobre las que se elegiría la nueva ANC. La literatura es amplia sobre este tipo de referendos, que al celebrarse durante períodos de cambios dramáticos o de turbulencia política son fácilmente convertidos en plebiscitos sobre la aprobación de líderes. En este caso, Chávez acababa de ganar una elección con casi el 60% de los votos, y era prudente asumir que sus niveles de aprobación eran todavía altos.

El Consejo Supremo Electoral fijaría la realización del referendo consultivo para el 25 de abril de 1999, estableciendo que la consulta se haría en los mismos términos de las preguntas sugeridas por Chávez, redactándolas de forma prácticamente idéntica a las del Decreto No. 3. Sin

embargo, ante las constantes denuncias sobre la ilegalidad de la segunda pregunta que le otorgaba la potestad absoluta al Ejecutivo para establecer las bases comiciales de ganar la elección, Chávez emitió un nuevo decreto presidencial el 10 de marzo³, en el que incluía una propuesta para las bases comiciales de la Constituyente. Con este cambio, en el mismo referendo consultivo se aprobarían de una vez tanto la convocatoria a elecciones como las bases comiciales que se utilizarían.

La Corte Suprema de Justicia sentenció que el Consejo Supremo Electoral debía anular la pregunta que contenía las bases comiciales. Aunque permitió que la autoridad electoral tomara la propuesta contenida en el nuevo decreto presidencial, efectivamente truncó la posibilidad de que el Ejecutivo diseñara las bases comiciales. El CSE modificaría las bases y las publicaría en su versión definitiva en Resolución No. 990323-70, pero la sentencia de la Corte no solo disponía lo anterior, sino que también dejaba claro que el carácter del referendo sería estrictamente consultivo, y que la Constituyente que resultara del proceso no podría alterar de ninguna manera el Estado democrático de Derecho.

El referendo consultivo se llevó a cabo el 25 de abril de 1999 con la participación del 37,65% del padrón electoral. La pregunta 1 obtuvo el 87,75% (3.630.666) de los votos a favor y 7,26% (300.233) en contra, mientras que la pregunta 2 (que se refería a las bases comiciales) obtuvo el 81,74% (3.382.075) de los votos a favor y 12,75% (527.632) en contra. El 62,35% (6.850.747) de los electores facultados para votar se abstuvo⁴. Al no establecer la CSJ ni el CSE un umbral mínimo de participación para tan trascendente proceso, el 37,65% de los electores aprobó la convocatoria a una elección para conformar una Asamblea Nacional Constituyente, convocada para el 25 de julio del mismo año, y en la que se elegiría a 131 constituyentes de acuerdo a las bases comiciales aprobadas por el Consejo

³ Gaceta Oficial No. 36.658 de la República de Venezuela. 10 de marzo de 1999.

⁴ Referendos Nacionales efectuados en Venezuela (1999-2000). Dirección de Estadísticas Electorales, Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Mayo de 2002.

Supremo Electoral: 24 se escogerían en una circunscripción nacional, 104 en circunscripciones provinciales y 3 provendrían de comunidades indígenas.

Al celebrarse la elección en julio de 1999 se constató lo que algunos pudieron haber adelantado al analizar el sistema mayoritario en el que se basaron las bases comiciales. Participó en este proceso el 47,33% del padrón. El Polo Patriótico, que respondía al chavismo, obtuvo el 92,4% de las bancas (121) con el 65,8% de los votos, la alianza opositora Polo Democrático obtuvo el 22,1% de la votación y solo 4 escaños, otros partidos obtuvieron 3 cargos con el 12,1% de los votos, y 3 fueron a los representantes indígenas. La masiva sobrerrepresentación del chavismo dejó en manos de los adeptos de Chávez la redacción de la nueva Constitución. Una variación de este modelo mayoritario sería replicada por el chavismo y aplicada definitivamente como el sistema electoral para la elección de la futura Asamblea Nacional de Venezuela y para la elección de una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 3 de agosto de 1999 en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela (UCV), presidida por uno de los asesores más cercanos a Chávez, el político Luis Miquilena y en medio de los discursos incendiarios de los constituyenteistas más radicales. El 8 de agosto inauguró sesiones para debatir el Estatuto de Funcionamiento, aprobado ese mismo día, fijando su sede en el Palacio Federal Legislativo y su duración en 180 días, tal y como lo establecía la resolución del Consejo Supremo Electoral. El estatuto contó con 92 artículos, confirió amplios poderes al cuerpo colegiado y hasta dispuso en su artículo 10 la creación de una Gaceta Constituyente para “publicar diariamente actas, propuestas, resoluciones, acuerdos, documentos y cualesquiera otros documentos, como servicio de información permanente”. Además, se estableció una veintena de comisiones permanentes, cada una encargada de dar forma a un apartado específico de la nueva Constitución.

El conflicto entre la ANC y los poderes constituidos sucedió casi de inmediato. El 18 de agosto se dio un debate en el seno de la Constituyente en el que sus miembros debatían si debían decretar la disolución de la Corte Suprema de Justicia o ratificar provisionalmente en sus cargos a

cada uno de los magistrados, todo ello sin haber definido qué órgano la reemplazaría en caso de ser disuelta⁵. Finalmente, se aprobó sólo la investigación de los 15 magistrados que la conformaban. La crisis se precipitó cuando el 24 de agosto, la Dra. Cecilia Sosa anunció su renuncia como Presidenta de la CSJ en respuesta a un decreto de “emergencia judicial” de la Constituyente, y que 8 de los 15 magistrados ya habían decidido acatar. Según la Dra. Sosa, la Corte “se suicidó para evitar ser asesinada”. Los integrantes de la ANC, en su gran mayoría partidarios del chavismo, hicieron del proceso de transición uno sumamente traumático; atropellando a los poderes constituidos al mismo tiempo que se aprovecharon de la ambigüedad sobre sus facultades y la carencia de marco legal al respecto para atribuirse un rol supraconstitucional, sobre la base de la tesis del poder originario.

La aprobación de la nueva Constitución marcó el fin definitivo del viejo sistema. El 15 de diciembre de 1999 se llevó a cabo el referendo para aprobar el texto redactado por los miembros de la Constituyente. Con una abstención del 55,62% del padrón electoral, la opción del Sí alcanzó el 71,78% (3.301.475) de votos a favor, y la opción del No logró el 28,22% (1.298.105) de los votos. Con la abstención de más de la mitad del electorado, se consideró aprobada la Carta Magna con la que el período presidencial se amplió de 5 a 6 años, se introdujo una reelección consecutiva, se permitió a los miembros activos de las Fuerzas Armadas votar en elecciones, se estableció la elección directa de gobernadores y alcaldes por un período de 4 años con posibilidad de una reelección consecutiva, se fijó un sistema proporcional para la elección de la Asamblea Nacional cada 5 años, y se introdujo la figura de la ANC y del referendo popular, que puede convocarse por iniciativa de distintos actores institucionales y ciudadanos, y con el que se pueden consultar asuntos de trascendencia nacional y revocarse todos los mandatos de funcionarios en cargos de elección popular.

⁵ Aznarez, Juan J. *La Constituyente coloca a la Corte Suprema venezolana ante la disolución o una muerte lenta*. El País. Caracas, 19 de agosto de 1999.

Quizás uno de los cambios más importantes fue la elevación a rama del Poder Público del Consejo Nacional Electoral (CNE). A la división clásica entre poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se sumaron los poderes Ciudadano y Electoral. El Poder Ciudadano, conformado por la Fiscalía General, la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo, cuenta con amplias facultades constitucionales para ejercer control sobre otras ramas del poder y al CNE le fue otorgada en la letra una completa independencia. El diseño de los nuevos 5 poderes siguió el concepto del equilibrio, en el que cada uno cuenta con facultades para someter a controles o interpelar las acciones del otro.

Sin embargo, como en cualquier otro país en el mundo, estos procesos son vulnerables de ser secuestrados por el poder político, y aun cuando la ley obligue a incluir a la sociedad civil organizada y a candidatos independientes (sin afiliación política), la forma en la que se elige a los titulares de los poderes públicos Judicial, Electoral y Ciudadano sigue siendo víctima de tensiones típicas del juego político. Dado que los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los Rectores del Consejo Nacional Electoral y la tríada que conforma el Consejo Moral Republicano no son electos por voto popular sino por los diputados de la Asamblea Nacional, la distribución de cargos titulares suele hacerse respondiendo a la correlación de fuerzas en el parlamento nacional.

Desde que se eligieran por primera vez los titulares de los nuevos Poderes Públicos hasta el día de hoy, todos han estado sometidos por el Ejecutivo gracias a la mayoría circunstancial del oficialismo en la Asamblea Nacional. En 2005 el chavismo hizo uso de “las morochas” para desincentivar la participación de la oposición y asegurar el control de todos los tipos de mayoría en el parlamento (2006-2011) y luego en 2009 aprobó la Ley Orgánica de Procesos Electorales, en la que plasmó el sistema mayoritario como método de conformación de la Asamblea Nacional, violando el principio de proporcionalidad que establece la Constitución, asegurándose así el control de la Asamblea Nacional nuevamente en el año 2010 (2011-2016).

En 2007, la vocación democrática del 55,9% de los venezolanos que participaron en el referendo de reforma constitucional, no solo detuvo la extinción de una Constitución joven, sino que la refrendó. El proyecto de reforma de Chávez fue presentado en dos bloques (“A” y “B”) y buscaba reformar títulos, capítulos y artículos medulares, además de otorgar más poderes a la Presidencia de los que ya había cedido la Constitución de 1999. Con este proyecto, Chávez dejaba entrever lo molesto que le resultaba a su gobierno lidiar con un estado “federal y descentralizado”, y delataba su intención de deshacerse de la figura del Alcalde Mayor, volviendo a denominar a la capital Distrito Federal, pero con una autoridad apuntada por el presidente. Las reformas propuestas hacían mención a un “Sistema Nacional de Ciudades” compuestas por “comunidades” desarrollado por el Estado para estructurar “lógica y razonablemente las relaciones entre las ciudades y sus territorios asociados”.

Una de las propuestas más llamativas y controversiales fue la de llevar el período presidencial de 6 a 7 años y habilitar la reelección indefinida para el Ejecutivo Nacional. Además, el artículo sobre las facultades de la Presidencia se extendería y se cedían amplios poderes en lo relativo al ordenamiento del territorio, creación y supresión de entidades subnacionales por decreto; el poder para promover a los oficiales de la Fuerza Armada en todos los grados y jerarquías, cuando originalmente solo podría promoverlos a partir del grado de coronel o capitán de navío; y el Plan Nacional de Desarrollo no requeriría más la aprobación de la Asamblea Nacional.

La democracia “participativa y protagónica” resultaba frustrante, de manera que se planteó la nueva “democracia socialista”, una en la que hasta solicitar la activación de los mecanismos de participación de los que se enorgullecía el chavismo se hacía más cuesta arriba. De aprobarse la reforma, los umbrales mínimos de participación para la activación de referendos y consultas populares subirían sustancialmente.

UMBRALES MÍNIMOS PARA LA CONVOCATORIA Y VALIDEZ DE REFERENDOS

LO VIGENTE (1999)	▼	15%	▼	15%	▼	10%
		Iniciativa de Reforma Constitucional		Iniciativa para Asamblea Nacional Constituyente		Iniciativa para Referendo Consultivo
LO PROPUESTO (2007)	▲	25%	▲	30%	▲	20%
		Iniciativa de Reforma Constitucional		Iniciativa para Asamblea Nacional Constituyente		Iniciativa para Referendo Consultivo
LO VIGENTE (1999)	▼	20%	▼	25%	▼	5%
		Iniciativa de Referendo Revocatorio		Umbral mínimo de participación en Referendo Revocatorio		Referendo abrogatorio de decreto ley
LO PROPUESTO (2007)	▲	30%	▲	40%	▲	30%
		Iniciativa de Referendo Revocatorio		Umbral mínimo de participación en Referendo Revocatorio		Referendo abrogatorio de decreto ley

Lo que Chávez intentaba lograr era a todas luces, no solo continuar acumulando poder, sino flexibilizar los contrapesos y disposiciones constitucionales al ejercicio de ese poder y que prevenían que se hiciera con el control absoluto del Estado. Aun contando con la totalidad de las bancas de la Asamblea Nacional a su favor, las limitantes legales para gobernar y transformar el Estado a conveniencia a través de leyes presentaban un conflicto.

