



revista
ELECCIONES

Vol. 20, n° 21, enero-julio 2021

ISSN 1994-5272



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

21

COMITÉ CIENTÍFICO

DELIA FERREIRA RUBIO
Transparencia Internacional
Argentina

ALEJANDRO TULLIO
Universidad Nacional de San Martín
Argentina

SOFÍA VICENZI
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Costa Rica

HUGO PICADO LEÓN
Tribunal Supremo de Elecciones
Costa Rica

CYNTHIA MCCLINTOCK
Universidad George Washington
Estados Unidos

CHARLES D. KENNEY
Universidad de Oklahoma
Estados Unidos

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
Instituto Nacional Electoral
México

FLAVIA FREIDENBERG
Universidad Nacional Autónoma de México
México

MILAGROS CAMPOS
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CÉSAR LANDA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú



ELECCIONES

Vol. 20, n.º 21, enero-julio 2021

ISSN versión impresa 1994-5272
ISSN versión electrónica 1995-6290

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
DIRECTOR

MARÍA DEL PILAR BIGGIO PASTOR
COORDINADORA

CRISTHIAN JARAMILLO HUAMAN
EDITOR

TEMA CENTRAL:
LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS POLÍTICAS
SOBRE LAS ELECCIONES

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST
<www.proquest.com>

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE
ABSTRACTS
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

ULRICHSWEB.COM
<www.ulrichsweb.com>

HAPI
<<http://hapi.ucla.edu>>

E-LIBRO
<www.e-libro.com>

DIALNET
<<http://dialnet.unirioja.es>>

ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Central Telefónica: (511) 417-0630
Correo-e: <publicaciones@onpe.gob.pe>
URL: <www.onpe.gob.pe>

Corrección de estilo:
Laura de la Cruz Espinoza

Diseño y diagramación:
Doris Isabel García Núñez

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: semestral
Impreso en el Perú
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.
Publicación semestral (julio y diciembre) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en LA REVISTA son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES son evaluados por el sistema *peer review*.

Presentación

La *Revista Elecciones*, editada y publicada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a través de la Subgerencia de Información e Investigación Electoral, tiene como principal objetivo el análisis multidimensional de los procesos electorales en los sistemas democráticos. Desde su fundación, en el 2002, *Elecciones* ha incluido en sus ediciones artículos inéditos e innovadores elaborados por personas dedicadas al estudio de la Ciencia Política, el Derecho, la Comunicación Política y otras áreas afines, provenientes de diversas instituciones públicas y privadas, incluyendo también a autoridades y funcionarios electorales. Así, *Elecciones* representa un esfuerzo por ser un espacio de diálogo plural y riguroso en el cual se intercambien ideas, conceptos y propuestas entre la academia y personas vinculadas a la gobernanza electoral.

De esta manera, *Elecciones* plantea ser un referente, tanto en el Perú como a nivel internacional, de ideas y conocimiento sobre los procesos electorales. En consecuencia, en su vigésima primera edición, *Elecciones* tiene como tema central a *Los efectos de las reformas políticas sobre las elecciones*. Debido a que, los cambios en las reglas formales del sistema político y electoral poseen una influencia directa por sobre los procesos electorales, el comportamiento de sus actores (partidos políticos y ciudadanía) y la actividad de los organismos electorales.

Desde el retorno a la democracia en América Latina, los países de la región se han caracterizado por una alta frecuencia de reformas en distintos aspectos de sus legislaciones. Estos intentos reformistas se han originado desde distintas arenas como grupos parlamentarios e iniciativas ejecutivas hasta el activismo

de la ciudadanía y la intervención de agencias de cooperación internacional. Cada intento reformista se ha planteado como una posible solución a un problema determinado, aunque los efectos de las reformas en cuestión no siempre han obtenido los resultados esperados.

Para un análisis prolijo de los efectos de las reformas en los procesos electorales, esta edición N° 21 de *Elecciones* cuenta con la participación de destacados investigadores e investigadoras de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Honduras, México y Perú. Asimismo, y con el objetivo de ofrecer una mayor calidad académica, *Elecciones* se ha reestructurado en cinco secciones.

La primera, *Artículos*, presenta manuscritos relacionados al tema central o dossier de la edición actual. *Varia* se compone de textos relacionados a otras temáticas vinculadas a los procesos electorales, los actores políticos y/o la democracia. Las *Notas de Investigación* son estudios que analizan diversas herramientas metodológicas que permiten contribuir en la investigación de las elecciones. En la sección de *Análisis sobre Elecciones* se publican artículos cuyo principal objetivo es describir de manera objetiva un proceso electoral reciente celebrado a cabo en un país de América Latina. Finalmente, en *Ciclo de Elecciones* se brinda un detalle sucinto del resto de procesos electorales que se celebrarán en la siguiente mitad del año. De esta manera, *Elecciones* presenta toda una línea de conocimiento teórico y empírico sobre los comicios, su desarrollo, sus causas y efectos, así como temas que se vinculan intrínsecamente con los comicios.

El manuscrito de Leonardo Valdés Zurita titulado *El sistema electoral mexicano: equidad en la competencia, inequidad en la representación* inicia la sección *Artículos* y el presente dossier. En este, el autor ofrece una breve historia del reformismo electoral mexicano destacando sus hitos y actores. Asimismo, y desde una perspectiva analítica, el artículo expone el proceso de cambio del sistema de partidos de México que pasó de un partido hegemónico a uno más plural y competitivo. Leonardo Valdés Zurita proporciona un análisis detallado sobre este proceso y de necesaria lectura y revisión para investigadores e investigadoras interesadas en este tópico.

Evalutando también el caso mexicano, Karolina Gilas y Beatriz Sánchez analizan el accionar de los partidos políticos en este país frente a las reformas en materia de violencia política en razón de género introducidas en el 2020. El artículo *Partidos políticos mexicanos frente a la violencia de género. Evaluando*

sus normas internas revisa los avances y el nivel de cumplimiento de los partidos políticos mexicanos ante estos últimos cambios. Un análisis detallado de la legislación, una metodología para analizar la armonización normativa en materia de violencia política en razón de género y la revisión de los estatutos partidarios confluyen en una investigación que permitirá repensar medidas de *enforcement* que acompañen a la reforma en la normativa electoral en este aspecto.

Un análisis del significativo impacto que puede tener una reforma electoral sobre el comportamiento de los partidos políticos se evidencia en el manuscrito de Luciana Santana, Vitor Vasquez y Vitor Veras titulado *Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020*. El artículo mide las consecuencias que produjo la *Enmienda a la Constitución 97/2017*, que supuso el fin de las coaliciones para las elecciones proporcionales. Mediante el uso de técnicas estadísticas de comparación, las y los autores contrastan el efecto de esta medida en distintas circunscripciones y la manera en que el sistema de partidos brasileño se ha modificado tras esta reforma. Este texto brinda un necesario balance sobre esta última reforma electoral brasileña y, a su vez, advierte de sus inmediatos efectos en el sistema de partidos.

Nadia Pérez, Cristhian Uribe y Fabián Acuña detallan las propuestas y las reformas electorales incorporadas tras el mayor hito histórico de Colombia en el siglo XXI: el Acuerdo de Paz. En *Reforma electoral y Posconflicto en Colombia: Tensiones, Avances y Tareas Pendientes tras la Firma del Acuerdo de Paz (2016-2020)*, las y los autores exploran fuentes primarias, como documentos oficiales de distintos organismos, con el objetivo de realizar un balance del comportamiento de las élites nacionales durante el proceso de reforma. Asimismo, esta investigación valora las modificaciones legales realizadas tras la implementación del Acuerdo Final.

Finalmente, la última investigación de la sección *Artículos* tiene como autora a Cora Ruiz, quien realiza un balance de las reformas electorales de género en cinco países de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia y México) y lo contrasta con la proporción de mujeres jóvenes en política. *Las invisibles: las jóvenes y la representación política parlamentaria* presenta un examen exhaustivo de las medidas legislativas de cada país y cómo los avances y reformas a favor de la inclusión de mujeres en las Cámaras han impactado en el número de parlamentarias.

La segunda sección de *Elecciones, Varia*, inicia con la investigación de Laura Albaine. En *Violencia política Contra las Mujeres por Motivos de Género en América Latina. Estrategias Legales y el Rol de los Organismos Electorales* la autora analiza las distintas reglas electorales sobre este tópico enfatizando sobretudo las medidas de prevención, sanción y erradicación. En este marco, Laura Albaine realiza un examen del rol de los organismos electorales en la violencia política contra las mujeres y la necesidad de que los mismos gocen de mayores herramientas.

El artículo de Roberto Cardiel, *Treinta años de Educación Cívica en México desde el Ámbito electoral: El Impacto de las Reformas Electorales (1990-2020)*, aborda la educación cívica mexicana a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE). En específico, este manuscrito describe las distintas reformas realizadas sobre esta función y el origen de estos cambios. Roberto Cardiel desarrolla con gran precisión los procesos de cambio en el INE y el impacto de los mismos.

La sección de *Notas de Investigación* inicia con la investigación de Fernando Martínez denominada *El binomio ciudadanía y justicia electoral como fuente de cambios electorales*. En este estudio, el autor propone una nueva perspectiva de análisis sobre las iniciativas y motivaciones al plantear una reforma electoral. Mediante un análisis de la legislación en América Latina, Fernando Martínez examina el binomio de la ciudadanía y la justicia electoral concluyendo que el litigio estratégico es una herramienta relevante para iniciar procesos de reforma. Así, este manuscrito plantea un nuevo enfoque de análisis en el estudio de las reformas en la región.

El estudio de Cecilia Hernández, *El Impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México*, se centra en realizar un análisis de la reforma electoral mexicana de 2014. En específico, el artículo aborda el proceso de destituciones realizado por las instituciones electorales comparando la injerencia de cada una. De esta manera, este manuscrito plantea una nueva unidad de análisis en el estudio de las reformas electorales mexicanas.

La última sección de *Elecciones*, denominada *Análisis sobre Elecciones*, presenta textos que abordan los procesos electorales desarrollados en la primera mitad de 2021. Investigadoras e investigadores de cada país colaboran con descripciones analíticas pertinentes a cada uno de los comicios. Los textos de

Julio Ascarrunz (Bolivia), Karen Garzón-Sherdek (Ecuador), Rafael Jerez (Honduras) y Henry Ayala (Perú) brindan a las y los lectores el panorama de estos procesos electorales, las candidaturas, las campañas electorales y sus resultados.

De esta manera, la edición N° 21 de *Elecciones* presenta investigaciones inéditas de calidad que proporcionan nuevo conocimiento teórico sobre los procesos de reforma en América Latina y su impacto directo con el sistema de partidos y sistema político. El éxito de la vigésima primera edición de *Elecciones* se debe al esfuerzo compartido entre el Director, el Editor, el Consejo Científico, el Comité de Redacción y las y los dictaminadores, quienes amablemente evaluaron y revisaron los manuscritos brindando comentarios y sugerencias constructivas. Asimismo, merece una especial mención al Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y Director de la *Revista Elecciones*, Piero Corvetto Salinas, cuyo compromiso con la generación de conocimiento teórico y discusión académica impulsó el cambio de estructura de esta publicación. Finalmente, esta nueva edición de *Elecciones* no hubiera sido posible sin el apoyo constante y desinteresado de la Doctora Flavia Freidenberg quien con su *expertise* y amplios conocimientos en Ciencia Política guió la mejora de los procesos editoriales y es a quien se dirige mi profundo agradecimiento y admiración.