El proyecto de reforma constitucional contenía los planos para la construcción de un Estado unitario y centralizado desde el punto de vista político y económico que el chavismo implementaría de ganar o no el referendo. De hecho, cuando en el año 2017 la oposición en control de la Asamblea Nacional intentó activar el referendo revocatorio presidencial contra Nicolás Maduro, se encontró con un Consejo Nacional Electoral tomado por el poder chavista que negó una nueva salida electoral a la crisis, empeorando incluso las condiciones del referendo del año 2004.

La subversión de la democracia en Venezuela se concretó con la anulación de facto de la Asamblea Nacional en el año 2016, cuando se instaló un nuevo parlamento de mayoría opositora (2016-2021), fruto de un esfuerzo electoral monolítico por parte de la oposición civil y política y del sistema de sobrerrepresentación de mayorías que el chavismo había implementado. El Tribunal Supremo de Justicia se basó en una pobre excusa para declarar “en desacato” a un Poder Público Nacional directamente electo por el 74% (14 millones) de los venezolanos habilitados para votar. En el año 2017, el chavismo celebró una elección para la conformación de otra Asamblea Nacional Constituyente, esta vez sin referendo consultivo para aprobar su celebración y sin un lapso determinado de duración, con el claro propósito de sustituir al legislativo nacional. Así fue como la democracia “participativa y protagónica” se convirtió en un régimen de partido único, como el chino o el cubano, para darle algo de sustento “legal” al nuevo Estado policial y paramilitar.

El formato de democracia que impulsó el chavismo fue una de tipo procedimental, con su propio juego de reglas para dar ganador siempre a quien detente el poder y el control de todos los poderes. Desde el referendo consultivo y la elección de la Constituyente de Chávez, las mayorías electorales circunstanciales fueron utilizadas para legalizar el avance contra las instituciones, la sociedad civil, los partidos políticos y los medios de comunicación. Sin un umbral mínimo de participación en procesos electorales, el chavismo se puede servir de una base de menos de 30% para “legalizar” todas las medidas del politburó cívico-militar. Movilizando a los empleados públicos, beneficiarios de subsidios sociales (a quienes se les exige membresía del PSUV) y a una importante masa de ciudadanos que dependen del gobierno central para comer y cubrir necesidades básicas (combinando instrumentos de control como los Comités Locales de Abastecimiento y Producción –CLAP– y el “Carnet de la Patria”), el chavismo se asegura un “piso electoral” que le permite disponer de la oposición en la arena política.

No, en Venezuela no hay democracia y es vital que los venezolanos nos planteemos no solo salir de la crisis actual, sino el modelo político

que queremos en el futuro. Si mantendremos el juego actual en el que el ganador se lleva todo, o si fomentaremos la pluralidad política y la representación efectiva de las minorías. Las reformas que vendrán después de la crisis deben tomar en cuenta un nuevo sistema, que salve de las tensiones políticas al árbitro electoral y permita siempre dirimir diferencias en democracia y libertad.

I. Los fundamentos económicos

Para entender el modelo social comunista cubano basta con prestar atención al Título II de la Constitución cubana (artículos 18 al 31), que recoge sus fundamentos, que se pueden agrupar en los siguientes:

1.— *La propiedad de los medios de producción*

Se establece “un sistema de economía socialista basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción como la forma de propiedad principal” (artículo 18).

En particular, se establece que “son de propiedad socialista de todo el pueblo: las tierras que no pertenecen a particulares o a cooperativas integradas por estos, el subsuelo, los yacimientos minerales, las minas, los bosques, las aguas, las playas, las vías de comunicación y los recursos naturales tanto vivos como no vivos dentro de la zona económica exclusiva de la República”.

Al respecto, la Constitución indica que “estos bienes no pueden transmitirse en propiedad a personas naturales o jurídicas y se rigen por los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad”. Igualmente, para “la trasmisión de otros derechos que no impliquen transferencia de propiedad sobre estos bienes, se hará previa aprobación del Consejo de Estado, conforme a lo previsto en la ley, siempre que se

destinen a los fines del desarrollo económico y social del país y no afecten los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado” (artículo 23).

La relación de activos de propiedad socialista de todo el pueblo se detalla en el artículo 24, “e incluye otros bienes como las infraestructuras de interés general, principales industrias e instalaciones económicas y sociales, así como otros de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país”.

En particular, se añade que “estos bienes son inembargables y pueden transmitirse en propiedad solo en casos excepcionales, siempre que se destinen a los fines del desarrollo económico y social del país y no afecten los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado, previa aprobación del Consejo de Ministros”, dejando a la ley la regulación de la transmisión de los derechos sobre estos bienes, así como a su gestión”. Además, se señala que “las instituciones presupuestadas y las entidades empresariales estatales cuentan con otros bienes de propiedad socialista de todo el pueblo, sobre los cuales ejercen los derechos que le corresponden de conformidad con lo previsto en la ley”.

2.— Las formas de propiedad autorizadas

Por lo que respecta a las formas de propiedad, estas se relacionan en el artículo 22: “a) la socialista de todo el pueblo en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario; b) cooperativa: la sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo; c) de las organizaciones políticas, de masas y sociales: la que ejercen estos sujetos sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines; d) privada: la que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras con un papel complementario en la economía; e) mixta: la formada por la combinación de dos o más formas de propiedad; f) de instituciones y formas asociativas: la que ejercen estos sujetos sobre sus bienes para el cumplimiento de fines de carácter no lucrativo; g) personal:

la que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular”. Además, se establece que “todas las formas de propiedad sobre los medios de producción interactúan en similares condiciones y el Estado regula y controla el modo en que contribuyen al desarrollo económico y social”, dejando a la ley la regulación de lo relativo al ejercicio y alcance de las formas de propiedad.

La Constitución prevé la “regulación de un régimen especial” para la propiedad privada sobre la tierra, y a tal fin “se prohíbe el arrendamiento, la aparcería y los préstamos hipotecarios a particulares. La compraventa o transmisión onerosa de este bien sólo podrá realizarse previo cumplimiento de los requisitos que establece la ley, y sin perjuicio del derecho preferente del Estado a su adquisición mediante el pago de su justo precio. Los actos traslativos de dominio no onerosos, o de derechos de uso y disfrute sobre este bien, se realizan previa autorización de la autoridad competente y de conformidad con lo establecido en la ley” (artículo 29).

También, con respecto a la propiedad, el artículo 58 señala que “todas las personas tienen derecho al disfrute de los bienes de su propiedad”, a la vez que el Estado “garantiza su uso, disfrute y libre disposición, de conformidad con lo establecido en la ley”. La temida expropiación de bienes, que se ha practicado por el régimen cubano a lo largo de su historia, “se autoriza únicamente atendiendo a razones de utilidad pública o interés social y con la debida indemnización”; a la vez que se encarga a la ley establecer las bases para determinar su utilidad y necesidad, las garantías debidas, el procedimiento para la expropiación, y la forma de indemnización.

En relación con la confiscación de bienes, el artículo 59 señala que “se aplica sólo como sanción dispuesta por autoridad competente, en los procesos y por los procedimientos que determina la ley. Cuando la confiscación de bienes sea dispuesta en procedimiento administrativo, se garantiza siempre a la persona su defensa ante los tribunales competentes”, enunciados que forman parte del Capítulo II donde se enumeran los derechos.

3.— *El control del enriquecimiento privado*

Mención especial merece la referencia a la concentración de la propiedad en personas naturales o jurídicas no estatales “que es regulada por el Estado, el que garantiza además, una cada vez más justa redistribución de la riqueza, con el fin de preservar los límites compatibles con los valores socialistas de equidad y justicia social” adjudicando a una ley el establecimiento de las regulaciones que garanticen su efectivo cumplimiento (artículo 30).

4.— *La dirección de la economía por el estado: control del mercado*

Se establece que “la dirección planificada de la economía, tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad”, y por ello, se atribuye al Estado la dirección, regulación y control de la actividad económica “conciliando los intereses nacionales, territoriales, colectivos e individuales en beneficio de la sociedad” (artículo 19).

5.— *La planificación socialista de la economía. Los trabajadores*

El Estado usa la planificación socialista, que “constituye el componente central del sistema de dirección del desarrollo económico y social”, al tiempo que se establece como su “función esencial proyectar y conducir el desarrollo estratégico, previendo los equilibrios pertinentes entre los recursos y las necesidades” (artículo 19).

Además, el modelo lanza un guiño a los trabajadores, señalando que “participan en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía” adjudicando a la ley “la regulación de la participación de los colectivos laborales en la administración y gestión de las entidades empresariales estatales y unidades presupuestadas” (artículo 20).

6.– *Funciones del Estado y su organización*

Se especifican con detalle, empezando por “la promoción del avance de la ciencia, la tecnología y la innovación como elementos imprescindibles para el desarrollo económico y social”, así como “las formas de organización, financiamiento y gestión de la actividad científica; propiciando la introducción sistemática y acelerada de sus resultados en los procesos productivos y de servicios, mediante el marco institucional y regulatorio correspondiente” (artículo 21).

Para atender sus funciones, el Estado “podrá crear instituciones presupuestadas para cumplir esencialmente funciones estatales y sociales” (artículo 25) así como “organizar entidades empresariales estatales con el objetivo de desarrollar actividades económicas de producción y prestación de servicios”. En particular, se establece que “estas entidades responden de las obligaciones contraídas con su patrimonio, en correspondencia con los límites que determine la ley, al tiempo que el Estado no responde de las obligaciones contraídas por las entidades empresariales estatales y estas tampoco responden de las de aquel” (artículo 26).

También se adjudica al Estado el papel de “promover y brindar garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país, sobre la base de la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales, así como del respeto a la soberanía e independencia nacionales” atribuyendo a la ley lo relativo al desarrollo de la inversión extranjera en el territorio nacional (artículo 28).

7.– *La empresa estatal socialista*

La Constitución atribuye a la empresa estatal socialista ser “el sujeto principal de la economía nacional. Dispone de autonomía en su administración y gestión; desempeña el papel principal en la producción de bienes y servicios y cumple con sus responsabilidades sociales” y adjudica a una

ley la regulación de los principios de organización y funcionamiento de la empresa estatal socialista” (artículo 27).

8.– *El valor del trabajo*

Finalmente, se establece el “valor primordial del trabajo en nuestra sociedad” atribuyendo al mismo “un derecho, un deber social y un motivo de honor de todas las personas en condiciones de trabajar. El trabajo remunerado debe ser la fuente principal de ingresos que sustenta condiciones de vida dignas, permite elevar el bienestar material y espiritual y la realización de los proyectos individuales, colectivos y sociales. La remuneración con arreglo al trabajo aportado se complementa con la satisfacción equitativa y gratuita de servicios sociales universales y otras prestaciones y beneficios” (artículo 31).

II. Comentarios a los fundamentos económicos

1.– La cuestión de la propiedad de los medios de producción en el pueblo es una artimaña para después adjudicar al Estado la eventual actuación en representación y beneficio de aquel como propietario, por medio de la planificación e intervención en la economía.

Este es uno de los puntos más controvertidos del texto constitucional, por cuanto una acción democrática del “pueblo” puede llevar a una decisión relativa a suprimir el “encargo al Estado” por una vía de privatizaciones de los activos de su propiedad.

Se considera que esta sería la vía más efectiva para implementar, en su día, la privatización del capital productivo del país, con un procedimiento de la ley a la ley. Se destaca el papel marginal que se otorga a la propiedad privada y “personal”, y los controles sobre los medios de producción de la propiedad socialista. Las expropiaciones y confiscaciones

de bienes se mantienen, aunque con una regulación comparable a nivel internacional en el ámbito de los derechos.