Cristhian Jaramillo
Editor
Revista Elecciones

Contenido

PRESENTACIÓN	3
ARTÍCULOS	
El sistema electoral mexicano: equidad en la competencia, inequidad en la representación <i>Leonardo Valdés Zurita</i>	15
Partidos políticos mexicanos frente a la violencia de género. Evaluando sus normas internas <i>Karolina Monika Gilas y Beatriz Aranza Sánchez Herrera</i>	43
Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020 <i>Luciana Santana, Vitor Vasquez y Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas</i>	77
Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020) <i>Nadia Pérez Guevara, Cristhian Uribe Mendoza y Fabián Acuña Villarraga</i>	101
Las invisibles: las jóvenes y la representación política parlamentaria <i>Cora Ruiz Tena</i>	131

VARIA

Violencia política contra las mujeres por motivos de género en América Latina. Estrategias legales y el rol de los organismos electorales <i>Laura Albaine</i>	163
---	-----

Treinta años de educación cívica en México desde el ámbito electoral: el impacto de las reformas electorales (1990-2020) <i>Roberto Heycher Cardiel Soto</i>	189
---	-----

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

El binomio ciudadanía y justicia electoral como fuente de cambios electorales <i>Fernando Ojesto Manzur</i>	215
--	-----

El impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México <i>Cecilia Aida Hernández Cruz</i>	237
---	-----

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Elecciones subnacionales Bolivia 2021: resultados en clave de representación política <i>Julio Ascarrunz</i>	261
---	-----

Elecciones Generales Ecuador 2021: reformas, fragmentación política y pendiente pandemia COVID-19 <i>Karen Andrea Garzón-Sherdek</i>	273
---	-----

Elecciones Primarias Honduras 2021: entre una reforma inconclusa y lecciones aprendidas <i>Rafael Jerez Moreno</i>	287
---	-----

Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario <i>Henry Ayala Abril</i>	303
CICLO DE ELECCIONES	
Ciclo de elecciones julio-diciembre 2021 <i>Cristhian Jaramillo Huaman</i>	329
Política editorial	333
Editorial guidelines	339
Guía para autoras y autores	345
Guidelines for authors	353

The page features a light beige, textured background resembling recycled paper. On the left and right sides, there are vertical decorative elements consisting of alternating blue and white stripes of varying widths.

ARTÍCULOS

El sistema electoral mexicano: equidad en la competencia, inequidad en la representación

LEONARDO VALDÉS ZURITA

<leonardo.valdes@correo.buap.mx>

Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

México

ORCID: 0000-0002-2814-5872

[Resumen] México ha sido uno de los países latinoamericanos que más reformas políticas y electorales ha realizado en las últimas décadas. Esas reformas han impactado la articulación entre el sistema de gobierno, el sistema de partidos y el propio sistema electoral. Este texto cuenta brevemente la historia del reformismo electoral mexicano, y destaca sus momentos y piezas fundamentales. Ofrece, además, una perspectiva analítica que ayuda a comprender el proceso de sustitución de un sistema de partido hegemónico por otro plural y competitivo. Finalmente, hace una crítica a la capacidad del sistema electoral para llevar al espacio de la representación política la pluralidad que se ha forjado en ese país.

[Palabras clave] Sistema electoral mexicano, reformas políticas y electorales, cambio político y transición a la democracia, equidad en la competencia política, proporcionalidad en la representación política.

[Title] The Mexican electoral system: fairness in competition, inequity in representation

[Abstract] Mexico has been one of the Latin American countries that has carried out more political and electoral reforms in recent decades. These reforms have impacted the articulation between the government system, the party system and the electoral system itself. This text briefly tells the story of Mexican electoral reformism, highlighting its fundamental moments and pieces. It also offers an analytical perspective that helps to understand the process of substitution of a hegemonic party system for a plural and competitive one. Finally, it criticizes the capacity of the electoral system to bring the plurality that has been forged in the country to the space of political representation.

[Keyword] Mexican electoral system, political and electoral reforms, political change and transition to democracy, equity in political competition, proportionality in political representation.

[Recibido] 31/03/21 y [Aceptado] 30/04/21

VALDÉS, Leonardo. 2021. "El sistema electoral mexicano: equidad en la competencia, inequidad en la representación". *Elecciones*, (enero-julio), 20 (21): 15-42. DOI:10.53557/Elecciones.2021.v20n21.02

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo, producto de un programa de investigación desarrollado por el autor durante las últimas tres décadas, presenta de manera sintética el largo proceso de reformas políticas y electorales que se realizaron en México antes y después de su transición democrática; esto es, entre la segunda mitad de 1970 y la primera mitad de la segunda década del siglo XXI. Ofrece, además, una perspectiva analítica para evaluar el impacto de esas reformas en la estructura y dinámica del sistema de partidos. Presenta, finalmente, una crítica sistemática a la capacidad del sistema electoral para reflejar la pluralidad política que existe en el país, en términos de representación de las diversas opciones políticas en el poder legislativo. El objetivo central del texto consiste en ofrecer una referencia conceptual y analítica para explicar el cambio político que ha vivido México durante un largo periodo histórico y, también, señalar su principal déficit: la falta de una representatividad integral de la pluralidad política.

El argumento principal de este artículo se puede sintetizar de la siguiente manera: en México se logró desmontar un sistema político autoritario y sustituirlo por otro democrático en virtud de que se realizaron un conjunto de reformas políticas y electorales que conformaron la institucionalidad que ha permitido la lucha equitativa por el poder político a través de las elecciones. Eso fue posible, ya que paulatinamente se fue instalando en la sociedad un pluralismo político que antes no existía y que fue propiciando la alternancia en diversos niveles de gobierno. Así, se pasó de un sistema de partido hegemónico a otro plural y competitivo. Ese tránsito implicó un profundo cambio en las reglas de la competencia por el poder político, pero también en la competitividad del sistema de partidos.

La reconstrucción del cambio en las reglas se realiza a partir de la propuesta teórica de Nohlen: el institucionalismo contextualizado (2015, 107-118). Este marco analítico enfatiza la importancia del contexto histórico y cultural en la conformación y aplicación del derecho electoral. Para evaluar el cambio en la competitividad y su impacto en la representación política, se emplean algunos instrumentos de medición convencionales, como el número efectivo de partidos, la concentración, el margen de victoria y un índice de la proporcionalidad de la representación política, desarrollados por los autores que se especifican

más adelante. En consecuencia, se puede afirmar que la propuesta metodológica que se desarrolló en este trabajo es mixta, eminentemente cualitativa en el análisis de la evolución de las reglas de la competencia y cuantitativa en el análisis de los cambios en la competitividad y de sus consecuencias sobre el sistema de partidos.

En consecuencia, el artículo se divide en dos partes: la primera reconstruye la historia del reformismo electoral mexicano. La segunda evalúa la evolución de la competitividad. La conclusión es producto de la crítica sistemática de la capacidad del diseño institucional para estructurar la representación política proporcionalmente a partir de la pluralidad política que existe en la sociedad. El principal hallazgo de esta investigación se puede sintetizar de la siguiente manera: las subsecuentes reformas políticas y electorales, acompañadas por la implantación del pluralismo en la sociedad mexicana, permitieron la sustitución pacífica del sistema de partido hegemónico por uno plural y competitivo, a pesar de que la fórmula electoral que se adoptó para la integración mixta de la Cámara de Diputados presenta un claro déficit de proporcionalidad. Estos elementos se pueden agregar al debate académico sobre el cambio político en México. Así, se parte de suponer que el sistema electoral y de partidos se articulan de una forma especial con el sistema de gobierno.

2. UNA HISTORIA QUE DEBE SER CONTADA

Con anterioridad, Nohlen postuló que las tres piezas fundamentales de los sistemas políticos son el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. “Engloban en verdad los elementos substanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica” (1996, 21). Son, desde cierto punto de vista, los engranes en los que se procesan las demandas y apoyos (*inputs*) del sistema político (la caja negra de Easton), para producir las respuestas y políticas públicas (*outputs*). Y siempre reciben la retroalimentación correspondiente (EASTON 1969, 221).

Las reformas políticas y electorales forman parte de esas interacciones entre el sistema político y su medio ambiente. Pueden modificar el sistema de gobierno, cambian, de tanto en tanto, las reglas con las que se lleva a cabo la competencia por el poder político y tienen consecuencias sobre la conformación y dinámica competitiva del sistema de partidos. Las razones para llevar a

cabo esas reformas son siempre diversas. En ocasiones, son producto de presiones desde la sociedad civil; en otras surgen de negociaciones entre los gobiernos y las fuerzas políticas; en muy contadas ocasiones atienden las sugerencias de las y los expertos y de las autoridades electorales. Los procesos de reforma son, más o menos, homogéneos: alguien (desde el Poder Ejecutivo o como parte de un grupo legislativo) presenta una iniciativa, que pasa por el proceso de dictamen y, finalmente, es aprobada (normalmente, con no pocas modificaciones producto de la negociación política entre los grupos parlamentarios).

En México se han realizado gran cantidad de reformas políticas y electorales desde que se promulgó la Constitución de 1917, aún vigente. Esas reformas implicaron cambios sustantivos a diversos artículos constitucionales, y la derogación y promulgación de códigos y leyes electorales. El reformismo electoral mexicano se aceleró después de que en 1976 aconteció lo que no había sucedido desde la discutida elección presidencial de 1928. Ese año, uno de los generales triunfadores de la revolución (que produjo la Constitución del 17 y prohibió la reelección presidencial) intentó reelegirse (luego de haber sido presidente de 1920 a 1924 y de que había modificado la redacción constitucional original para permitir la reelección presidencial no inmediata). El general Álvaro Obregón fue candidato único y, una vez declarado presidente electo, fue asesinado. Casi cincuenta años después, de nueva cuenta, se presentó solo un candidato a la presidencia de la República.

Evidentemente, las causas de esa candidatura única no fueron las mismas que en 1928. Durante el periodo que medió entre esas dos elecciones se conformó un sistema de partido hegemónico que dominó la vida política del país hasta finales del siglo XX. Ese sistema de partidos fue citado en la tipología de Sartori, como un clásico ejemplo del sistema de partido hegemónico-pragmático (1976, 281). Un partido muy fuerte, el Revolucionario Institucional (PRI), que estaba rodeado de partidos muy débiles, que acudían a las elecciones sin posibilidades reales de ganar el poder político: los partidos Acción Nacional (PAN), Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El PPS y el PARM, por diversos motivos y a partir de argumentaciones diferentes, hicieron tradición al usar una figura que estaba vigente en la legislación electoral (la candidatura común, que se producía cuando una persona era postulada por dos o más partidos, sin que entre ellos existiera una alianza) para apoyar

al candidato presidencial del PRI. En consecuencia, durante varias elecciones (después de 1952, como se muestra más adelante), el PAN fue el único que postuló un candidato diferente al del PRI. En 1976, PPS y PARM no faltaron a su tradición, y el PAN vivió una aguda crisis interna que le impidió postular a su candidato presidencial.