2.— El arrendamiento de la tierra, prohibido en el texto, ha sido practicado por el Estado desde la entrada en vigor de las reformas raulistas anteriores a la constitución, basadas en la cesión de tierras estatales ociosas a los campesinos, la principal forma de explotación de la tierra por los agricultores privados, con las limitaciones de superficie establecidas. La enumeración de formas de propiedad complica el diseño del marco jurídico para los derechos de propiedad, que podría quedar resuelto con la distinción clave entre propiedad privada y pública.

3.— El control del enriquecimiento privado, que no del estatal, es uno de los ejemplos más evidentes de las profundas asimetrías e injusticias del modelo social comunista cubano, que priva al sector privado de la posibilidad de crecer y alcanzar rendimientos crecientes a escala.

4.— La dirección de la economía por el Estado es una norma de carácter estalinista, de perfil claramente totalitario, que se ha mantenido desde las reformas revolucionarias de los años 60, y que, junto a la planificación están detrás del deficiente funcionamiento de la economía cubana.

5.— La planificación central, además, ha sido uno de los fracasos más evidentes del modelo social comunista cubano. Su reconocimiento constitucional le otorga un papel inmerecido, toda vez que existen numerosas técnicas de gestión alternativas que ni siquiera se han tenido en cuenta, a la vez que por ley garantiza el mantenimiento de la centralidad en el diseño. La participación de los trabajadores en la planificación es, desde esta perspectiva, más un enunciado que una realidad práctica y efectiva.

6.— El Estado promueve para sí mismo una organización de grandes dimensiones, poco eficiente y cimentada en estructuras administrativas (sector presupuestado) de poder político, con escasa capacidad de gestión de políticas públicas. El gasto del presupuesto estatal ha llegado a alcanzar el 75% del PIB. Un Estado poco favorable a la modernización y la atención de las necesidades de los ciudadanos por cuanto apuesta por políticas homogéneas. Un modelo obsoleto de administración, poco flexible y favorable a introducir mejoras en la gobernanza, ya que parte de un concepto

de cultura jerárquica que sitúa al Estado por encima de la sociedad a la que debe servir. La referencia específica a la inversión extranjera es un caso insólito en un texto constitucional, que obedece a que la Ley 118 que regula la materia, es anterior.

7.— La empresa estatal socialista ineficiente, poco competitiva y mal gestionada, depende de subsidios del presupuesto para cubrir sus elevados costes de producción. Desde hace años se sabe que no puede actuar ni ser el “sujeto principal” de la economía. Es poco innovadora, porque sus equipos carecen de motivaciones para ello, y se encuentra sometida a la presión recaudadora del Estado por medio de los llamados ingresos no tributarios (casi el 35% del total) que se detraen de forma directa de los ingresos por ventas, lo que produce la sistemática descapitalización de las mismas. Más del 14% de las empresas estatales han desaparecido desde 2014, en una terapia de ajuste silencioso.

8.— Sin un marco social para el ejercicio libre de los derechos sindicales, no existe la negociación colectiva, ni tampoco un mecanismo para el diálogo social entre empresarios y trabajadores, la defensa de los intereses de los trabajadores (aumento salarial, de pensiones, derechos colectivos y privados, etc) es uno de los puntos oscuros del modelo social comunista cubano. El Estado provee, pero no tiene en cuenta lo que quieren los ciudadanos. En el ámbito laboral esto es más evidente que en otras áreas.

III. Conclusiones

El texto constitucional, con sus prohibiciones y limitaciones, impide que los cauces normativos que podrían servir para diseñar e implementar una reforma en la gestión del modelo económico y social cubano tengan efecto. El legislador comunista así lo quiso, tanto con la definición de Estado socialista “de carácter irrevocable”, como con la autorización expresa y “el derecho de los ciudadanos a combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico del Estado”.

La inamovilidad del sistema conduce a un modelo económico dirigido por un solo partido, el Comunista de Cuba, definido, entre otras cosas, como marxista y leninista. Un sistema que, visto desde la perspectiva constitucional, es anacrónico, obsoleto y se encuentra en las antípodas de las sociedades democráticas, libres y plurales que enseñoorea el mundo en este siglo.

Informe sobre condiciones electorales en Venezuela

LEANDRO QUERIDO

1. Antecedentes

Venezuela se aproxima a la celebración de unas elecciones sin garantías el próximo 6 de diciembre de 2020. De acuerdo a lo que establece la Constitución y las leyes, en esa fecha a más tardar se deberían celebrar las elecciones para la renovación de la totalidad de los integrantes de la Asamblea Nacional.

Recordemos que, en el año 2015, la Mesa de la Unidad (MUD), instancia que aglutinaba a las fuerzas opositoras, ganó de manera contundente y se hizo con la mayoría calificada ($\frac{2}{3}$) del cuerpo. A partir de ese momento, las distintas instituciones del Estado fueron usadas por el oficialismo para desconocer esta derrota, y usurpar las competencias del Poder Legislativo.

De esta manera, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), actor fundamental en el desmontaje democrático, consideró que la Asamblea Nacional había entrado en “desacato”, figura inexistente en la legislación venezolana, y de esta manera neutralizó sus decisiones y asumió sus facultades.

Desde ese momento se celebraron varios procesos electorales con cada vez menos garantías, hasta el punto que en el año 2017, en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente (convocada de forma inconstitucional), la empresa encargada de la automatización del sistema electoral aseguró, una vez que el Consejo Nacional Electoral (CNE) informó los resultados, que *“la diferencia entre la cantidad anunciada y la que arrojó el sistema fue de al menos un millón de electores”*, confirmando algo que hasta ese momento no se había documentado, un fraude electoral a través de la modificación manual de los resultados registrados por las máquinas de votación.

Esto se repetiría en las elecciones regionales que se celebraron ese mismo año. La noche de la elección, el CNE informó en su primer reporte que Andrés Velázquez, candidato opositor, estaba ganando la elección en el Estado Bolívar. Posteriormente, en otro de los reportes anunció como ganador al candidato oficialista, aunque de acuerdo a las actas impresas por las máquinas de votación, el ganador había sido Velázquez.

En 2018 se celebraron las elecciones presidenciales, en las que no participó la oposición mayoritaria por falta de garantías. Sus resultados fueron desconocidos por más de 50 países y es lo que permitió el reconocimiento del diputado Juan Guaidó, presidente de la directiva de la Asamblea Nacional, en el año 2019, como Presidente Encargado de Venezuela.

Este breve repaso da cuenta de que, si bien desde hace muchos años no hay condiciones que den garantías electorales a las fuerzas opositoras, a partir del desconocimiento de los resultados del año 2015 se ha transitado de un autoritarismo competitivo a un autoritarismo cerrado.

Ahora bien, ¿Qué garantías se requieren para la celebración de elecciones íntegras?

De acuerdo a la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad en su informe de 2012, para la celebración de elecciones íntegras es necesario:

- Construir un estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral;
- Crear organismos electorales profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población;
- Crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria y la división del poder que refuerce a la democracia como un sistema de seguridad recíproca entre los contrincantes políticos;
- Eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria;
- Regular el financiamiento político descontrolado, oculto e indebido.

Con solo hacer un rápido ejercicio mental de llevar estos 5 principios a la realidad de Venezuela advertiremos rápidamente la imposibilidad de realizar un proceso electoral con un umbral mínimo de integridad.

2. Ausencia de garantías electorales

Uno de los puntos fundamentales para la celebración de elecciones libres es una autoridad electoral independiente y profesional.

En el caso de Venezuela, es facultad de la Asamblea Nacional nombrar a la directiva del Poder Electoral. Sin embargo, por quinta vez en las últimas dos décadas ha sido nombrada por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), controlado por el Poder Ejecutivo, violando abiertamente la Constitución, que asigna esa facultad exclusivamente a la Asamblea Nacional, como órgano elector de segundo grado, con la votación de una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, y sólo en relación con personas exclusivamente nominadas por un comité de postulaciones en el cual estén representados la sociedad civil, y que debe recibir y evaluar las credenciales de los candidatos a integrar la directiva del CNE.

Otro de los puntos fundamentales tiene que ver con el derecho político por excelencia, es el de elegir y ser electo. Este principio ha sido vulnerado reiteradamente con acciones que han impedido que los candidatos opositores competitivos se postulen a elecciones.

Además de impedir las postulaciones de ciertos liderazgos, se ha diseñado un plan para crear una oposición a la medida, un ecosistema de organizaciones políticas satélites del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que participen en las contiendas electorales para intentar darles legitimidad, pero sin representar una verdadera amenaza a su hegemonía. Una muestra de esto han sido las decisiones de la Sala Constitucional del TSJ conocidas en junio y julio de 2020, desconociendo a las directivas nacionales de tres de los cuatro principales partidos de oposición, como son Acción Democrática, Primero Justicia y Voluntad Popular; y reemplazandolas por juntas ad hoc presididas por dirigentes cercanos al

gobierno de Maduro, para que de esta manera sean éstas las que postulen a los candidatos y usen el logo, símbolos, emblemas y colores partidarios.

Otro de los grandes golpes contra la participación política universal e igualitaria ha sido la modificación de la forma de votación de los pueblos indígenas. El CNE eliminó el voto directo y secreto de los indígenas para la elección de los tres diputados que le corresponden en la Asamblea Nacional, lo que viola lo establecido en la propia Constitución venezolana (Art. 63), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Carta Democrática Interamericana, basado en la elección de todos los representantes del pueblo mediante votación libre, universal, directa y secreta. El ente comicial resolvió que lo harán a través del voto indirecto de voceros, elegidos mediante votación pública a mano alzada en las denominadas Asambleas Comunitarias, y quienes luego elegirán a los tres representantes indígenas a la Asamblea Nacional (AN) de forma secreta y manual en las Asambleas Generales (AG).

3. Modificación inconstitucional del número de diputados a la Asamblea Nacional

El CNE, a través de las “Normas Especiales para las Elecciones Parlamentarias período 2021-2026”, estableció “una fórmula en la que se incrementa en un 66% el número de cargos a elegir a la AN, pasando de 167 diputados a 277”, argumentando que de esta manera se lograría “un equilibrio en el sistema electoral entre el voto lista y el nominal”.

Esta modificación representa una violación del artículo 186 de la Constitución, que establece expresamente tres criterios: una base de 3 diputados para cada una de las 24 entidades federales (72 en total), y el resto “según una base poblacional del 1,1 por ciento de la población total del país” (91 a 92 escaños en el ámbito nacional), y 3 escaños para la representación indígena en el ámbito nacional. En total entre 165 y 167 diputados.

Pero no solo el CNE aumentó inconstitucionalmente el número de representantes, sino que también modificó los porcentajes de representación proporcional y nominal. De acuerdo a la Ley Orgánica de Procesos Electorales se elegía 70% de los diputados por criterio nominal, y 30% de manera proporcional en listas regionales, pero a partir de estas nuevas normas, el reparto de los curules estará distribuido en un 48% para el sistema nominal (133 diputados) y en un 52% para la votación proporcional (144 escaños), incorporando además una lista nacional, de manera que de los 144 cargos, 96 serán adjudicados mediante lista regional, y 48 por intermedio de una lista nacional. Esta última no será electa por voto directo.

4. Cronograma electoral

Las elecciones fueron convocadas el 1 de julio (5 meses y 4 días antes), y no fue hasta el 11 de ese mes que fue publicado en la página del CNE. Para cuando esto sucedió, ya se estaban cumpliendo los plazos de algunas actividades.

Si comparamos con los últimos tres procesos electorales legislativos, el de este año es que tiene un cronograma más ajustado.

Días entre la convocatoria y la celebración de las elecciones:

2005:187 días

2010:166 días

2015:168 días

2020:159 días

No solo se redujeron los días entre la convocatoria y la elección, sino también el número de actividades contempladas en el cronograma. De acuerdo a la información brindada por el CNE, se prevén 88 actividades este año, una reducción importante con respecto a las elecciones legislativas anteriores:

2005:105 actividades

2010:103 actividades

2015:102 actividades

2020:88 actividades

Vale resaltar que la reducción en los lapsos del cronograma se da en un contexto de pandemia por el COVID-19 que obliga a repensar el proceso para incorporar protocolos sanitarios a decenas de actividades que están contempladas en el cronograma.

De acuerdo a la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” de la OEA, la actualización del cronograma para la incorporación de nuevas medidas que contribuyan a evitar los contagios por COVID-19 es fundamental: *“En algunos casos podría ser necesaria la extensión o modificación de plazos. En otros se puede requerir la inclusión de nuevas actividades producto de las medidas sanitarias dispuestas”*.

En comparación con 2015, el cronograma electoral presenta cambios sustanciales, como, por ejemplo:

- Reducción de 140 días en el lapso para el registro electoral (además del número de locales dispuestos para este fin, que pasó de 1.568 en 2015 a 551 en 2020).
- Reducción en 38 días en el lapso de sustitución y modificación de las postulaciones.
- Reducción de 8 días en la producción de máquinas de votación, pasando de 27 días en 2015, a 19 en 2020. Esto es particularmente llamativo ya que las máquinas son nuevas y hasta la fecha no hay información oficial de su llegada.
- Solo 8 días para la auditoría del nuevo software de las máquinas de votación.
- Solo 7 días a la auditoría del nuevo software de totalización.
- Eliminación de la auditoría de la tinta indeleble (que, aunque ya se había eliminado, hoy es desaconsejada por criterios sanitarios).
- Eliminación de la auditoría de la producción del Sistema de Información al Elector (SIE), una estación dispuesta en la entrada de los centros de votación con el propósito de informarles a los electores la mesa en que les corresponde sufragar.

- Reprogramación inconsulta de la auditoría del software y denuncias de existencia de un cronograma paralelo.

5. Instrumento de votación y sistema automatizado

A la salida de Smartmatic del país en el año 2017, luego de denunciar un fraude en la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, se ha sumado el incendio que se produjo el pasado 7 de marzo del presente año en el depósito del CNE, en el que se perdieron 49.508 máquinas de votación (98,5% del total), 49.323 Sistemas de Autenticación Biométrica (98,5% de los equipos) y 582 computadoras del Registro Civil.

Los rectores del CNE aseguran que en las elecciones del 6 de diciembre se usará un sistema automatizado. En un comunicado del 1 de septiembre, informaron que fue presentada al pleno de la institución “la nueva solución tecnológica electoral”. Sin embargo, a 69 días de las elecciones aún no hay certeza del hardware y el software que se usará en los comicios legislativos.

De acuerdo a lo establecido en el cronograma, se deben realizar las siguientes auditorías a los componentes del sistema automatizado:

- Auditoría del software de las máquinas de votación: entre el 5 y el 16 de octubre
- Auditoría del software de totalización: entre el 26 de octubre y el 5 de noviembre
- Auditoría de archivos de máquinas de votación: 30 de octubre
- Auditoría de infraestructura tecnológica electoral: Entre el 9 y el 13 de octubre
- Auditoría de producción de máquinas de votación: entre el 9 y el 28 de noviembre

Sin embargo, ya se han anunciado reprogramaciones lo que hace dudar de la capacidad institucional del actual CNE para poder cumplir, aunque más no sea en tiempo, ya no en cuestiones de forma.

En un contexto de cambio en el sistema automatizado, se requieren al menos 20 días para que los técnicos y proveedores celebren reuniones que les permitan diseñar un esquema de auditorías al nuevo sistema, y que una vez este sea definitivo, se requieren al menos de seis meses para realizarlas.

Adicional a las auditorías, algunas de las preguntas que debe responder el ente electoral sobre la adquisición del nuevo sistema automatizado, son:

- ¿Cómo fue el proceso de licitación y adjudicación para la adquisición de las máquinas?
 - ¿Qué empresas participaron en la licitación?
 - ¿Cuántas máquinas de votación se adquirieron y a qué costo?
 - ¿Qué tipo de características presentan estas soluciones tecnológicas?
- A 69 días de las elecciones nada se sabe sobre este aspecto central.

6. Comentarios finales

Para que se celebren elecciones democráticas en Venezuela, es necesario que:

- La Asamblea Nacional electa en 2015 designe a los rectores del Consejo Nacional Electoral, de acuerdo a lo establecido en la ley que rige al Poder Electoral.
- Se restituyan las directivas legítimas de los partidos políticos intervenidos por el TSJ.
- Queden sin efectos las inhabilitaciones que pesan sobre los líderes opositores.
- Liberen a todos los presos políticos.
- Se respete lo que establece la Constitución sobre el número de diputados que deben ser electos de acuerdo al criterio poblacional, así como la fórmula de proporcionalidad.
- Se facilite la inscripción y actualización en el registro electoral en Venezuela y en el exterior.
- Se garantice y facilite el voto de los venezolanos en el exterior. Es inexplicable a esta altura como no se ha dado respuesta institucional

en este sentido cuando es de público conocimiento el masivo éxodo de venezolanas y venezolanos de los últimos años. Lo cual representa una clara vulneración a los derechos políticos de los millones de venezolanos de la diáspora.

- Se seleccione y capacite oportunamente a los miembros de los Organismos Electorales Subalternos (Integrantes de Juntas y Mesas Electorales).
- Se realicen todas las auditorías al sistema de votación automatizado.
- Se desmantelen los llamados colectivos, grupos civiles armados, que cumplen un papel de condicionamiento y amedrentamiento a las y los electores.
- Dada la impropia presencia militar en todo el proceso electoral, pero sobre todo durante la jornada de votación, es necesario desmilitarizar los centros de votación.
- Se garanticen las condiciones para la observación electoral nacional y la internacional, de acuerdo a los estándares establecidos en la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones.

Las elecciones no son exclusivas de los regímenes democráticos. Los regímenes totalitarios también realizan elecciones, tienen autoridades electorales, tienen un cronograma electoral, y simulan contar los votos para brindar un resultado. Corea del Norte realiza elecciones, inclusive hasta se presentan algunos partidos satélites del gobierno. Cuba también realiza elecciones, y hace 60 años un solo partido legalizado gobierna la isla.

La función de la elección en estos casos no es la de reflejar las posiciones de la sociedad, ni la de representar a las sociedades diversas propias de las democracias. Se trata de otra cosa: su función es la de imponerse a una sociedad, sojuzgarla, y por sobre todas las cosas mostrarle a la comunidad internacional que tiene el control interno del país.

El caso de Venezuela, y esta elección convocada para el 6D, se inscribe en estos últimos dos ejemplos, en esta concepción de las elecciones

sin garantías, sin reglas, que en base a la violencia y la arbitrariedad busca imponer un resultado.

Guy Hermet utilizó un ejemplo muy didáctico: *“podemos considerar que las elecciones libres son aquellas en las que el cuerpo electoral no está diseñado a la medida del poder”*. Las elecciones que se ofrecen en Venezuela no son libres porque están diseñadas de manera muy precisa por el poder. Por eso se trata de una elección sin sorpresa, en la que se conoce el resultado de antemano.

Elecciones de este tipo no pueden resistir la presencia de una Misión Técnica de Observación Electoral Internacional. Por eso el gobierno busca atajos como lo es la presencia de políticos o funcionarios extranjeros seleccionados por el propio gobierno de Maduro, sin la menor capacidad técnica, lo que representa acto de presencia.

América tiene en el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA una institución muy respetada y muy profesional, con una gran capacidad, que ha realizado un trascendente trabajo de fortalecimiento democrático en la región, recomendando e impulsando una agenda de reformas electorales que incluyen temas como la paridad, la participación de la mujer, la inclusión de minorías, la profesionalización de la autoridad electoral, la incorporación de tecnología, el fortalecimiento de los controles cruzados y la rendición de cuentas con relación al financiamiento político, y el empoderamiento de la ciudadanía.

Mientras la mayoría de los países de la región acompañaron esta agenda de reformas electorales inclusivas y participativas, el gobierno de Maduro hizo todo lo contrario: su agenda de reforma electoral eliminó la competitividad electoral. *“El rasgo más sobresaliente de las elecciones totalitarias reside en el esfuerzo para obtener no la mayoría sino la unanimidad”* dijo el politólogo Juan Linz. Esto es hoy Venezuela y esto será mañana también si la comunidad internacional democrática decide mirar para otro lado en vez de intensificar la presión para lograr un justo propósito: que las venezolanas y los venezolanos puedan votar libremente, y así ejercer sus derechos políticos consagrados en la propia Constitución nacional como así también en la Carta Democrática Interamericana.

¿País de un solo hombre?

CARLOS LUIS SÁNCHEZ

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, comenzó prácticamente el pasado mes de septiembre su tercer año de gobierno, y si bien su administración enfrenta una profunda crisis de salud provocada por el virus SARS-CoV-2 y una crisis económica cuyo resultado arroja hasta el momento una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 17.3% y de la actividad productiva de 10.5%, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las previsiones de cara a las próximas elecciones intermedias de 2021 no podrían ser más positivas para el primer mandatario.

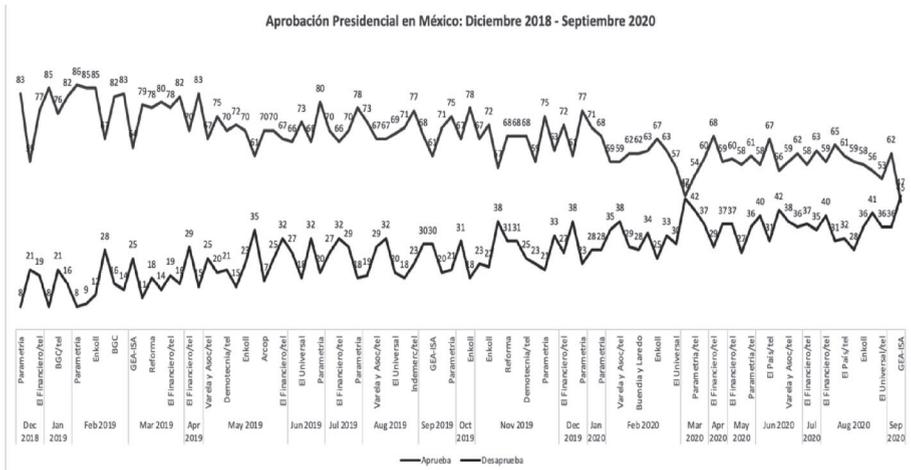
Si partimos de la premisa de que toda elección intermedia constituye un parámetro de evaluación del gobierno en funciones, el presidente y su partido, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), tienen la posibilidad de refrendar su dominio nacional y más aún, extenderlo, contraviniendo con ello el supuesto de que las personas incorporan sus percepciones sobre la realidad económica o el desempeño económico de los gobiernos a la hora de votar.

Con 21,368 cargos y 15 gubernaturas en disputa, la complejidad electoral de 2021 descansa en la expectativa/posibilidad de que AMLO consolide el apoyo que obtuvo y que ha seguido gestionando durante la primera mitad de su gobierno; o por el contrario la oposición, hoy por hoy sumamente fragmentada, recupere espacios en un año en que además se renovará la Cámara de Diputados en donde serán (re) electos 500 legisladores (300 por mayoría relativa y 200 por la vía plurinominal).

Sin embargo, pareciera ser que la incertidumbre sustantiva (Przeworski, 1995), inherente a todo proceso electoral, en otras palabras, no saber quién va a ganar ex ante, se reduce ante el llamado factor AMLO, veamos por qué:

En principio, y de acuerdo a distintas mediciones, con 22 meses en el gobierno federal, el Presidente de la República promedia 68% de aprobación y 27% de desaprobación. Como se puede observar en la siguiente gráfica, el presidente ha mantenido picos de apoyo por encima del 80%, principalmente entre febrero – abril del 2019; cerrando dicho año con una aprobación del 70%, porcentaje con el que inicia 2020 (enero) para después descender entre 8 y 16 puntos para ubicarse en niveles que van entre el 62%, 60% y 54%; siendo hasta el momento el nivel de aprobación más bajo registrado el de la encuestadora GEA-ISA con 45%.