En esa elección se desvaneció la fachada democrática que cubría a un sistema fundamentalmente autoritario. Quedó claro que las oposiciones eran ornamentales y que las elecciones no servían para decidir gobernantes ni para dotarlos de un determinado mandato para ejercer sus funciones. La administración producto de esa elección se dio cuenta de que era necesario cambiar significativamente las reglas del juego: ampliar el número de opciones partidarias y dar acceso a los órganos legislativos. El problema de la debilidad de la oposición, en realidad, no era nuevo. Se había intentado resolver, en 1963, con un ingenioso procedimiento denominado *diputados de partido*. En un sistema de elección de legisladoras y legisladores por mayoría relativa en distritos uninominales, se estableció que a los partidos que obtuvieran más del 2,5% de la votación nacional se le otorgarían 5 diputaciones y una más, por cada medio punto porcentual en el que su votación superase ese umbral, hasta un total de 20 diputaciones por partido. Pasaban a ocupar esas diputaciones los candidatos distritales que aun perdiendo habían obtenido los más altos porcentajes de votación en sus partidos. Evidentemente, el partido mayoritario queda excluido de esa distribución.¹ El sistema se aplicó de 1964 a 1976 (con pequeñas adecuaciones), pero no logró fortalecer a las oposiciones.

Por ese motivo, la reforma política y electoral de 1977 llevó a los partidos al texto constitucional (los definió como entidades de interés público), los dotó de derechos y obligaciones, propició el registro de nuevos partidos y modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados.² A partir de entonces en México existe un sistema mixto de elección de diputadas y diputados. 300 diputaciones se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría relativa. Un segundo segmento de 200 diputaciones se elige por representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales. El umbral para participar

1 Reforma al artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 22 de junio de 1963.

2 Reforma a los artículos 41, 52, 53 y 54, entre otros, de la CPEUM, publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1977.

en esa distribución es de 3%³ de la votación nacional. La fórmula original (la de 1977) era de solo 100 curules y estas estaban reservadas (como las diputaciones de partido) para las oposiciones. El umbral era de 1,5% de la votación. El ciudadano o la ciudadana recibía dos boletas. En la primera para expresar su preferencia por la candidata o el candidato en la elección distrital y, en la otra, para votar por la lista de candidatas y candidatos a diputados plurinominales del partido de su preferencia.

Ese sistema se aplicó sin mayores problemas en las elecciones de 1979 y 1982. Mientras tanto se registraron nuevos partidos a partir de una ingeniosa fórmula de registro condicionado al resultado de la elección. Los grupos que querían convertirse en partidos debían cubrir requisitos mínimos (tener una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos y poder demostrar activismo político durante los cuatro años anteriores) para participar en la siguiente elección. Si alcanzaban el umbral del 1,5% de la votación, su registro se hacía definitivo y además tenían derecho a participar en la distribución de las 100 diputaciones plurinominales. Por ese motivo, en la elección de 1985, el número de partidos reconocidos legalmente se había duplicado. Acudieron a esa elección nueve partidos políticos nacionales; ocho con registro definitivo (cuatro lo había revalidado en las elecciones de 1979 y 1982) y uno con registro condicionado al resultado electoral. En esa elección, el sistema de dos boletas hizo crisis. Se detectó en algunos estados de la República un diferencial no menor entre los votos obtenidos por el PRI en las elecciones uninominales y los obtenidos en las boletas plurinominales. Esa diferencia beneficiaba significativamente a los antiguos partidos no aliados del PRI, pero que hacían suya la candidatura presidencial de ese partido (el PPS y el PARM), y a uno de los partidos de nueva creación: el Socialista de los Trabajadores (PST), que había obtenido su registro en 1979. La mecánica era relativamente sencilla: una parte importante de los votantes del PRI en lugar de desperdiciar su segunda boleta, al votar por ese partido que no participaría en la distribución de las diputaciones plurinominales, le daban su voto al PPS, al PARM o al PST. De esa manera, esos partidos elevaban su porcentaje de votación y, en consecuencia, el número de diputaciones plurinominales que les correspondían.

3 Ese umbral está vigente desde la reforma constitucional de 2007.

Los otros partidos de oposición (cinco en total) protestaron ante lo que les parecía un abuso del PRI, pues argumentaban que el aparato corporativo de ese partido le permitía ganar la mayoría de los escaños y modular el tamaño de las bancadas opositoras. Exigieron, en consecuencia, una nueva reforma política y electoral. Esa reforma se realizó en 1986. Se incrementó el número de diputaciones plurinominales a 200 y se abrió la posibilidad de que todos los partidos participaran en su distribución. Ahora los ciudadanos utilizarían una sola boleta para elegir diputaciones. En el frente estarían los nombres de las y los candidatos uninominales y en el reverso las listas registradas por cada partido. El umbral para participar en la distribución de diputaciones plurinominales se mantuvo en el 1,5% del total de la votación. La participación del partido mayoritario en la distribución de plurinominales se abrió en dos variantes: 1) Si ningún partido alcanzaba, con sus triunfos uninominales, la mayoría de las curules (251), al partido con más triunfos distritales se le entregarían diputaciones plurinominales hasta alcanzar la mayoría (a esto se le llamó en los medios políticos y periodísticos: cláusula de gobernabilidad). 2) En el caso de que el partido más votado alcanzara una proporción de curules (con sus triunfos uninominales) inferior a la proporción de su votación, se le asignarían diputaciones plurinominales hasta igualar ambas proporciones (esto provocaba, de alguna manera, una representación proporcional integral, ya que el resto de los partidos también tendrían una proporción de diputaciones equivalente a la proporción de los votos obtenidos, en conjunto).⁴

La reforma también incluyó una recomposición de la Comisión Federal Electoral (CFE), órgano creado en los años cuarenta del siglo XX para hacerse cargo de la organización y vigilancia de las elecciones presidenciales, del Senado y de las diputaciones federales. Esa comisión era presidida por el secretario de Gobernación (equivalente a la figura de ministro del Interior, en varios países latinoamericanos). Formaban parte de esta, con voz y voto, un senador y un diputado (electos por mayoría en la cámara correspondiente) y un representante de cada uno de los partidos con registro definitivo. Ese órgano era responsable de elaborar el listado de votantes, de dividir el territorio en distritos electorales, de determinar los lugares para la ubicación de las mesas de votación (en México ha prevalecido la idea de llevarlas lo más cerca posible del domicilio

4 Reforma a los artículos 53 y 54 de la CPEUM, publicada en el DOF el 15 de diciembre de 1986.

de los votantes, por lo que no existe concentración de mesas en centros de votación, como en otros países latinoamericanos) y de designar a los ciudadanos encargados de identificar a los electores, recibir los votos, contarlos y levantar las actas correspondientes. El padrón electoral se elaboraba en una dirección del Registro Nacional de Electores y sus operadores eran los únicos empleados permanentes de la CFE. El resto de las tareas la realizaban estructuras que se conformaban cada tres años (para cada elección federal) en las 32 entidades y en los 300 distritos electorales uninominales. Esos órganos desconcentrados también estaban conformados por tres empleados y un representante de cada uno de los partidos.

Como fácilmente se puede deducir, la toma de decisiones estaba totalmente controlada por el gobierno y el PRI en la CFE, y en los órganos locales y distritales. Hasta 1976, a la mesa de la CFE se sentaban el secretario de Gobernación, un senador, un diputado (todos del PRI), un representante del PRI, uno del PAN, uno del PPS y otro del PARM (estos últimos, como antes se señaló, *no aliados* del PRI). Es decir, el partido en el gobierno tenía cuatro votos seguros, dos más de sus *no aliados* y, posiblemente, uno en contra de todas las decisiones sustantivas para la organización de los comicios. El incremento en registro de partidos políticos fue alterando ese equilibrio de fuerzas. Ya para 1985, el PRI continuaba teniendo seguros *solo* cuatro votos; los tres de sus *no aliados* no eran seguros y con el opositor PAN podían votar hasta otros cuatro representantes de partidos de oposición. Por ese motivo, la reforma de 1986 incluyó una nueva conformación de la CFE por representación proporcional. Se mantuvieron el secretario o secretaria de Gobernación, el senador o senadora y el diputado o diputada, pero los partidos quedaron representados según su fuerza electoral: 16 representantes del partido mayoritario; 5 de la segunda fuerza; 2 de la tercera y 1 por cada uno del resto de los partidos con registro. Así, los opositores podían llegar a 12 votos; si lograban convencer con sus argumentos al secretario o secretaria de Gobernación, al senador o senadora y al diputado o diputada, llegaban a 15, lo que era intrascendente, pues el PRI tenía 16.

La molestia y las críticas a esta alevosa conformación del órgano electoral fue uno de los ingredientes de la compleja elección presidencial de 1988 y de la crisis política que se derivó de ella. El otro componente (quizá el más importante)

fue la ruptura de la unidad que, no sin dificultades, había alcanzado el PRI en la década de los años cincuenta del siglo XX. Hasta la elección de 1952, no faltó el miembro de ese partido que se encontraba inconforme con la designación del candidato presidencial, abandonaba a esa organización y se presentaba como candidato de algún o algunos partidos opositores efímeros. En muchos casos, esos candidatos fueron los opositores más fuertes y con frecuencia alegaban que su derrota era producto de un fraude cometido por el gobierno y su partido. Ese patrón se repitió en 1988. Un miembro del PRI, inconforme con la designación del candidato presidencial de ese partido, salió y logró la candidatura común de los tres partidos no aliados del PRI: el PPS, el PARM y el PST (ahora con la oportuna etiqueta de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional: PFCRN). Además, logró la adhesión de otro partido un par de meses antes de la jornada electoral (el Partido Mexicano Socialista; evolución por fusiones del Partido Comunista Mexicano, que obtuvo su registro en 1979). Fue el adversario más fuerte, pues logró desplazar a la oposición tradicional del PAN al tercer lugar, y argumentó fraude electoral en lugar de reconocer su derrota.