Gráfica 1.



Elaboración propia fuente: Oraculus <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

En perspectiva, y considerando el mismo tiempo de gestión (22 meses), la aprobación de AMLO es la más alta en comparación con la de los presidentes de la República que lo preceden:

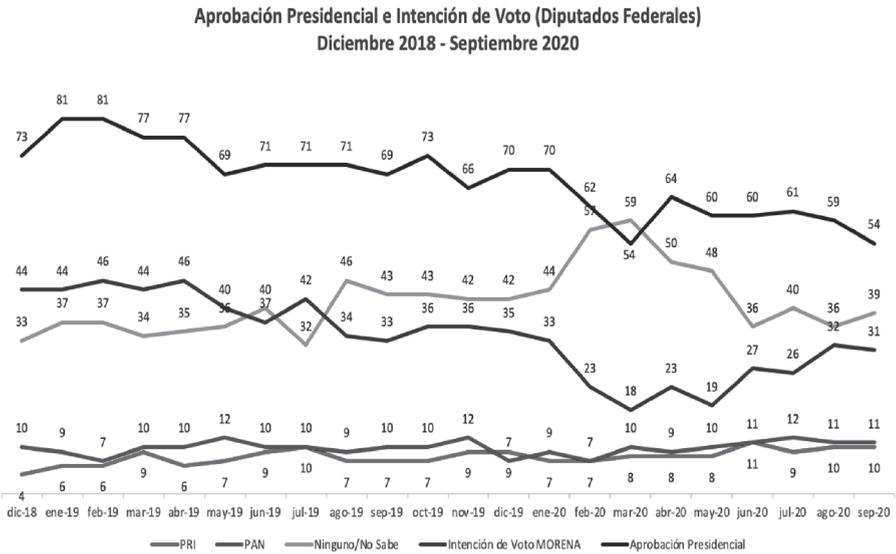
Tabla 1. Comparativo Presidencial:
Aprobación Presidencial 22 meses de Gestión

Presidente	Aprobación Presidencial	(+/-) Con respecto a Aprobación promedio de AMLO (68%)
Ernesto Zedillo	49%	+19
Vicente Fox	57%	+11
Felipe Calderón	63%	+5
Enrique Peña Nieto	43%	+25

Elaboración propia con datos de Oraculus

La figura del presidente y su aprobación no es tema menor; ésta constituye prácticamente una variable explicativa de la intención de voto por MORENA para renovar la Cámara de Diputados. Un primer acercamiento muestra que, exceptuando la línea de aquellos que declaran que no votarán por ninguno, o no saben por quién lo harán en 2021, la aprobación presidencial y la intención de voto por MORENA transitan caminos paralelos, ambas gozan del apoyo mayoritario de la opinión pública mexicana.

Gráfica 2.



Elaboración propia con datos de Oraculus y El Financiero

La intención de voto por MORENA promedia 34%; de esta forma es claro que la proclividad hacia el primer mandatario es el doble en magnitud con respecto a la preferencia electoral que tiene su partido; con ello la aprobación se constituye en un importante predictor del voto por el partido del presidente en la próxima elección de la Cámara de Diputados, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 3.



Elaboración propia con Datos de Oraculus y El Financiero

Como se puede observar en la relación lineal que se presenta en la gráfica 3, el 70% de la intención de voto por MORENA es explicada por la aprobación presidencial; en otras palabras, en la medida en que la aprobación por el presidente crece también lo hace la probabilidad de votar por MORENA para la Cámara de Diputados.

La gráfica muestra también que cuando la aprobación oscila entre 50 y 60% la intención de voto se ubica en niveles del 21%; si la aprobación se encuentra entre 70 y 80%, la intención estará en el 36%; y cuando la aprobación se encuentra por encima del 80% la intención de voto sobrepasa el 45%.

El factor AMLO es igual de contundente en lo que respecta a la renovación de las gubernaturas; de acuerdo con Alejandro Moreno la aprobación del presidente es un fuerte predictor del voto también en esta arena electoral:

Del total de las entidades en disputa (15), en aquellas en donde la aprobación es menor al 60% como Querétaro, Chihuahua, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa, la intención de voto por los candidatos de MORENA oscila entre 33% –la más baja (Querétaro)– y 42% la más alta (Sinaloa). En las entidades en donde la aprobación es mayor al 65%, como

Baja California, Nayarit, Campeche, Zacatecas, Guerrero y Tlaxcala la intención de voto es del 50% y en la zona intermedia, entidades con una aprobación entre el 60% y 65% como Baja California Sur, Colima, Sonora y San Luis Potosí, el apoyo a MORENA se encuentra entre el 40 y 50%¹.

El presidente está consciente de la importancia de su figura. En reiteradas ocasiones en las conferencias de prensa que ofrece diariamente se ha centrado en este tema, ya sea señalando que es de los presidentes más atacados, o en su defecto mejor evaluados a nivel mundial². Pero, lo que sin duda confirma el conocimiento que el primer mandatario tiene de que de su figura depende que su partido mantenga la mayoría en la Cámara Baja, es la propuesta que hizo desde el inicio de su mandato³ de someterse a un referéndum revocatorio que coincidiera con la elección intermedia del 2021.

El referéndum revocatorio tiene un componente estratégico y otro de carácter normativo. El primero, aunque se ha visto disminuido en virtud de que ya no podrá realizarse a la par de las elecciones intermedias, le ha permitido al presidente centrar la discusión en su persona; lo cual ha sido muy útil en el contexto de la pandemia generada por el COVID-19, desviando con ello la atención de la crisis de salud y económica por la que atraviesa el país. El presidente al victimizarse ha concentrado el grueso de su estrategia propagandística en su persona. De acuerdo a la consultora Spin, la alusión que ha hecho el presidente en sus conferencias de prensa de sus opositores, llamándolos conservadores; señalando también que es el presidente más atacado; que es víctima de la prensa y de los intelectuales orgánicos; ha llegado a sumar en su conjunto más de 1415 menciones contabilizadas al mes de septiembre de este año.

El componente normativo es de mayor envergadura, llevar a cabo un referéndum en los términos que ha planteado el presidente se inserta en

¹ Gubernaturas 2021: El Factor AMLO <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/gubernaturas-2021-el-factor-amlo>

² www.milenio.com/politica/amlo-soy-el-segundo-presidente-mejor-evaluado-del-mundo

³ Hay que señalar que esta propuesta ya la había enarbolado como candidato a la Presidencia de la República

la tendencia observada en los populismos latinoamericanos los cuales, por un lado, confrontan directa y deliberadamente los principios y fundamentos de la democracia representativa moderna cuando colocan la figura presidencial en una relación dialógica con el pueblo. En otras palabras, el referéndum representa la praxis de la soberanía popular, a contrapelo de la no existencia del mandato imperativo y la independencia parcial de los representantes como características constitutivas del gobierno representativo moderno (Manin, 2017).

Resulta paradójico que al mismo tiempo que López Obrador coloca y compromete a futuro la figura presidencial, al quedar sancionada constitucionalmente la figura del referéndum⁴, fortalece su propia figura; la cual se encuentra resguardada en amplios márgenes de popularidad y aprobación. Pareciera que el subtexto de las distintas encuestas que se han presentado es que más que reportar la fortaleza de la figura presidencial reporta la fortaleza de la figura de un López Obrador desvinculada de su investidura y de las expectativas que el ejercicio de una presidencia tendría que suscitar en los ciudadanos.

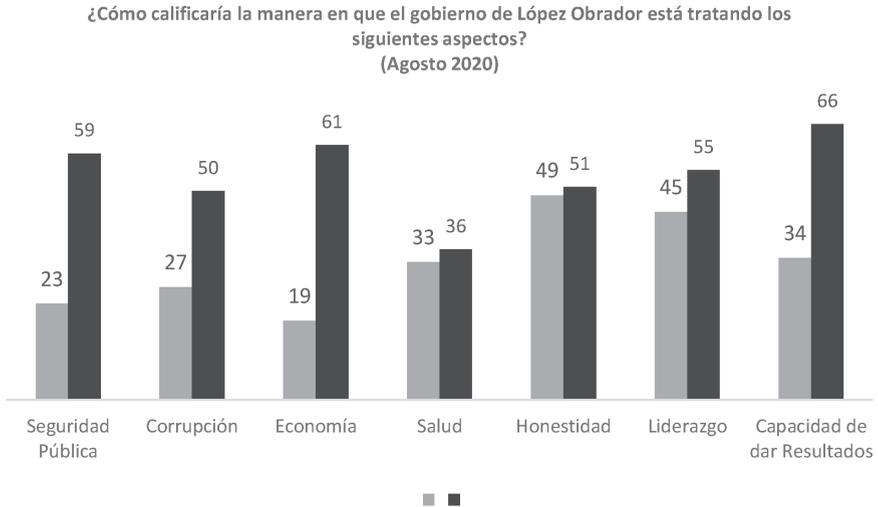
El hecho de trascender la rigidez del sistema presidencial, que por sus características definitorias (Linz y Valenzuela, 1998) no puede desembarazarse de mandatarios erráticos o con bajos niveles de aceptación, podría provocar mayor inestabilidad política a futuro, pero hoy por hoy refuerzan por lo pronto la figura de Andrés Manuel López Obrador en lo personal⁵.

¿En qué sustento empíricamente esta afirmación? en el hecho de que la eficacia gubernamental se encuentra aislada de la persona, en todos los rubros que sobre este aspecto acompañan la medición general de aprobación presidencial, el mandatario sale mal evaluado:

⁴ El 5 de noviembre del 2019, el Senado de la República aprobó el proyecto de Ley que permitirá, no a mediados del 2021 sino hasta principios del 2022, que los ciudadanos soliciten una votación para reemplazar a los Presidentes a mitad de su mandato

⁵ www.infobae.com/america/mexico/2019/11/06/el-senado-aprobo-la-revocacion-de-mandato-el-primer-referendum-seria-en-2022/

Gráfica 4.



Elaboración propia con datos de “El Financiero”⁶

Como se puede observar, la mala evaluación es general; pero es en rubros específicos del desempeño presidencial en donde esto se acentúa; sobre todo en lo que respecta a la gestión de la economía y la capacidad de dar resultados, en ambos la evaluación negativa sobrepasa el 60%.

No obstante, si uno observa con mayor detenimiento, existe una tensión entre la evaluación positiva y negativa en lo que se refiere a los atributos como honestidad y liderazgo; sobre todo en la primera, prácticamente la población se encuentra dividida. Todo pareciera indicar que es sobre estos dos atributos, concernientes estrictamente a su persona, en donde descansa la aprobación del presidente; en su capacidad de generar una percepción de honestidad y liderazgo; un estilo de liderazgo que se

⁶ www.elfinanciero.com.mx/nacional/aprobacion-de-amlo-resiste-la-crisis-economica-y-la-pandemia

refuerza cotidianamente en las conferencias de prensa matutinas⁷, y que parece ir en consonancia, en correspondencia, con lo que la gente quiere y espera de un Presidente de la República.

México, o si atendemos al término más usado últimamente, el “pueblo” mexicano, parece que no ha trascendido su vocación presidencialista. Diversos acontecimientos dan cuenta de ello, pero fundamentalmente el hecho de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (SCJN) haya decidido, a principios de octubre, declarar constitucional la consulta popular promovida por el presidente para decidir si se enjuicia o no a cinco ex presidentes de México. Previamente a la decisión de la SCJN, el primer mandatario llamó a sus integrantes a tomar en cuenta “los sentimientos del pueblo” en su toma de decisión⁸.

A lo anterior hay que sumar la reciente desaparición de los distintos fideicomisos destinados a rubros específicos del gasto público que fue aprobada por la Cámara de Diputados⁹; decisión que lejos de verse como producto de una deliberación independiente, parece que responde a la voluntad del presidente, el cual había denostado públicamente esta manera de ejercer el gasto, señalándolo como una herencia corrupta del período neoliberal¹⁰.

Lo anterior compromete una división de poderes efectiva, pero todo ello parece no importar a un pueblo que, dados los datos que hemos presentado, empatiza y simpatiza con este estilo de liderazgo y sus medidas.

Es posible que la aprobación presidencial exprese un acuerdo normativo con un estilo de liderazgo fuerte, que exprese el acuerdo con un esquema de valores que guía la comprensión del ejercicio del poder y la

⁷ Al 30 de septiembre sumaban ya 462 conferencias de prensa, coloquialmente llamadas “mañaneras” las cuales tienen una duración promedio de 104 minutos. Véase: <https://spintcp.com/>

⁸ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-pide-esperar-que-pleno-de-la-scjn-resuelva-sobre-consulta-de-expresidentes>

⁹ <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/estos-son-los-109-fideicomisos-que-desaparecen>

¹⁰ <https://www.excelsior.com.mx/nacional/rechaza-lopez-obrador-injusticia-en-eliminacion-de-fideicomisos/1409816>

autoridad como *praxis* centralizada, ausente de deliberación efectiva, y por ende poco tolerante a la disidencia y a la diversidad de opiniones.

Andrés Manuel López Obrador conoce los efectos de su popularidad en la percepción de autoridad que se genera hacia los demás, y sabe que, en la mejor tradición del presidencialismo mexicano, aumenta mucho el poder del presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con solo proponérselo (Cosío Villegas, 1982:30). Hemos vuelto pues, al país de un solo hombre.

Bibliografía

- Cosío, Villegas Daniel (1982). El sistema político mexicano, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (1998). La crisis del presidencialismo, Madrid, Alianza
- Manin, Bernard (1998). Los principios del gobierno representativo, Madrid, Alianza Editorial
- Przeworski, Adam (1995). Democracia y Mercado, Madrid, Cambridge University Press

El populismo en tiempos del coronavirus: democracia en retroceso y consolidación autoritaria en Latinoamérica

MARÍA ISABEL PUERTA

I. Los retrocesos de la construcción democrática en América Latina.

Nicaragua

La transición democrática en Nicaragua comenzó con el cese de la guerra civil (1982-1990), que sucedió tras el derrocamiento de Anastasio Somoza en 1979. Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), miembro de la junta que asumió el poder a la caída del dictador, fue elegido presidente en 1984. Al igual que otros gobernantes latinoamericanos, Ortega hizo esfuerzos continuos por mantenerse en el poder, enfrentando sucesivas derrotas en 1990 a manos de Violeta Chamorro, después en 1996, frente a Arnaldo Alemán y en 2001 ante Enrique Bolaños. Fue en 2006 cuando Ortega regresó al poder, seguido de sucesivas victorias electorales en 2011, y más recientemente en 2016, con la que ha logrado un firme control sobre las instituciones del país.

El papel del FSLN en el derrocamiento de Somoza (1979) dio inicio a un nuevo tipo de autoritarismo con la Revolución Sandinista. Una vez alcanzado el poder por medios democráticos, Ortega dirigió de forma exitosa sus esfuerzos hacia la construcción de un marco institucional que le permitiera aumentar su control sobre el poder, como señala Feinberg, cooptando los poderes legislativo y judicial, así como manipulando los procesos electorales, permitiéndole consolidar un amplio poder a lo largo de las instituciones públicas (2018:3). Las maniobras de Ortega le han permitido, por un lado, sostener el discurso de justicia social como parte del capital político construido en el FSLN, mientras que, por el otro, ha logrado cultivar relaciones con actores sociales organizados, como el sector empresarial, los sindicatos, y la Iglesia Católica, desplegando una política

clientelar que le permitiera vencer las diferencias internas dentro del FSNL, mientras montaba su propio sistema de apoyos (2018:4).

En el caso de Nicaragua, se produce la confluencia de una legitimidad cuestionada como resultado de instituciones débiles, con la corrupción por el amplio poder ejercido por Ortega, utilizado para garantizar a través de elecciones defectuosas su permanencia en el poder. La erosión progresiva de las instituciones políticas fue evidente en 2016, cuando no se permitió el monitoreo de la observación electoral, y los miembros de la oposición fueron removidos del congreso, prohibiéndosele además su postulación a cargos de elección. Por otra parte, un aspecto que ha contribuido con la desinstitucionalización del país ha sido el creciente protagonismo de la familia Ortega en la conducción del país, ofreciendo semejanzas con la familia del derrocado dictador Somoza, tanto en la corrupción como en el nepotismo, lo que ha provocado que el gobierno de los Estados Unidos haya emitido sanciones en contra de miembros de la familia presidencial.

El régimen de Ortega también ha seguido los pasos de Somoza, haciendo de la represión y la persecución política prácticas recurrentes. La crisis de abril de 2018, luego del intento de reforma del sistema de pensiones, desató una de las peores crisis políticas del país desde los años 80, de acuerdo con el Índice de Democracia de 2018 del Economist Intelligence Unit (EIU, 2019:22). A pesar de haber dado marcha atrás con los planes de reforma, la ola masiva de protestas en todo el país no cesó, forzando a Ortega a desplegar las fuerzas represivas y paramilitares en contra de la población que reclamaba amplias reformas políticas, encabezadas por la Alianza Cívica por la Justicia y la Democracia, una coalición de estudiantes, campesinos, sociedad civil y empresarios, que lograron forzar un diálogo nacional –de corta vida– con el gobierno de Ortega, bajo la mediación de la Iglesia Católica nicaragüense.

La represión no se detuvo, por el contrario, se intensificó con un lamentable saldo de casi 300 fallecidos a causa del uso de la fuerza de grupos oficialistas y paramilitares, más de 500 prisioneros políticos, y numerosas violaciones de derechos humanos documentadas por organismos no gubernamentales, locales e internacionales. La Alta Comisionada de

las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, en su informe a la Asamblea General, daba cuenta de las denuncias de torturas a manifestantes, homicidios y violaciones a la libertad de expresión e información en Nicaragua, señalando que el sistema de justicia no ha sido garante de la aplicación de sanciones en la violación de derechos humanos, mientras que el gobierno ha irrespetado el acuerdo de fortalecer los derechos de los ciudadanos (2019).

Ortega contó con el apoyo de un aliado político muy generoso en su misión de mantener a la población bajo su control: el régimen de Hugo Chávez. Nicaragua se benefició del apoyo financiero que la revolución chavista le brindara a sus aliados centroamericanos a través de PetroCaribe, permitiéndole a Ortega dirigir fondos para programas de bienestar social, ayudándolo en sus esfuerzos de reducción de la pobreza y aumento del ingreso. La dependencia de este programa ha sido tan significativa, que la disminución del apoyo financiero venezolano a Nicaragua está entre las causas de la crisis social luego del anuncio de la reforma de la seguridad social.

El giro autoritario de Ortega le ha añadido presión al desempeño de la democracia en América Latina. Los problemas relacionados con la corrupción y las violaciones de los derechos humanos han despojado al país de los avances alcanzados en el proceso de democratización, pasando de un régimen híbrido a una autocracia electoral (Mechkova, Lührmann, Lindberg, 2017:163) a partir del año 2012 (Lührmann et al., 2019).

Venezuela

En el grupo de países con una democracia consolidada antes de la tercera ola, se encontraba Venezuela. Luego del derrocamiento del dictador Marcos Pérez Jiménez en 1958, los principales actores del sistema político venezolano, superando los desacuerdos que condujeron al país hacia esa experiencia dictatorial, unieron esfuerzos para suscribir el Pacto de Puntofijo, sentando así las bases de la democracia venezolana. El acuerdo establecía las reglas que guiarían el nuevo orden político, en un compromiso

por consolidar un régimen de libertades en oposición a la construcción de nuevas hegemonías políticas. Las condiciones económicas del país cuyo factor dinamizador fue la renta petrolera, dieron lugar a un modelo de relaciones de Estado, que Juan C. Rey definió como el *Sistema Populista de Conciliación*, el entramado de una pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos, que apoyándose en la abundancia de recursos económicos, un bajo nivel (simplicidad) de las demandas y la capacidad de las organizaciones políticas (partidos y asociaciones civiles) para canalizar las demandas, permitieron una significativa etapa de estabilidad política (Rey, 1998:292).

La crisis del sistema político venezolano podemos analizarla a partir de las tres variables consideradas por Kornblith: crisis del modelo socioeconómico y de las expectativas sociales; crisis del modelo de representación y de legitimidad y crisis en los mecanismos de generación de consenso y canalización de conflictos. Según Kornblith, la crisis del modelo rentista, en que el petróleo había sido la principal actividad productiva y fuente de ingresos, generó profundas críticas hacia un Estado hiperactivo (Estado de Bienestar) que fundamentalmente subsidiaba, intervenía, protegía y regulaba, a través de mecanismos utilitarios que estimularon la adhesión de la sociedad al sistema, con el compromiso —no alcanzado— de transformación en mecanismos valorativos (1996:166).

Las primeras expresiones del deterioro del sistema político ocurrieron entre 1989 y 1992; primero, con la explosión social de febrero y marzo de 1989, conocida como el “Caracazo”, que dio inicio a un ciclo de movilización social con efectos políticos transformadores. En febrero y noviembre de 1992 tuvieron lugar dos intentos de golpe militar, anticipando el escenario de una crisis política que ya era inevitable. Las reacciones del sistema político fueron débiles, dada la gravedad de la crisis en curso. El proceso de descentralización político-administrativa iniciado en 1990 se interpretó como una reacción desesperada, una medida de emergencia en respuesta al impacto de la crisis política. La realidad resultó ser mucho más compleja de lo que había anticipado la clase política venezolana, que inmersa en una crisis de representatividad, no supo responder a las

demandas de una democracia transparente que la sociedad reclamaba haciendo evidente la falta de liderazgo político. La llegada de Hugo Chávez en 1998 fue consecuencia de años de bajo rendimiento democrático y agotamiento del pacto de élites.

Los esfuerzos de Chávez estuvieron dirigidos a transformar el modelo institucional vigente desde 1961, desmontando progresivamente el esquema de representatividad sostenido en la relación sociedad-partidos políticos. La construcción de un Estado paralelo facilitó el proceso de deconstrucción del tejido social que se había consolidado bajo el modelo *puntofijista*. Con Chávez, el Estado se militarizó a través del gobierno, haciendo cada vez menos visibles las fronteras entre ambos. Las ramas del poder público se convirtieron en instrumentos, primero de Chávez, y luego de Nicolás Maduro, su sucesor. La judicialización de las decisiones políticas no solo ha desfigurado la autonomía del poder judicial, sino, además, anulado la capacidad institucional del poder legislativo. Los procesos electorales han sido confiscados por el gobierno de forma abierta, gracias al acompañamiento de las decisiones judiciales que han proscrito a casi toda la oposición democrática, y la persecución política que ha ido mermando al liderazgo político opositor. La oposición democrática, a pesar de los esfuerzos, con aciertos y errores, se ha visto superada por el respaldo militar, y el uso de la represión por organismos policiales y paramilitares, que contribuyeron al debilitamiento de su rol.

El deterioro democrático de Venezuela es el resultado de un proceso de desmantelamiento institucional que contó con el respaldo de la bonanza económica petrolera, a su vez utilizada para la exportación de la 'Revolución Bolivariana', que financió una red de apoyo para el deterioro democrático del país. En la etapa de su declive hacia la autocratización, encabezada por Maduro, lejos de rectificar el rumbo, se han acentuado las debilidades institucionales, que provocaron la más grave crisis humanitaria de los últimos años en Latinoamérica (FH, 2019:9). Las decisiones políticas de Maduro han contribuido al empobrecimiento y deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos, condenando al país al aislamiento como consecuencia de las sanciones de las que ha sido objeto su gobierno

y la industria petrolera, que, si bien ya se encontraba bastante reducida, con la caída de los precios del petróleo, ha terminado destruida. Maduro ha optado por profundizar el conflicto, acompañando a Nicaragua en el grupo de países clasificados como autocracias electorales (Mechkova, Lührmann, Lindberg, 2017:163).