Esa percepción, compartida por un amplio sector de la sociedad, obligó a realizar una nueva reforma política y electoral. Esta se concretó en 1990, e incluyó cambios constitucionales, un nuevo código electoral y el surgimiento de un órgano electoral dotado de autonomía y orientado hacia la construcción de un servicio profesional electoral imparcial. De nueva cuenta se modificó la fórmula de conformación de la Cámara de Diputados. Se mantuvo la relación de 300 electos por mayoría y 200 por representación proporcional, pero se estableció que ningún partido podría tener más de 350 diputaciones (o sea, más del 70% del total). Se modificó la cláusula de gobernabilidad en los siguientes términos: si ningún partido obtenía la mayoría de las diputaciones (251), al que superara el 35% de la votación, se le otorgaría diputaciones plurinominales hasta que alcanzara la mayoría y una diputación más por cada medio punto porcentual en la que su votación superase el 35% del total. El umbral para participar en la distribución de representación proporcional se mantuvo en el 1,5% del total de la votación.⁵ Dejó de existir, en consecuencia, la posibilidad de que se produjera una representación proporcional integral, que estaba

5 Reforma al artículo 54 de la CPEUM, publicada en el DOF el 6 de abril de 1990.

incluida en la fórmula anterior. Esa fórmula se aplicó en las elecciones de diputaciones federales en 1991, en las que el PRI tuvo una destacada recuperación respecto de la votación obtenida tres años antes. Quizá por ese motivo aceptó una reforma en 1993 que disminuyó el tope de diputaciones que podría obtener un mismo partido. Se estableció que aquel partido que obtuviera más del 60% de la votación podrá alcanzar hasta 315 diputaciones (el 60% del total); mientras que, si obtenía menos del 60% de la votación, tendría derecho a 300 diputaciones, electas por ambos principios (el 60% de total).⁶ Ahí empezó una especie de tope a la sobrerrepresentación del partido mayoritario, que se ha mantenido formalmente hasta la actualidad.

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), con un Consejo General en el que ninguna fuerza política podría tener mayoría (por la participación de unas y unos Consejeros Magistrados, electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados) y de su servicio profesional electoral, pavimentaron la ruta para asegurar la realización de elecciones imparciales. Posteriores reformas (en 1994, 1996 y 2007) consolidaron la autonomía del IFE y abrieron las condiciones de equidad en la competencia. Eso a partir de un generoso sistema de financiamiento público para los partidos políticos y del acceso gratuito a la radio y la televisión para la difusión masiva de las campañas electorales.

La fórmula de integración de la Cámara de Diputados también se modificó en 1996. Esa reforma fue posterior a la elección presidencial de 1994: la inmediata posterior a la de 1988, la primera que organizó el IFE y la que se llevó a cabo en un enrarecido ambiente político. El primero de enero de ese año, un grupo extenso de pobladores originales del estado de Chiapas (en México aún denominados como indígenas), organizados en un Frente Zapatista de Liberación Nacional (en remembranza a Emiliano Zapata, caudillo de la lucha campesina durante la revolución de principios de siglo), le declararon la guerra al Estado mexicano. En esa fecha entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, negociado por el gobierno mexicano y los de los Estados Unidos de América y Canadá. Tratado que se presumía significaría un importante aliciente para atraer inversiones extranjeras a México, ante la posibilidad de ofrecer productos en un mercado amplio, integrado y sin aranceles. No obstante,

6 Reforma al artículo 54 de la CPEUM, publicada el 3 de septiembre de 1993 y Fe de erratas publicada el 6 del mismo mes y año.

el levantamiento zapatista dejaba ver que los pueblos originarios del sur del país no estaban incluidos en esa ecuación de modernización económica.

El gobierno reaccionó de inmediato y propuso a todos los partidos políticos hacer reformas que permitieran llevar a buen puerto el proceso electoral que ya estaba en marcha. En ese marco se sustituyó a las y los Consejeros Magistrados del IFE (todas y todos ejercían el Derecho y se percibía que eran demasiado formalistas, según la opinión de opositores) por Consejeras y Consejeros Ciudadanos (también electos por dos tercios de las y los diputados, pero de diversas profesiones y trayectorias políticas y ciudadanas). Esta medida fortaleció, en 1994, la autonomía del IFE. Por si hicieran falta elementos para tensar el ambiente de la elección, en marzo de 1994 fue asesinado el candidato presidencial del PRI. Su apresurada sustitución puso en la candidatura a una persona que ya habiendo sido electo como presidente de la República reconoció que el proceso había sido legal, pero no equitativo y se propuso hacer una reforma *definitiva* al sistema electoral mexicano.

Esa fue la reforma de 1996. Aprobada, a nivel constitucional, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios de los partidos políticos. Además de que se estableció un generoso sistema de financiamiento público para los partidos, se otorgó la autonomía plena al IFE (pues el secretario de Gobernación, finalmente, dejó el cargo de presidente de su Consejo General y fue sustituido por una ciudadana o ciudadano electo por la mayoría calificada de las y los diputados). También se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados y dejó de existir la cláusula de gobernabilidad. Se mantuvo la relación de 300 diputaciones uninominales y 200 plurinominales, pero se elevó el umbral de distribución al 2% del total de la votación. El cambio más relevante fue que se determinó que ningún partido podría tener más de 300 diputadas o diputados, electos por ambos principios, y se estableció un tope a la sobrerrepresentación de los partidos de 8 puntos porcentuales. Esto significa que ningún partido podrá tener un grupo parlamentario integrado por una proporción de diputados o diputadas superior al 8% de su proporción de votos. El resto de los elementos técnicos de la fórmula de distribución no se modificaron: 5 circunscripciones plurinominales, y distribución por cociente simple y resto mayor en cada una de ellas.⁷

7 Reforma a los artículos 41 y 54 de la CPEUM, publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996.

Con ese sistema se llevaron a cabo las elecciones de diputaciones de 1997, en las que el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Ese hecho evidenció que había quedado atrás el sistema de partido hegemónico, quizá desde 1994, para dejar su lugar a uno de pluralismo moderado, con tres partidos competitivos y un conjunto fluctuante de partidos con capacidad de competencia en ciertas regiones del país. En esa ocasión, en 1997, también se eligió por primera vez al jefe de Gobierno del Distrito Federal. Hasta entonces, la capital de la República había sido gobernada por un regente nombrado por el presidente. El partido que surgió del movimiento articulado por la candidatura opositora de 1988 (el Partido de la Revolución Democrática: PRD) ganó esa elección, lo que también significó una importante derrota para el PRI. En 2000, como se sabe, se produjo la primera alternancia en la presidencia de la República.

En ese periodo, de 1994 a 2000, también se realizaron reformas que impactaron al sistema de gobierno en México. A la mencionada autonomía plena del IFE, se sumaron la del Banco de México (creado como banco central desde 1925, pero que alcanzó su autonomía, para determinar la política monetaria, por reforma constitucional en abril de 1994) y la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (creada por decreto presidencial en 1992 y con autonomía constitucional otorgada en septiembre de 1999). También se realizó una reforma al poder judicial, que si bien fue polémica (redujo el término vitalicio de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a 15 años y el número de estos de 26 a 11), fortaleció la autonomía de ese poder del Estado. Esos fueron algunos de los elementos que se sumaron a las modificaciones en el sistema electoral para acotar el presidencialismo que caracterizó al periodo de sistema hegemónico que se vivió en México.

3. ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL CAMBIO POLÍTICO

Ese proceso de cambio político en México se ha denominado (por economía del lenguaje) transición a la democracia. Merino (2004) y Woldenberg (2012) ofrecen un par de perspectivas analíticas muy interesantes. La primera enfatiza el paulatino, pero consistente cambio en las preferencias electorales de las y los ciudadanos mexicanos, lo que terminó por implantar el pluralismo político en el país; mientras que la segunda llama la atención sobre los complejos

procesos de negociación que se llevaron a cabo para realizar los cambios institucionales que permitieron que el pluralismo poblara todas las instancias del poder público. En muy pocas palabras, se puede decir que se trata de sendas explicaciones de la transición votada y la transición pactada. Lo cierto es que ambas perspectivas aportan elementos para entender ese complejo proceso. Un partido muy poderoso fue aceptando lentamente el cambio en las instituciones, mientras que el pluralismo, también pausadamente, se fue implantando en la sociedad y se fue expresando políticamente. Eso permitió que pacíficamente el sistema hegemónico fuese sustituido por el pluralismo moderado que se ha desarrollado desde finales del siglo XX y a lo largo del XXI. Ese proceso difiere de los que dieron pie a la teoría de la transición democrática. Primero, porque México no dejó atrás una dictadura; segundo, por lo largo y paulatino del proceso.

¿Cómo se produjo ese cambio? Algunos elementos ya se señalaron. El sistema de gobierno se transformó: de un presidencialismo ilimitado a una presidencia acotada constitucional y políticamente.⁸ El sistema electoral dio un vuelco de 180 grados. Las elecciones dejaron de ser organizadas por el gobierno y su partido, y ahora son ejecutadas por un órgano constitucional autónomo, imparcial y profesional.⁹ Además, el sistema de financiamiento público y el acceso gratuito a la radio y la televisión, para los partidos y candidatos, introdujo elementos de equidad en la contienda que eran impensables en el sistema hegemónico. Finalmente, con su voto las y los ciudadanos fueron moldeando los términos de la competencia entre los partidos políticos, en un sistema plural y competitivo. De eso trata el resto de esta sección.

Véase cómo se comportó la competitividad política a lo largo del periodo de cambio democrático. La Tabla 1 muestra cinco indicadores que permiten realizar ese análisis. La participación electoral es un indicador básico y su fórmula de cálculo es elemental: el total de votos emitidos sobre la totalidad de las y los ciudadanos incluidos en el listado nominal de electores.¹⁰ La fragmentación (RAE 1967) indica la dispersión de las preferencias electorales emitidas como

8 Véase Salazar 2017.

9 Véanse Becerra, Salazar y Woldenberg (1997 y 2000), y Peschard 2010.

10 Se debe tomar en cuenta que en México el voto es obligado, pero no existe sanción en la legislación para las y los ciudadanos que no cumplen con esa obligación.

votos.¹¹ El número efectivo de partidos (NEP; LAAKSO Y TAAGEPERA 1979) muestra cuántas de las opciones incluidas en la boleta son competitivas.¹² La concentración (RAE 1967) indica el porcentaje de votos que obtienen, en una elección determinada, la primera y segunda fuerzas electorales.¹³ Finalmente, el margen de victoria (MV; VALDÉS ZURITA 1993) muestra la diferencia porcentual de votos obtenidos por la primera y la segunda fuerza electoral.¹⁴

11 Su fórmula de cálculo es $1/\sum p_i^2$; donde "p" es la proporción de votos obtenida por cada una de las opciones incluidas en la boleta electora.

12 Su fórmula de cálculo es $1/\sum p_i^2$; donde "p" es la proporción de votos obtenida por cada una de las opciones incluidas en la boleta electora.

13 Su fórmula de cálculo es $(V_1+V_2)/VT$; donde V_1 es la votación obtenida por la primera fuerza, V_2 es la votación obtenida por la segunda fuerza y VT es la votación total.

14 Su fórmula de cálculo es $(V_1-V_2)/VT$; donde V_1 es la votación obtenida por la primera fuerza, V_2 es la votación obtenida por la segunda fuerza y VT es la votación total.

TABLA 1

Medidas de competitividad en las elecciones de diputados y diputadas plurinominales

	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Participación	66,0%	76,1%	57,7%	63,6%	41,6%	58,1%	44,8%	63,0%	47,7%	62,6%
Fragmentación	0,62	0,67	0,72	0,68	0,74	0,72	0,76	0,79	0,84	0,79
NEP	2,62	3,06	3,61	3,14	3,78	3,59	4,16	4,67	6,07	4,68
Concentración	75,3%	73,6%	63,9%	75,2%	67,5%	62,4%	65,0%	57,8%	50,5%	55,7%
MV	41,7%	23,6%	12,1%	1,4%	6,0%	4,4%	8,9%	6,0%	8,2%	19,5%
Primera fuerza	PRI	PRI	PRI	AC ¹⁵	APT ¹⁶	PAN	PRI	PRI	PRI	Morena
Segunda fuerza	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PBT ¹⁷	PAN	PAN	PAN	PAN
Tercera fuerza	PRD	PRD	PRD	AM ¹⁸	PRD	APM ¹⁹	PRD	PRD	PRD	PRI

Fuente: Instituto Nacional Electoral: Atlas de resultados electorales federales 1991-2015 y Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. Disponible en línea: ine.mx/voto-y-elecciones.