II. Desdemocratización y consolidación autoritaria en América Latina

La erosión democrática

La desdemocratización que han sufrido Nicaragua y Venezuela muestra las coincidencias ideológicas de los proyectos políticos que condujeron a su declive democrático, articulando un manual operativo para las autocracias de izquierda del siglo XXI en Latinoamérica. En ambos casos se trata de gobiernos de orientación ideológica populista, con profundo arraigo en lo militar, y un amplio control político sobre las instituciones y la sociedad. En estos regímenes políticos, la persecución política, y el uso de la represión por parte de organismos de seguridad del Estado y grupos paramilitares han sido sus instrumentos de control social. Las economías de ambos países han sufrido un deterioro significativo, lo que provocó en el caso venezolano una de las más severas olas migratorias de la región, y en menor medida, también en Nicaragua. Las condiciones de vida de la población de ambos países han empeorado dramáticamente y la pobre infraestructura de servicios ha contribuido al aumento de la pobreza, alcanzando niveles alarmantes en ambos casos. La autocratización de Nicaragua y Venezuela los ha llevado al aislamiento, que se manifiesta en la exclusión de Venezuela del acceso a fondos multilaterales para mitigar el impacto de la pandemia del novel coronavirus SARS-CoV-2, y las posibles restricciones a las que se enfrentaría Nicaragua de requerir asistencia financiera, debido a las sanciones impuestas al gobierno de Ortega.

Las economías de ambos países se encuentran en una situación precaria, Nicaragua ocupa el segundo lugar de pobreza en el continente, con

tendencia a agravarse como consecuencia del impacto del COVID-19. Venezuela por su parte, enfrenta una gigantesca crisis económica, además de política, causante del éxodo más grande del que se tenga registro en Latinoamérica. Ambos países se encuentran ante el desafío de responder a una pandemia que amenaza con dejar al descubierto su precaria infraestructura de atención a la salud. Que sean gobiernos ‘revolucionarios’ los que hayan permitido –por negligencia o incompetencia– que sus sistemas de salud pública se hayan deteriorado hasta el extremo de no poder cubrir las necesidades de la población, es una clara expresión del fracaso de dicha agenda política. Sin embargo, a pesar de la coincidencia ideológica, y la solidaridad política entre ambos gobernantes, Ortega y Maduro han respondido a la pandemia del SARS-CoV-2 causante del COVID-19 de forma opuesta.

Una vez declarada la pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, Maduro decretó la emergencia sanitaria permanente, una medida política que no es extraña al país¹, ordenando la entrada en cuarentena, con cierre de frontera incluido, reforzando el cumplimiento de la medida con el despliegue de cuerpos de seguridad para garantizar el resguardo de la población. Ortega, por su parte, y a diferencia de su manejo de la crisis por el brote de influenza H1N1 en 2009, ha enfrentado la crisis del coronavirus sin tomar medidas excepcionales, lo que le ha traído críticas de la sociedad civil, organizaciones de derechos humanos y organismos multilaterales como la Organización Panamericana de la Salud, advirtiendo que la falta de medidas de control epidemiológico estarían poniendo en peligro a la población, especialmente a los más vulnerables.

¹ A principios del año 2010, Hugo Chávez declaró la emergencia económica para enfrentar la crisis eléctrica que amenazaba con desestabilizar al país, iniciando un largo ciclo de declaratorias de estados de excepción y emergencia continuados por su sucesor, y que tienen su origen en la política de gobierno por decreto que Chávez iniciara en el año 2001, sirviéndole de instrumento en la construcción de un sistema institucional que le permitió controlar el gran poder, someter a los poderes públicos y mantener la imagen de legitimidad en su ejercicio.

A pesar de la celeridad de las medidas, Maduro no ha podido escapar de las críticas del sector de la salud, desde donde se han hecho advertencias sobre la falta de transparencia en el registro epidemiológico, una política que el régimen ha practicado por años². La Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales ha advertido al país de las consecuencias devastadoras del coronavirus sobre una población vulnerable, sin acceso a la atención médica, en situación de inseguridad alimentaria, y sin servicios básicos como agua potable y electricidad, agravándose con la centralización del gobierno en materia de seguimiento de casos y la opacidad en el manejo de la información.

En Nicaragua, el gobierno de Ortega continúa subestimando la gravedad de la pandemia, aumentando el riesgo de contagio masivo en un país sin acceso a servicios públicos, poniendo en peligro no solamente a su población, sino también al resto de la región, considerando la porosidad de las fronteras del país. Los riesgos dada la situación económica y la precaria infraestructura asistencial han sido señalados por el gremio médico en Nicaragua, alertando el sub-registro de contagios debido a la centralización de las pruebas diagnóstico y los resultados.

Aun cuando existen diferencias en el tratamiento político de la pandemia, ambos regímenes han aprovechado la crisis para continuar con la represión y las amenazas hacia quienes cuestionan al gobierno. Ortega ha evitado tomar medidas que afecten a la economía, en un intento por aparentar normalidad, mediante un férreo control sobre los profesionales de la salud y la divulgación de cifras sobre los efectos del coronavirus en la población, al igual que Maduro, cuyo régimen ha amenazado a la comunidad científica por emitir informes técnicos sobre la gravedad de la situación, donde se cuestiona el manejo oficial de la pandemia. A mediados del mes de mayo, Maduro emitió una prórroga del Decreto de Estado de Alarma, que a juicio de algunas organizaciones de defensa de los derechos

²El gobierno de Maduro ha limitado el acceso a registros epidemiológicos, hasta el extremo de destituir a la titular de la cartera de Salud por la divulgación de un boletín estadístico: <https://cotejo.info/2020/03/coronavirus-vzla-sin-informacion-epidemiologica-actual/>

humanos, ha sido una oportunidad para su gobierno para profundizar la persecución y el hostigamiento hacia sus adversarios políticos.

El camino que ambos gobiernos han tomado en su tratamiento de la crisis de salud pública difiere en el reconocimiento de la pandemia. Sin embargo, donde coinciden Ortega y Maduro, es en el uso del poder y la represión como forma de contención social de una población vulnerable y bajo riesgo ante el manejo irresponsable de dos gobiernos populistas que atraviesan por una severa crisis económica, bajo sanciones que le impiden recibir auxilio financiero, con la amenaza constante de una explosión social por las precarias condiciones de vida y los abusos a los derechos humanos de sus poblaciones. Los escenarios que manejan las organizaciones civiles advierten sobre el inevitable aumento de casos y la falta de adecuación de la infraestructura sanitaria en ambos países. La Organización Mundial de la Salud ha señalado que en Latinoamérica están aumentando aceleradamente el número de casos, anticipando un agravamiento de la crisis que con toda seguridad colapsará los servicios de salud. Las limitaciones en Nicaragua y Venezuela garantizan que la crisis será inmanejable, con el agravante del retorno de los emigrados hacia Venezuela, y la caída de las remesas en ambas economías, que desde el Banco Interamericano de desarrollo se estima tendrá efectos devastadores en Haití, Nicaragua y Venezuela.

El panorama es desalentador, no solamente por el impacto social de la pandemia, sino por la profundización de la vocación autoritaria de los regímenes de Ortega y Maduro, quienes adoptando medidas opuestas, continúan sometiendo a sus respectivas poblaciones mediante la represión y persecución política, a condiciones de vida que rayan en lo inhumano, evitando el intento de actores domésticos y de la comunidad internacional, por mitigar el sufrimiento y las penurias de sus poblaciones. Una salida democrática a las crisis políticas de Nicaragua y Venezuela no está a la vista, pero lo que está claro es que el proceso de autocratización en ambos regímenes goza de buena salud.

IV.– Referencias

- Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, Michael Bernhard, M. Steven Fish, Adam Glynn, Allen Hicken, Anna Luhrmann, Kyle L. Marquardt, Kelly McMann, Pamela Paxton, Daniel Pemstein, Brigitte Seim, Rachel Sigman, Svend-Erik Skaaning, Jeffrey Staton, Steven Wilson, Agnes Cornell, Nazifa Alizada, Lisa Gastaldi, Haakon Gjerløw, Garry Hindle, Nina Ilchenko, Laura Maxwell, Valeriya Mechkova, Juraj Medzihorsky, Johannes von Römer, Aksel Sundström, Eitan Tzelgov, Yi-ting Wang, Tore Wig, and Daniel Ziblatt. 2020. “V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v10”. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds20>.
- Diamond, Larry (2008) *The Spirit of Democracy*. Henry Holt: New York.
- Economist Intelligence Unit (2019) *Democracy Index 2018: Mee too? Political Participation, protest and democracy*. Available at: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- Feinberg, R.E. *Nicaragua: Revolution and Restoration*. Foreign Policy at Brookings. November 2018.
- Freedom House (2019) *Freedom in the World 2019*. Democracy in Retreat. Available at: www.freedomhouse.org.
- González Marrero, S. (1991) La Transición a la democracia en Nicaragua. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 74. Octubre-Diciembre 1991.
- Huntington, S. (1991) Democracy’s Third Wave. *Journal of Democracy*. 2 (2), 12-34.
- Kornblith, Miriam (1996) Crisis y transformación del sistema político: nuevas y viejas reglas de juego. (1-31), in *El Sistema Político Venezolano: crisis y transformaciones*, Álvarez, Ángel (coord.), Caracas. Ediciones del Instituto de Estudios Políticos-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.
- Lührmann, Anna, Lisa Gastaldi, Sandra Grahn, Staffan I. Lindberg, Laura Maxwell, Valeriya Mechkova, Richard Morgan, Natalia Stepa-

- nova, Shreeya Pillai. 2019. V-Dem Annual Democracy Report 2019. Democracy Facing Global Challenges. V-Dem Institute, University of Gothenburg.
- Lührmann, Anna; Maerz, Seraphine F.; Grahn, Sandra; Alizada, Nazifa; Gastaldi, Lisa; Hellmeier, Sebastian; Hindle, Garry and Lindberg, Staffan I. 2020. Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Lührmann, A.; Edgell, Amanda B.; Maerz, Seraphine F. University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute: V-Dem Policy Brief, No. 23, April 2020.
- Lührmann, A.; Rooney, B. University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute: Working Paper No. 85, 2nd Edition. April 2020.
- Mechkova, V, Lührmann, A., & Lindberg, S. (2017) How much is democracy backsliding? *Journal of Democracy*, 28 (4), 162-169.
- Møller, J., & Skaaning, S. (2013). The Third Wave: Inside the Numbers. *Journal of Democracy*, 24 (4), 97-109.
- Müller, J.W. (2016) What is Populism? University of Pennsylvania Press: Philadelphia.
- Perez A., M. & Kennon, I. Nicaragua's response to COVID-19 endangers not only its own people, but also its neighbors: <https://www.atlantic-council.org/blogs/new-atlanticist/nicaraguas-response-to-covid-19-endangers-not-only-its-own-people-but-also-its-neighbors/> May 7, 2020.
- Puerta R., M. (2011) *Instituciones y Estado en Venezuela*. Editorial Académica Española: Saarbrücken.
- Rey, Juan C. (1998) *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.
- Salazar Mather, Thais P.; Gallo Marin, Benjamin; Medina Perez, Giancarlo; Christophers, Briana; Paiva, Marcelo L.; Oliva, Rocío; Hijaz, Baraa A.; Prado, Andrea M.; Jarquín, Mateo C.; Moretti, Katelyn; González Marqués, Catalina; Murillo, Alejandro; Tobin-Tyler, Elizabeth. Love in the time of COVID-19: negligence in the Nicaraguan response. *The Lancet Global*. 8, (6). June 01, 2020.