15 Alianza por el Cambio: Coalición conformada por el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

16 Alianza por Todos: Coalición conformada por el PRI y el PVEM.

17 Por el bien de Todos: Coalición conformada por el PRD, el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia.

18 Alianza por México: Coalición conformada por el PRD, el PT y Convergencia.

19 Alianza por México: Coalición conformada por el PRI y el PVEM.

Como se observa, la participación ha sido fluctuante. Cuando la elección de diputadas y diputados coincide con la presidencial (cada seis años desde 1994), la abstención decrece; mientras que en las elecciones llamadas intermedias (en las que solo se eligen diputaciones) aumenta. Esta fluctuación, no obstante, estuvo acompañada por una tendencia decreciente que llegó a su nivel más bajo en las intermedias de 2003 y presidencial de 2006. ¿Por qué? Fundamentalmente en virtud de que, en la reforma fundacional del nuevo sistema electoral, en 1990, se estableció que la credencial para votar no tendría caducidad. Por ese motivo, una cantidad importante de ciudadanas y ciudadanos fallecidos o que emigraron permanentemente continuaban inscritos en las listas de electores y las incrementaban sin que se presentaran a votar. En otras palabras, eran un contingente no menor de abstencionistas obligados. Muchos especialistas señalaron esta deficiencia en la depuración del padrón electoral, y en la reforma de 2007 se determinó establecer la vigencia de la credencial para votar en 10 años y se mandató al IFE para dar de baja los registros de aquellas personas que no realicen el trámite para renovar su credencial al vencimiento de esta. Eso implica que desde entonces las listas de votantes se encuentren mejor actualizadas.

Sin embargo, esa no fue la única causa para que se revirtiera la tendencia decreciente en la participación y se instalara una tendencia en sentido contrario. La reforma de 2007 incluyó una nueva prerrogativa para los partidos políticos y sus candidatos y candidatas (que ahora beneficia también a las y los candidatos independientes; figura surgida en la reforma política de 2012): tiempo gratuito en radio y televisión durante las campañas electorales. Diversos estudios de opinión han mostrado que en la medida en la que las y los ciudadanos tienen, con mayor anticipación, más información sobre la realización y fecha de una elección, tienden a tener mejor disposición para acudir a votar. Además, la reforma ordenó a los congresos de los Estados realizar las adecuaciones a sus constituciones y leyes electorales para hacer coincidir las elecciones locales con las federales. Ese proceso se ha desarrollado con relativo éxito, ya que aún falta que algunos estados realicen las adecuaciones pertinentes, pero la coincidencia de elecciones locales con las federales (sobre todo las de gubernaturas con las intermedias) se ha convertido en una poderosa palanca para impulsar la participación ciudadana (ÁVILA-EGGLETON 2016).

En términos de la configuración y competitividad del sistema de partidos, la información es relevante. En primer lugar, se debe señalar que se trata de una fragmentación relativamente alta de las preferencias electorales de las y los ciudadanos mexicanos. Durante todo el periodo, la fragmentación promedio es igual a 0,73. Evidentemente, llama la atención la muy alta fragmentación que se produjo en la elección de 2015. Esa fue la primera en la que participó Morena,²⁰ que surgió como una escisión del PRD y desde entonces empezó a sumar cuadros políticos que abandonaron a los partidos tradicionales. Por supuesto, esa circunstancia no es suficiente para explicar el gran éxito de esa fuerza política en su primera elección presidencial tres años después. Lo que sí se puede sostener, sin temor a equivocación, es que ese incremento en la fragmentación del voto en 2015 impulsó un extraordinario incremento del número de partidos competitivos. En promedio, durante el periodo de análisis, el NEP fue de 3,94, lo que hace destacar el carácter extraordinario del tamaño de ese indicador en 2015. Motivo por el cual se puede postular que en México se ha conformado un sistema de pluralismo moderado en el cual tres grandes partidos son acompañados por un conjunto variable de partidos que, si bien no son altamente competitivos a nivel nacional, tienen cierta implantación en diversas regiones de este extenso país.

Esos tres partidos (PAN, PRI y PRD) fueron estructurando alianzas más o menos competitivas. Aunque todo parece indicar que la capacidad competitiva de esas coaliciones, en su mayoría coyunturales, dependía más de la fuerza electoral del partido que las encabezaba que de lo que lograban aportar los partidos adherentes. En algunos casos, se trató de alianzas que hacían recordar las candidaturas comunes del periodo hegemónico, en las cuales en realidad el único partido que contaba electoralmente era el PRI. El NEP promedio del periodo fue de 3,94, a pesar del notable incremento de 2015, lo que permite sostener que en México permanece el pluralismo moderado, a pesar de que uno de los tres mejores posicionados se escindió, fue desplazado, en consecuencia, y cambió el orden de las fuerzas competitivas. Esto es relevante, debido a que corresponde con una concentración de las preferencias de las y los ciudadanos relativamente moderada. Esto significa que, a pesar de que el inicio del periodo y hasta 2000, se podía perfilar un formato de competencia

20 Originalmente eran las siglas de Movimiento de Regeneración Nacional. Al obtener su registro mantuvo el nombre del partido, sin el desglose de las siglas.

bipartidista (incluso con alternancia en el poder de las dos principales fuerzas), esa tendencia se ha moderado durante el siglo XXI. Evidentemente, la concentración más limitada se produjo en la atípica (para las tendencias precedentes) elección intermedia de 2015. La concentración promedio del periodo fue de 64,7%, lo que consolida la idea de un formato de competencia tripartidista.

Finalmente, la competitividad del sistema de partidos, entendida como el resultado del juego en cada evento electoral y medida por MV, se ajustó significativamente conforme se iba dejando atrás el formato hegemónico. El indicador, en la elección de diputaciones plurinominales, llegó a su nivel más bajo en 2000, justo cuando se dio la alternancia en la presidencia de la República. Llama la atención que seis años después, cuando la diferencia entre los principales contendientes por ese cargo ejecutivo fue de 0,56% del total de la votación, en la elección de diputaciones plurinominales hubo más de 4 puntos porcentuales de diferencia.

Esto se puede explicar por dos órdenes de razones. Por un lado, la caída de la coalición encabezada por el PRI en la elección presidencial no fue tan contundente en la elección de diputados plurinominales. Esto en virtud de que un contingente no menor de sus votantes no votó por su candidato presidencial, pero lo hizo por las candidaturas a diputados y diputadas uninominales y, en consecuencia, por sus listas de representación proporcional. Como en este tipo de juegos, el resultado es siempre suma cero, es factible que ese mismo contingente de votantes haya sufragado por el candidato presidencial de la coalición liderada por el PRD, pero no por las y los candidatos a diputados, por ambos principios. Llama mucho la atención, por último, que en la elección de 2018 se haya regresado a un MV de dos dígitos y cerca de los 20 puntos porcentuales. Eso no había sucedido en el siglo XXI e, incluso, cuando el PRI perdió la mayoría en la cámara baja, en 1997, el MV estuvo lejos de ese porcentaje. En la más reciente elección de diputados plurinominales, al parecer, reapareció una competitividad equivalente a la que presentaba el sistema en la época en la que se estaba dejando atrás la hegemonía. No se puede postular que se esté perfilando un nuevo sistema de partido predominante, a lo Sartori (1976), pero es necesario tener atención a la evolución del MV en las elecciones por venir.

4. PARA CONCLUIR: LA CRÍTICA A LA FÓRMULA ELECTORAL

En México, la larga historia de reformas políticas y electorales ha transitado por una estrecha frontera entre el control y la legitimidad. Las reformas se han realizado a partir de “dos elementos que se han mantenido presentes en la imaginación colectiva de la clase política mexicana: a) el propósito de controlar las elecciones...; b) la creencia de que los comicios son fuente de legitimidad para el ejercicio del poder” (VALDÉS ZURITA 2017, 21). El control, como ya se señaló, pasó de una instancia cuasi gubernamental (la CFE) a un órgano constitucional autónomo (el IFE) en la reforma de 1990. Más adelante, desapareció la autocalificación²¹ política de las elecciones a cargo de las propias cámaras por una calificación jurisdiccional a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la reforma de 1996. La construcción de los comicios como fuente de legitimidad tuvo que ver, entre otros elementos, con el paulatino avance en las normas para conformar los órganos legislativos; fundamentalmente de la Cámara de Diputados. También ahí se confrontaron los afanes de control con los de legitimación. Por eso se incluyó la cláusula de gobernabilidad, que ya se ha referido, y se establecieron topes a la representación de los partidos. El debate transcurría entre la gobernabilidad y la proporcionalidad de la representación política.

En la norma, se logró un aceptable equilibrio con la fórmula pactada en la reforma de 1996. Estos fueron sus principales ingredientes: 1) 300 diputaciones electas por mayoría relativa en sendos distritos uninominales. 2) 200 diputaciones electas por representación proporcional en 5 circunscripciones plurinominales. 3) Fórmula de cociente simple y resto mayor para la asignación de las diputaciones plurinominales. 4) Tope de 300 diputaciones electas por ambos principios y de 8 puntos porcentuales de sobrerrepresentación para el partido mayoritario. En virtud de que, en 1997, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y de que se fortaleció la implantación del pluralismo, desde entonces y hasta 2018, ninguno de los partidos que ganó la presidencia logró obtener mayoría en ese órgano legislativo y nunca se aplicaron los referidos topes. La Tabla 2 muestra esa información. En la última columna hay un índice de proporcionalidad de la representación política. Rose (1984) lo

21 Vigente desde el siglo XIX a semejanza de la Constitución de Cádiz.

empleó para evaluar las diferencias en la proporcionalidad producida por las fórmulas de mayoría y las de proporcionalidad, ya que, como se sabe, las primeras tienden a sobrerrepresentar al partido mayoritario, mientras que las segundas corrigen ese sesgo, pero no absolutamente, puesto que siempre quedarán sin representación los partidos que no alcancen la votación necesaria para participar en la distribución de curules. La fórmula de cálculo de indicador es:

$$IR = 100 - [\Sigma (ABS \%C - \%V)_n] / 2$$

Donde C es igual a las curules y V es igual a los votos obtenidos, por cada uno de n partidos. Evidentemente, mientras este índice se acerca a 100, es mayor la proporcionalidad de la representación política. Según Rose (1984, 75), el promedio del IR de los sistemas de representación proporcional, tomados en cuenta por su estudio, fue de 94,0; mientras que el de los sistemas de mayoría fue de 86,0.