United Nations News (2019) *Nicaragua 'crisis' still cause for concern amid murder, torture allegations: Bachelet*. Available at: <https://news.un.org/en/story/2019/09/1046012>

BIOGRAFÍAS

Arturo Miguel Chípuli Castillo



Es Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Derecho Constitucional y Juicio de Amparo, y Doctor en Derecho por la Universidad de Xalapa, y Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la FLACSO México. Actualmente se desempeña como Investigador de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Héctor Briceño



Sociólogo (Universidad Católica Andrés Bello), Magister en Ciencia Política (Universidad Simón Bolívar) y doctorado en Ciencia Política (Universidad de Rostock). Desde 2009 ha sido Profesor-Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES-UCV) y entre 2014 y 2017 fue Director del Área de Desarrollo Sociopolítico de dicha institución.

Armando Chaguaceda



Politólogo e historiador, investigador del Centro de Estudios Constitucionales Iberoamericanos A.C. Experto país (casos Cuba y Venezuela) del proyecto V-Dem, de la Universidad de Gothenburg y el Kellogg Institute en la Universidad de Notre Dame. Miembro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) y de Amnistía Internacional. Especializado en el estudio de

los procesos de democratización/autocratización y de las relaciones entre gobierno y sociedad civil en Latinoamérica y Rusia.

Diana Oseguera



Licenciada en Administración Pública, Consejera del IMPLAN por el Instituto Municipal de la Juventud y miembro de la comisión de Desarrollo social del Instituto Municipal de Planeación. Co-fundadora de Proyecto “Voces y Participación de las Juventudes leonesas”.

Humberto Baltazar



Secretario Estatal de Vinculación y Participación Ciudadana en Movimiento Ciudadano Guanajuato. Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Guanajuato y estudiante de la licenciatura en Finanzas y Banca por la Escuela Bancaria y Comercial. Fue Diputado Juvenil de la LXIII legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, donde fue integrante de la Comisión de Asuntos Electorales. En el periodo 2019-2020 fue Delegado Estatal de Jóvenes en Movimiento en Movimiento Ciudadano Guanajuato.

Eduardo Repilloza Fernández



Político por la Universidad Rafael Urdaneta (URU) en Venezuela, Maestrando en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella en Argentina, y Director de Investigaciones en Transparencia Electoral para América Latina. Fue Coordinador Regional de Contraloría Ciudadana de Súmate, A.C. (Venezuela)

y ha sido miembro de Misiones de Observación Electoral en Venezuela y Argentina.

Hilda Landrove Torres



Cubana, de profesión maestra, se ha dedicado durante años al emprendimiento social y cultural y más recientemente a la investigación académica en temas de antropología. Actualmente es doctorante en Estudios Mesoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ivanna Torrico



Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social. Máster en Marketing Político 2.0

Trabaja en Páginas Web y Redes Sociales. Columnista en Política Comunicada (Argentina); Revista Democrática (Brasil); Revista Quantica (Perú); Revista en e - Consulta (México). Ha participado como conferencista

en la Cumbre Mundial de Comunicación Política (Lima), en el Congreso Internacional de Comunicación Política (Santa Cruz de La Sierra),

en el Seminario Internacional de Comunicación y Marketing Político (La Paz) y en el Foro Internacional de Comunicación Política en Bolivia antes de las elecciones de octubre 2019. Ha escrito como columnista invitada en *Beer & Politics* (España) y en *Mujeres de la Política*. Miembro de la Red Latinoamericana Mujeres que Avanzan (Colombia). Ha organizado diferentes Seminarios de Comunicación Política.

Jaime Talancón



Abogado electoral y constitucionalista mexicano. En México ha sido asesor del Consejo General del Instituto Federal Electoral; consultor en el Congreso mexicano; Director de Análisis Político en la Presidencia de la República y Secretario Técnico del Tribunal Electoral. Ha asesorado a gobiernos y partidos políticos en mejores prácticas, y ha sido observador y consultor internacional de la OEA en diversos países y del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

Jesús Castellanos Vásquez



Politólogo venezolano (UCV). Magister en Gestión y Políticas Públicas (U. de Chile). Profesor Universitario. Funcionario de carrera de la administración electoral en Venezuela (1992-2016) Consultor Internacional en materia electoral (International IDEA, Electoral Integrity Project, ACE Project, Transparencia Electoral).

Jesús Delgado



Director de Desarrollo Institucional de Transparencia Electoral. Coordinador de DemoAmlat. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela (UCV). Maestrando en Estudios Electorales por la Universidad

Nacional de San Martín. Coordinó Misiones de Observación Electoral en Chile, Perú, Ecuador, Paraguay y México. Columnista en distintos medios de la región.

José Manuel Villalobos Campana



Abogado especialista en derecho electoral. Ha sido Asesor Legal de la Jefatura Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y Secretario Técnico del Proyecto Voto Informado del Jurado Nacional de Elecciones. Actualmente, preside el Instituto Peruano de Derecho Electoral.

Leandro Querido



Magister en Derecho Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se especializa en sistemas electorales y Observación Electoral. Es Director Ejecutivo de Transparencia Electoral de América latina. Recorrió el continente siguiendo las elecciones de la región.

Es autor del libro “Así se vota en Cuba”. Fue Coordinador Metodológico y Coordinador logístico de la MOE/OEA.

Leduan Ramírez Pérez



Licenciado en Letras y Diplomado en Formación del Pensamiento y la Identidad Nacional por la Universidad Central de Las Villas. Maestro y Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Ha investigado sobre el papel de la migración

transnacional en contextos democráticos y autoritarios. Sus líneas principales se concentran en el estudio del transnacionalismo migratorio, el ejercicio de los derechos en todas sus dimensiones por parte de grupos vulnerables y la ciudadanía.

Ligia Ixmucané Blanco



Subdirectora Técnica del Proyecto Acción Transformadora, implementado por IREX, con fondos de USAID, para el fortalecimiento de nuevos liderazgos políticos en Guatemala. Magister en Ciencia Política en la Universidad Pantheon-Assas Paris II en Francia, realizó un posgrado en Estudios de Género en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

(FLACSO).

Luis Alberto Romero



Historiador. Miembro de las Academias Nacionales de Historia y de Ciencias Morales y Políticas. Es autor de *Breve historia contemporánea de la Argentina* y *La crisis argentina. Del siglo XX al XXI*. Dirige el sitio www.JLRomero.com.ar.

Carlos Luis Sánchez y Sánchez



Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Maestro en Estudios Políticos y Sociales por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Realizó su investigación posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sociales del 2012 al 2014. Actualmente es Profesor/Investigador Asociado “C” de Tiempo Completo, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en donde imparte clases en la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación y en la Licenciatura en Ciencia Política y en la división de estudios de Posgrado, en la especialidad de Opinión Pública y en la especialidad de Análisis Político.

María Isabel Puerta



Doctora en Ciencias Sociales, mención Estudios Culturales (Universidad de Carabobo). Profesora de Política Internacional; Gobierno de los Estados Unidos; Estado y Gobierno Local, Valencia College, Estados Unidos (2017).

Miembro del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación (PEII) de Venezuela. Miembro fundador-coordinadora del Grupo de Investigación en Política e Instituciones (2012-2015). Miembro del Comité Ejecutivo de la Sección de Estudios Venezolanos (LASA). Miembro del Comité sobre el Estatus de la Facultad de Contingencia en la Profesión de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA).

Mayra Fabiola Bojórquez



Maestra en Derecho Electoral y en Administración de Instituciones Educativas, Doctoranda en Derecho Electoral, actualmente Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Campeche. mbojorquez@ieec.org.mx.

Milagros Campos



Profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue miembro de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Nadia Ramos Serrano



www.facebook.com/CentroMujeresAmericas. CEO del Think Tank Centro de Liderazgo e Innovación para Mujeres en las Américas. Activista de DDHH, feminista, política e internacionalista de Perú.

Se terminó de imprimir en Impresiones Dunken
Ayacucho 357 (C1025AAG) Buenos Aires
Telefax: 4954-7700 / 4954-7300
E-mail: info@dunken.com.ar
www.dunken.com.ar
Noviembre de 2021

DEMO
AMLAT



transparencia
electoral

AMÉRICA LATINA: ENTRE AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRÁTICOS

Este libro acepta un desafío muy complejo: reflexionar sobre sucesos que están ocurriendo simultáneamente a su escritura y posterior publicación. Sin embargo, y a pesar de los riesgos, este tipo de obras es imprescindible, ya que no es posible esperar al final de procesos sociales y políticos como los que hoy presenciamos, para recién ahí abordarlos analíticamente. Las amenazas a la democracia son concretas y crecientes en América Latina y en el mundo y, sobre todo, están ocurriendo en este mismo instante y, por ello, es preciso intervenir en los debates e incidir en las agendas públicas con intensidad y sin más preámbulos ni esperas.

La suma de autores y artículos que incluye “América Latina: entre avances y retrocesos democráticos” permite abordar este contexto de retroceso democrático con diversas perspectivas, en diversos escenarios de la región y desde abordajes diferentes, algunos más teóricos y otros empíricos. Pero, en general, recorre el texto un especial énfasis en el momento electoral, ya que la modalidad que caracteriza esta renovada ola de autoritarismos, no adopta las formas clásicas del siglo XX. En estos tiempos las amenazas a la democracia se gestan desde dentro mismo de las instituciones, usando su propia legitimidad para intentar destruirlas o desnaturalizarlas. Este libro es una hoja de ruta para entender estos fenómenos y abre una puerta para poder detenerlos.

Fernando Pedrosa

  @demoamlat

www.demoamlat.com



**DEMO
AMLAT**



El presente volumen, segundo de la serie, resulta de la selección de los mejores artículos publicados en la revista “Desafíos de la Democracia en América Latina” durante el año 2020. Reconocidos colaboradores de toda la región han aportado su mirada sobre el avance de los populismos y las tendencias iliberales en distintos gobiernos, retrocesos y avances en cuanto a calidad democrática, paridad y participación, así como también acerca de las herramientas metodológicas para analizar los escenarios y procesos electorales en el contexto extraordinario del impacto ocasionado por el coronavirus.

DemoAmlat es una iniciativa de Transparencia Electoral que tiene como misión consolidar una red de actores regionales (investigadores, académicos, autoridades y funcionarios electorales, miembros de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros) comprometidos con la defensa y promoción de los valores democráticos. Entre sus ejes de discusión se encuentran: el estado de la democracia y sus instituciones en América Latina; la calidad de los procesos electorales; la influencia iliberal de los regímenes autoritarios en la región; la respuesta de los gobiernos democráticos a las autocracias y la tecnología como herramienta para una mayor participación ciudadana.

STAFF:

Mg. Leandro Querido: Director de proyecto
Lic. Jesús Delgado: Coordinador de proyecto
Lic. Cecilia Galiñanes: Directora de comunicaciones
Lic. Valentina Cuevas: Directora del Observatorio Legislativo de Cuba (OLC)
Brunella Marchionna: Asistente del Observatorio Legislativo de Cuba (OLC)
Dra. Constanza Mazzina: Vinculación académica y coordinación de capacitaciones
Dra. Johanna Cilano: Coordinación académica y de capacitaciones

E-mail:

comunicacion@demoamlat.com

Redes sociales:

 @DemoAmlat

 @DemoAmlat

 @DemoAmlat

Web:

www.demoamlat.com



transparencia
electoral

Transparencia Electoral es una organización que tiene como objetivos la promoción de los valores democráticos y la consecución de elecciones transparentes, íntegras y equitativas.

A lo largo de su trayectoria ha diseñado e implementado iniciativas que coadyuven al fortalecimiento democrático y la calidad institucional.

**Florida 336, piso 5, oficina 8 1005
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

República Argentina

E-mail:

info@transparenciaelectoral.org

Redes:



@TransparenciaAL



@transparenciaelectoral



Transparencia Electoral en América Latina

Web:

www.transparenciaelectoral.org