TABLA 2
Votos y curules en porcentajes

1991	Partidos	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS	IR
	Votos	58,5	16,2	7,9	4,1	2,0	1,7	93,5
	Curules	64,2	17,8	8,2	4,6	3,0	2,2	
1994	Partidos	PRI	PAN	PRD				IR
	Votos	48,6	25,0	16,2				90,2
	Curules	60,0	23,8	14,2				
1997	Partidos	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT		IR
	Votos	38,0	25,9	25,0	3,7	2,5		91,4
	Curules	47,8	24,0	25,2	1,6	1,4		
2000	Partidos	AC	PRI	AM				IR
	Votos	38,2	36,9	18,9				89,6
	Curules	44,6	44,2	13,2				
2003	Partidos	APT	PAN	PRD				IR
	Votos	40,7	30,7	17,6				92,51
	Curules	48,4	30,4	19,2				
2006	Partidos	PAN	PBT	APM	NA ²²	ASDC ²³		IR
	Votos	33,4	29,0	28,2	4,5	2,0		90,9
	Curules	41,2	31,6	24,6	1,8	0,8		
→								

22 Nueva Alianza.
23 Alternativa Social Demócrata y Campesina.

↑	2009	Partidos	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	C ²⁴	IR
		Votos	36,8	28,0	12,2	6,5	3,5	3,4	2,4	90,3
		Curules	47,4	28,6	14,2	4,2	2,6	1,8	1,2	
	2012	Partidos	PRI	PAN	PRD	PVEM	MC ²⁵	PT	NA	IR
		Votos	31,9	25,9	18,4	6,1	4,0	4,6	4,1	92,3
		Curules	42,6	22,8	20,6	5,6	3,4	3,0	2,0	
	2015	Partidos	PRI	PAN	PRD	Morena	PVEM	MC	NA	PES ²⁶
		Votos	29,4	21,1	10,9	8,4	7,0	6,1	3,8	3,3
		Curules	40,6	21,8	12,2	7,0	9,4	5,0	2,2	1,6
	2018	Partidos	JHH ²⁷	PAN	PRI	PRD	PVEM	MC		IR
		Votos	44,0	18,1	16,7	5,3	4,8	4,5		83,2 ²⁸
		Curules	62,0	16,2	9,0	4,2	3,2	5,4		82,0 ²⁹

Fuente: Instituto Nacional Electoral: Atlas de resultados electorales federales 1991-2015 y Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. Disponibles en línea: inc.mx/voto-y-elecciones.

24 Convergencia.

25 Movimiento Ciudadano, nueva denominación de Convergencia.

26 Partido Encuentro Social.

27 Juntos Haremos Historia, coalición conformada por Morena, PT y PES.

28 Calculado a partir de la asignación de diputaciones efectuada por el INE.

29 Calculado a partir de la conformación de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, septiembre de 2018.

La Tabla 2 muestra que al inicio del periodo de estudio y, a pesar de la cláusula de gobernabilidad, la proporcionalidad que arrojaba el sistema mixto era cercana a la estimada para los sistemas de representación proporcional. Esto, además, a pesar de que el sistema mexicano siempre ha tenido dominancia mayoritaria: producto de las 300 diputaciones uninominales, frente a las 200 plurinominales. Otro dato que llama la atención es que en todos los casos la elección presidencial muestra un ligero decrecimiento en la proporcionalidad respecto de la intermedia anterior. Esto se puede deber a que las elecciones de diputaciones han sido más partidarias que las presidenciales, en las que tienen un mayor protagonismo las campañas de los candidatos presidenciales. Finalmente, en términos de los datos, se debe constatar que durante el periodo se registra una caída de 10 puntos en el indicador de proporcionalidad, lo que lo aleja del promedio calculado para los sistemas de representación proporcional y lo sitúa por debajo del promedio de los sistemas de mayoría. Esto último es muy relevante, sobre todo, en virtud de que la tendencia se agudizó luego de la elección de 2006 y se aceleró en las últimas dos elecciones del periodo. Esta situación se explica por la confluencia de dos fenómenos. Por un lado, el incremento de la tendencia a conformar coaliciones por parte de los partidos políticos. Esa tendencia llegó a su máxima expresión en 2018, cuando los nueve partidos legalmente reconocidos se agruparon en tres alianzas, cada una integrada por tres partidos: JHH, Morena, PT y PES; Frente por México, PAN, PRD y MC; Primero México, PRI, PVEM y NA.

El segundo elemento, que también tiene que ver con las coaliciones, se derivó de la reforma de 2007. Hasta entonces, las alianzas firmaban un convenio en el que se establecía la distribución proporcional de los votos, se identificaba a los candidatos como miembros de cada uno de los partidos coaligados y los emblemas de los partidos aparecían juntos en un mismo recuadro de la boleta electoral. De tal suerte que el cómputo de los votos se había agregado para toda la coalición. No obstante, era posible observar las reglas que imponen topes a la representación de los partidos, ya que en los términos del convenio se asignaban las diputaciones a cada partido y no a la coalición. La reforma de 2007 atendió un reclamo de algunos especialistas y de miembros de la sociedad civil; en el sentido de que se pudiera conocer con exactitud cuántos votos recibe cada partido, independientemente de si su participación es en coalición

o no. Se estableció que cada partido aparecería con su emblema en un recuadro específico de la boleta de votación y que en el cómputo los votos se agregarían, en su caso, a la coalición. Esta solución, no obstante, provocó un nuevo problema: los partidos grandes podían postular candidatos a través de sus aliados y de esa manera rebasar los topes de sobrerrepresentación. Sucedió en las tres elecciones subsecuentes, y en todos los casos el partido beneficiado por la sobrerrepresentación fue el más votado: por 2,6% en 2009, 2,7% en 2012 y 3,2% en 2015. Esa circunstancia volvió a ocurrir en 2018, pero en esta ocasión la sobrerrepresentación llegó a 18 puntos porcentuales; o sea, 10 más de los permitidos por la Constitución.

Esa circunstancia es más alarmante cuando se observa no la asignación de curules que realizó el INE, sino la conformación real de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. A Morena, el INE le asignó 191 diputaciones; pero su grupo se conformó por 255 diputadas y diputados; al PT se le distribuyeron 61 curules, pero su grupo se integró con 28; el PES ganó las diputaciones en 56 distritos, y no obtuvo diputaciones plurinominales, ya que no alcanzó el umbral del 3% de la votación; pero su grupo parlamentario quedó conformado por 30 diputadas y diputados. Por ese motivo, luego de calcular el IR con esa información, su disminución es aún mayor. Resulta evidente que un número no menor de diputadas y diputados de Morena llegaron a la representación legislativa como candidatos de sus partidos aliados y que eso provocó una nueva violación, de mayor magnitud, a la norma constitucional llamada a moderar la sobrerrepresentación de los partidos políticos. Será necesario, en consecuencia, volver al debate sobre la fórmula de conformación de la Cámara de Diputados, puesto que la evidencia del fraude a la ley no legitima a la representación política electa a partir de las reglas acordadas por todas las fuerzas políticas.

De esta manera, este trabajo logra mostrar que, desde la perspectiva del institucionalismo contextualizado, es posible reconstruir los principales ejes de las reformas políticas y electorales que propiciaron y acompañaron el cambio político en México. Además, el artículo demuestra que, usando las herramientas convencionales para analizar el funcionamiento de los sistemas de partidos, se puede explicar la implantación del pluralismo político en la sociedad mexicana desde finales del siglo XX. Cambios en las reglas de la competencia y en

la competitividad explican, suficientemente, el proceso de transformación del sistema de partido hegemónico-pragmático en otro plural y competitivo. No obstante, han surgido nuevos problemas. La fórmula mixta para la integración de la Cámara de Diputados no ofrece resultados tan proporcionales como debiera esperarse de un sistema que incluye dos quintos de las diputaciones electas en circunscripciones con una magnitud distrital elevada (40 curules en cada una de las 5). Ese déficit se puede resolver con un sistema integral de representación proporcional, en el cual la mitad de las curules se ganen en distritos uninominales y la otra mitad, en amplias circunscripciones plurinominales. Los detalles técnicos para construir esa fórmula debieran elaborarse a partir de investigaciones comparadas y teniendo en mente el contexto en el que se elaborarán y aplicarán.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila-Eggleton, Marcela. 2016. "Concurrencia y tipo de elección. El peso de las variables institucionales en la participación electoral en México". *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*, coordinado por Arturo Alvarado, 277-313. México: El Colegio de México.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. 1997. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y arena.
- Easton, David. 1969. "Categorías para el análisis sistémico de la política". *Enfoques sobre teoría política*, coordinado por David Easton, 216-231. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27. DOI: 10.1177/001041407901200101
- Merino, Mauricio. 2004. "La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México". *Región y Sociedad*, XVI (30): 195-199.
- Nohlen, Dieter. 1996. "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos". *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, 20-41. México: Tribunal Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.
- Nohlen, Dieter. 2015. *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Peschard, Jacqueline. 2010. "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales". *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, coordinado por Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme, 355-403. México: El Colegio de México.
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Rose, Richard. 1984. "Electoral Systems: A question of degree or of principle?". *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, coordinado por Arend Lijphart y Bernard Grofman, 73-81. New York: Praeger.
- Salazar, Pedro. 2017. *El Poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni. 1976. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

Valdés Zurita, Leonardo. 1993. *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México (1978-1991)*. Tesis de doctorado. El Colegio de México.

Valdés Zurita, Leonardo. 2017. *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, José. 2012. *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México.

[Sobre el autor]

LEONARDO VALDÉS ZURITA

Profesor universitario desde 1980. Funcionario electoral durante 13 años. Consejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral (2008-2013). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1993. Ha publicado 15 libros, más de 50 artículos en revistas especializadas en temas electorales y más de 40 capítulos en obras colectivas. Ha sido Jefe de Misión de Observación Electoral de la OEA.

Partidos políticos mexicanos frente a la violencia de género. Evaluando sus normas internas*

KAROLINA MONIKA GILAS

<kmgilas@politicas.unam.mx>

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México
México

ORCID: 0000-0003-4536-9189

BEATRIZ ARANZA SÁNCHEZ HERRERA

<beatrizsanchezherrera@hotmail.com>

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México
México

ORCID: 0000-0002-0224-5939

[Resumen] Las reformas en la materia de violencia política en razón de género adoptadas en abril de 2020 han establecido nuevas obligaciones para los partidos políticos mexicanos. A un año de la reforma, en un contexto de creciente violencia política contra las mujeres, es necesario revisar cuáles son los avances en el cumplimiento de estas obligaciones y cómo los partidos políticos han articulado su compromiso por la erradicación de este fenómeno. El trabajo propone una herramienta para analizar el nivel de cumplimiento con las adecuaciones normativas exigidas por la reforma. A partir de su implementación para la evaluación de las normas internas de los diez partidos políticos mexicanos, el artículo evidencia que solamente tres de ellos logran la armonización de alto nivel (PAN, PRI y RSP), otros tres están en un nivel intermedio (PRD, MC y Morena), mientras que los cuatro restantes (PVEM, PT, PES y FSP) presentan muy bajo nivel de cumplimiento con las exigencias normativas, lo que evidencia poco compromiso con la erradicación y la atención de la violencia política que enfrentan las mujeres.

[Palabras clave] Violencia política de género, partidos políticos, México.

[Title] Mexican political parties and violence against women in politics. Analyzing parties' internal rules.

[Abstract] The reforms on gender-based political violence adopted in April 2020 have established new obligations for Mexican political parties. One year after the reform, in the context of increasing political violence against women and at the beginning of electoral campaigns, it is necessary to review the progress in complying with these obligations. The paper aims to inquire whether and how political parties have articulated their commitment to eradicating violence against women in politics. It proposes

* Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave del proyecto: IN103020].

a tool to analyze compliance with the regulatory adjustments required by the reform. The evaluation of the internal norms of the 10 Mexican political parties shows that only three of them achieve satisfactory harmonization (PAN, PRI, and RSP), another three are at an intermediate level (PRD, MC, and Morena), while the remaining four (PVEM, PT, PES, and FSP) present a deficient level of compliance with regulatory requirements. All in all, Mexican parties show little commitment to eradicating and addressing political violence faced by women.

[Keyword] Violence against women in politics, Political parties, Mexico

[Recibido] 05/04/21 y [Aceptado] 25/05/21

GILAS, Karolina M., y Beatriz SÁNCHEZ. 2021. "Partidos políticos mexicanos frente a la violencia de género. Evaluando sus normas internas", *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 43-76. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.03

1. INTRODUCCIÓN

La violencia política contra las mujeres en razón de género está presente en todo el mundo y es frecuente en los países de América Latina, donde se ha identificado como uno de los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos por parte de las mujeres (KROOK 2020; ALBAINE 2017). En muchos casos, este fenómeno se ha vuelto más visible a partir de las reformas que permitieron lograr un incremento en el número de las mujeres en los cargos de elección popular. Incluso, cuando su presencia en los espacios de poder crece, distintos actores políticos siguen percibiendo a las mujeres como intrusas en la política (ELMAN 2013, 236). Las reacciones a esa “intrusión” con frecuencia toman forma de los actos de violencia política contra las mujeres.

México es un país con altos niveles de violencia política contra las mujeres en razón de género. Son frecuentes las expresiones de rechazo a la participación política de las mujeres por parte de los políticos varones que expresan cuestionamientos acerca de sus capacidades, su idoneidad y sus trayectorias;¹ son comunes ataques en las redes sociales o medios de comunicación que niegan el derecho de las mujeres a ejercer la política², además son frecuentes los actos de violencia física en contra de las aspirantes a los cargos públicos, incluidos los feminicidios.³

Las mujeres enfrentan a la violencia en todos los ámbitos de la participación política: como votantes, como aspirantes y candidatas, y como funcionarias electas. Con frecuencia, la violencia es ejercida al interior de los partidos políticos; estas organizaciones fundamentales para el funcionamiento de la democracia engloban y controlan la mayor parte de los espacios de incidencia y participación política.

Los partidos políticos son organizaciones generizadas. Las relaciones de género al interior de los partidos políticos, que colocan a las mujeres en una

1 Por ejemplo, a través de las expresiones como la del diputado local de Morelos, Hugo Éric Flores Cervantes, quien atacó verbalmente a una diputada al señalar que: “[...] lo único que digo es que es un poco malagradecida, porque yo la hice diputada”, o de su colega el diputado José Casas González, quien señaló en referencia a las diputadas que “es lo malo de sacar a las personas de la cocina y darles una curul” (FREIDENBERG Y GILAS 2020a).

2 Por ejemplo, las expresiones en contra de la candidata señalada por haber realizado favores sexuales a un hombre para realizar sus aspiraciones políticas (MUJERESMÁS 2021).

3 En mayo de 2021 se han reportado veintitrés mujeres víctimas mortales de la violencia política en México (ANIMAL POLÍTICO 2021).

posición subordinada, limitan su capacidad de agencia, dificultan su acceso a las candidaturas y posiciones de liderazgo, y generan desigualdades en la distribución de los recursos internos, además, reflejan la estructura generizada y la distribución sexuada de poder al interior de estas organizaciones. Estos patrones se reproducen y perpetúan, de modo que impiden a las mujeres desarrollar sus carreras y ejercer sus derechos en la igualdad de condiciones que sus contrapartes masculinas; deben reconocerse como formas de violencia política en razón de género; deben analizarse como tales y ser atendidos por los Estados para erradicar este fenómeno y garantizar la igualdad real entre las mujeres y los hombres en el ejercicio de la política.

La reforma política y electoral aprobada en México en la materia de violencia política en razón de género en abril de 2020 reconoció el papel clave de los partidos como potenciales agentes de cambio, por lo que propuso una serie de obligaciones para que los institutos políticos modifiquen sus reglas, estructuras y relaciones internas, y establezcan dinámicas más favorables para la igualdad de género. Este trabajo pretende analizar tanto el contenido de la reforma respecto a las obligaciones de los partidos como la reacción de estos y su grado de cumplimiento con las nuevas reglas.

El argumento sostiene que los partidos políticos, a pesar de haber participado en la aprobación de las reformas que les impusieron nuevas obligaciones relativas a la creación de los mecanismos de atención a los casos de violencia política contra las mujeres, se han mostrado renuentes a incluirlos en sus normas internas. Esta resistencia —permitida por la ausencia de mecanismos eficientes que pudieran obligar a los partidos a un pronto y efectivo cumplimiento con las nuevas normas— evidencia que, en el fondo, los institutos políticos mexicanos son organizaciones generizadas y, más allá del discurso, poco comprometidas con la erradicación de la violencia política en razón de género y con la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, tal y como lo han evidenciado investigaciones previas (CERVA 2014).

Para ello, en el segundo apartado, se aborda la discusión teórica sobre el papel de los partidos políticos en la producción y reproducción de la violencia política contra las mujeres en razón de género. En el tercer apartado se explica el contexto y los alcances de las reformas en materia de violencia política de

género aprobados en México en abril de 2020, además, se detallan las obligaciones que esta reforma impuso a los partidos políticos y se propone una herramienta metodológica para analizar su cumplimiento. En el apartado cuarto se emplea aquella herramienta para analizar el nivel de cumplimiento por parte de los partidos, para lo cual se enfatiza, especialmente, en las diferencias identificadas entre los partidos políticos y frente a las distintas dimensiones de estudio. Finalmente, en el apartado quinto, se concluye acerca de los avances y resistencias mostrados por los partidos políticos mexicanos respecto a las acciones encaminadas a erradicar la violencia política en razón de género, y se plantean algunas explicaciones tentativas en relación con las causas de las resistencias partidistas.

2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO

La violencia política en razón de género es entendida como diversos comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres con el propósito de que abandonen la política, y de esa manera presionarlas para que renuncien a ser candidatas a un cargo público (KROOK 2020; CERVA 2014). Otra perspectiva sobre este fenómeno señala que se trata de la distribución sexuada de poder y la utilización —consciente o inconsciente— de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (BARDALL *ET AL.* 2019, 7). En general, se considera que la violencia política en razón de género ocurre cuando 1) se ejercen diversos tipos y modalidades de decisiones y actos de violencia para negar o limitar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, o cuando 2) la violencia afecta a las mujeres en formas o grados distintos frente a los hombres.

La violencia política en razón de género toma diversas formas y modalidades. Puede ser dirigida a las mujeres como colectivo o afectarlas de manera individual, puede ser física (diversas formas de agresiones físicas y sexuales), no física (distintas afectaciones sociopsicológicas o económicas) y simbólica (BARDALL 2018). Con frecuencia, toma forma de “actos inconscientes —de comisiones y omisiones— que sostienen y nutren las desigualdades estructurales presentes en la vida cotidiana y en las actitudes de las personas” (BARDALL 2020, 384), que han sido normalizados durante mucho tiempo y que con frecuencia son

considerados como válidos o aceptados por amplios sectores de la sociedad o, por lo menos, cuentan con la silenciosa complicidad de las partes, incluidas las propias víctimas (BARDALL 2020).

El papel de los partidos políticos en la reproducción y en la erradicación de la violencia política en razón de género sigue siendo un tema poco explorado por la literatura. Los partidos políticos —como otras organizaciones e instituciones— son “organizaciones generizadas”, es decir que reproducen la valoración de los individuos basada en el género y ampliamente extendida en la sociedad (CHILDS Y KITTLISON 2016; LOVENDUSKI Y NORRIS 1993). Muchos de los patrones existentes al interior de los partidos y que buscan excluir a las mujeres o limitar sus capacidades y posibilidades de incidencia política reproducen los patrones y las estructuras de violencia de género. En este sentido, el rol de los partidos resulta fundamental para comprender cómo la violencia de género se reproduce y cómo se puede erradicar.

Históricamente, los partidos políticos han mostrado resistencias hacia la participación y representación política de las mujeres (LLANOS Y ROZA 2018). Si bien abrían sus filas hacia las militantes, cuyas contribuciones al mantenimiento de la organización, y al mantenimiento y a la movilización de las bases partidistas eran bienvenidas, impedían su inclusión en los espacios de poder al interior de los partidos y en las postulaciones a cargos electivos (FOWLKES *ET AL.* 1979). La literatura evidencia que los partidos tienden a adoptar una actitud instrumental hacia las mujeres militantes, por lo cual aceptan y alienan su participación, y adoptan postulados de igualdad mientras esa estrategia resulta redituable electoralmente, por lo tanto, apoyan su inclusión en los espacios de poder cuando los beneficios resultan para ellos mismos mayores que los costos de perder los espacios (VALDINI 2019). Sin embargo, comúnmente evitan involucrarse en acciones concretas que puedan favorecer la incorporación de las mujeres en posiciones de liderazgo dentro y fuera de sus estructuras (SACCHET 2005).

Los partidos son instituciones altamente generizadas a partir de las normas, reglas formales e informales y relaciones entre su militancia (FREIDENBERG 2017). Los patrones generizados se manifiestan “en los procesos, estructuras, normas e ideologías de los partidos; [en ellos] existe una red compleja

de prácticas compartidas que tienen un impacto diferenciado sobre mujeres y hombres” (CHILDS Y KITTILSON 2016, 4; VERGE 2015; LOVENDUSKI 2005). Estos patrones limitan la actividad de las mujeres a las cuestiones organizativas y sociales, limitan su acceso a los espacios de liderazgos y a las candidaturas y, en general, les impiden recibir reconocimiento por su labor y desarrollar carreras políticas exitosas (FRANCESCHET *ET AL.* 2012, 238).

Al tratarse de procesos y relaciones generizadas, la asignación de tareas basada en los roles de género al interior de los partidos y la exclusión de las mujeres de las posiciones de liderazgo y de las postulaciones se convirtió en una estructura fuerte y altamente resistente al cambio. La introducción de las cuotas de género y otras medidas afirmativas fue un incentivo para que los partidos cambiaran sus dinámicas internas. Sin embargo, no sucedió así: la cultura interna de los partidos políticos parece ser altamente resistente a los cambios (BJARNEGÅRD Y ZETTERBERG 2016; BJARNEGÅRD Y KENNY 2016; BJARNEGÅRD 2013; HINOJOSA 2012). Respecto a las postulaciones, se han logrado mejoras, aunque estas requirieron de legislaciones fuertes y de la actuación firme de las autoridades electorales para obligar a los partidos a cumplir con las cuotas o paridad en las candidaturas (HINOJOSA Y VÁZQUEZ CORREA 2018; CAMINOTTI Y FREIDENBERG 2016; CAMINOTTI 2016; BAREIRO Y SOTO 2015; PALMA Y CHIMAL 2012).

Sin embargo, al interior de los partidos, respecto a la inclusión de las mujeres en los órganos directivos internos y a la modificación de las relaciones de género, la situación permaneció más o menos igual. En la búsqueda de candidaturas, los partidos con frecuencia recurrían a candidatas externas al partido o vinculadas con los liderazgos masculinos (HINOJOSA Y VÁZQUEZ CORREA 2018). Las mujeres que integraban las bases y que trabajaban a favor del mantenimiento de las estructuras y los éxitos electorales de sus partidos con frecuencia quedaban marginadas y fuertemente subrepresentadas en los órganos directivos (LLANOS Y ROZA 2018).

La literatura reporta la existencia de diversos límites culturales e institucionales, y de valores patriarcales que resultan en discriminación, exclusión y vulneración de los derechos de las mujeres (LLANOS Y ROZA 2018; CERVA 2014). En sus actividades como militantes, aspirantes o candidatas, las mujeres

enfrentan “la falta de reconocimiento al desempeño profesional, la indiferencia, el menosprecio y descrédito, así como el hostigamiento por ser mujeres” (CERVA 2014, 126). Estos patrones de discriminación y exclusión, que están encaminados a —y logran— impedir a las mujeres acceder a los espacios de liderazgo y de poder político, constituyen violencia política en razón de género, un fenómeno cuya presencia e impacto ha crecido en los últimos años como reacción ante el incremento de la presencia femenina en la política (FREIDENBERG Y DEL VALLE 2017; ALBAINE 2015), y que “difícilmente se identifica y se nombra como tal” (CERVA 2014, 120).

3. MECANISMOS CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO EN LOS ESTATUTOS PARTIDISTAS

3.1. LAS OBLIGACIONES PARTIDISTAS A PARTIR DE LA REFORMA MEXICANA DE 2020

México cuenta con un robusto marco normativo, constitucional y legal, encaminado a alcanzar la paridad en la integración de las autoridades políticas del país en todos sus ámbitos y niveles. Esta exigencia es el resultado de un largo —y sinuoso— camino que, a través de la adopción y del perfeccionamiento del diseño de las cuotas de género y, más tarde, de la paridad, logró incrementar la presencia de las mujeres en los espacios de representación política. A lo largo de dos décadas, las mujeres que llegaban al poder buscaban fortalecer los mecanismos existentes para facilitar la llegada de otras más y, con el respaldo de las autoridades electorales, promovían la adopción de nuevas normas y la adecuada implementación de las ya existentes (FREIDENBERG Y GILAS 2020b).

Una consecuencia —no deseada— del incremento de la representación política de las mujeres fue el aumento en los casos de violencia política de género. Un mayor número de mujeres que enfrentaban este fenómeno en los distintos espacios de participación política empezaron a visibilizar las prácticas discriminatorias y afectaciones a sus derechos políticos, y a exigir la atención por parte de las autoridades que no contaban con los mecanismos legales idóneos para hacerse cargo de estas denuncias.⁴

⁴ Ante la ausencia de la legislación correspondiente y en un intento por mejorar la respuesta institucional ante la creciente ola de denuncias, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), junto con el Instituto Nacional Electoral (INE) y otras autoridades, en 2014, elaboraron y aprobaron el “Protocolo para Atender la Violencia Política de las Mujeres” (ALANIS FIGUEROA 2017).

Finalmente, en abril de 2020, se aprobó la reforma en materia de violencia política contra la mujer en razón de género. Esta reforma fue el resultado, sobre todo, de movimientos de mujeres que lograron no solo visibilizar la violencia, sino que también promovieron su conceptualización y el reconocimiento de la importancia de introducir una ley que regulara su atención, sanción y erradicación. La reforma llegó después de ocho años de esfuerzos de las legisladoras⁵ que consideraban que el reconocimiento legal era necesario ante la creciente ola de violencia contra las mujeres en la política (CÁRDENAS 2018; OTÁLORA MALASSIS 2020; ALBAINE 2017), para dotar a las autoridades de herramientas legales necesarias a fin de atender, investigar y sancionar a las personas responsables por los actos de violencia (ALANIS FIGUEROA 2017).

Con esta reforma, el Congreso federal, integrado paritariamente, logró materializar la demanda de las organizaciones feministas y de las mujeres políticas respecto al reconocimiento legal de la violencia política contra las mujeres en razón de género. Las reformas abarcaron el contenido de diversas leyes de distinta naturaleza jurídica⁶ que, además de construir la definición de este fenómeno, establecieron mecanismos para prevenir, atender y sancionar los actos de violencia política contra las mujeres, a cargo de las autoridades electorales.

En la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), se incluyó un capítulo completo de violencia política. En primer lugar, fue incorporada la definición de este fenómeno como:

(...) toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo (LGAMVLV ARTÍCULO 20 Bis).

5 La primera iniciativa para reconocer el fenómeno de violencia política contra las mujeres fue presentada por la senadora María Lucero Saldaña Pérez (PRI) en noviembre de 2012. Alrededor de 60 iniciativas fueron presentadas durante los ocho años siguientes hasta la aprobación en abril de 2020 de las reformas en la materia. Para más, consultar: <https://www.senado.gob.mx/64/>

6 Se trata de los siguientes documentos normativos: 1. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 2. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 4. Ley General de Partidos Políticos; 5. Ley General en Materia de Delitos Electorales; 6. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; 7. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 8. Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La Ley General reconoce que la violencia contra las mujeres puede tomar distintos tipos y formas, y ser perpetrada por diversas personas, por lo que señala que se considerará que se está frente a la violencia contra las mujeres en razón de género cuando las acciones u omisiones “se dirijan a una mujer por el simple hecho de ser mujer y afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella” (LGAMVLV ARTÍCULO 20 BIS). Asimismo, las adiciones a esta ley contemplan un catálogo de las veintidós conductas que se consideran violencia política en razón de género (LGAMVLV ARTÍCULO 20 TER), así como las sanciones que se impondrán a las personas responsables de la comisión de los actos de violencia (LGIPE ARTÍCULOS 10 y 456).

La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) es otra de las legislaciones que fue modificada para reglamentar las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones políticos y electorales de las ciudadanas y los ciudadanos. Establece que el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales y los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres, y que estos derechos se ejercerán libres de violencia política contra las mujeres en razón de género, sin discriminación por origen étnico o nacional, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil u otra que atente contra la dignidad humana (LGIPE ARTÍCULO 7). La ley detalla las responsabilidades de los institutos y de los tribunales electorales respecto a la prevención, investigación y sanción de los actos de violencia, así como un catálogo de sanciones a quienes hubiesen incurrido en estos, entre las cuales destaca la inelegibilidad de las personas sancionadas por estas conductas (LGIPE ARTÍCULO 10) y la reducción o suspensión de las prerrogativas a los partidos políticos responsables (LGIPE ARTÍCULOS 159 Y 163). Asimismo, establece los procedimientos, las medidas de protección y de reparación para las víctimas de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Dos de las legislaciones, la LGIPE y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), establecen diversas obligaciones para los partidos políticos. Conforme a las normas, los partidos deben garantizar a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de violencia política (LGPP ARTÍCULO 25 INCISO T). Para llevar a cabo este objetivo, los partidos deben cumplir con una

serie de obligaciones: 1. garantizar en igualdad de condiciones la participación de mujeres y hombres en sus órganos internos de dirección y espacios de toma de decisiones (LGPP ARTÍCULO 25 INCISO S); 2. garantizar la no discriminación por razón de género en la programación y distribución de tiempos del Estado (LGPP ARTÍCULO 25 INCISO W); 3. informar trimestralmente de manera pormenorizada y justificada sobre la aplicación de los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres (LGPP ARTÍCULO 25 INCISO V); y 4. abstenerse, en su propaganda, de emitir contenidos que discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género (LGIPE ARTÍCULO 247). Adicionalmente, los partidos podrán aplicar los recursos destinados para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres a través de la creación o fortalecimiento de mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género (LGPP ARTÍCULO 73 INCISO D).

Los partidos tienen también obligaciones relativas a la prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres en razón de género (LGPP ARTÍCULO 39 INCISO G). Para ello, además de las actividades ya mencionadas encaminadas a cambiar la cultura organizacional de los partidos, aquellos partidos deben establecer mecanismos de sanción aplicables (LGPP ARTÍCULO 37 INCISO G) para estar en capacidad de atender por medio de los mecanismos y procedimientos internos todo acto relacionado con la violencia política contra las mujeres en razón de género (LGPP ARTÍCULO 25 INCISO U). Las nuevas regulaciones impusieron a los partidos la necesidad de adecuar sus procesos internos, modificar las relaciones entre su militancia, promover la igualdad de género y comprometerse con combatir la violencia política contra las mujeres en razón de género. Finalmente, les obligó a realizar adecuaciones a sus estatutos para crear mecanismos específicos e idóneos para cumplir con estos objetivos.

Sin embargo, este marco robusto que delimitó nuevas e importantes obligaciones para los partidos políticos fue debilitado por no incluir un plazo en el cual aquellas instituciones debieran realizar las adecuaciones normativas correspondientes. Esta ausencia de un plazo forzoso debilitó la exigencia normativa, de modo que dejó abierta la posibilidad de que los partidos no atendieran el mandato legal antes del arranque de las elecciones intermedias de 2021 (es decir, antes de septiembre de 2020).

3.2. ¿CÓMO ANALIZAR LA ARMONIZACIÓN?

La reforma en la materia de violencia política en razón de género impuso a los partidos políticos una serie de obligaciones relacionadas con las acciones y los mecanismos que estos deben implementar para erradicar este fenómeno. Para cumplir los objetivos de erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género y lograr la igualdad plena de mujeres y hombres en el ejercicio de los derechos políticos, la reforma obligó a los partidos a implementar una serie de modificaciones a su vida interna y también a modificar sus documentos básicos. A partir de abril de 2020, los partidos políticos fueron obligados a incorporar en sus estatutos nuevos elementos necesarios para armonizar su normativa interna con los mandatos legales, y así establecer mecanismos efectivos para atender los casos de violencia política en razón de género y promover la paridad.

El análisis del contenido de la legislación apunta a que estas obligaciones derivan en la necesidad de que los partidos políticos incluyan en sus estatutos y otros documentos internos modificaciones relativas a por lo menos tres elementos necesarios para erradicar el fenómeno de violencia política en razón de género: 1) el reconocimiento de la existencia de la violencia política en razón de género y la necesidad de su erradicación; 2) que este reconocimiento se lleve a cabo en los estatutos o, por lo menos, en un protocolo especial; 3) los mecanismos adecuados para prevenir, atender y sancionar los actos de violencia política de género al interior de cada instituto político y 4) los mecanismos que contribuyan a revertir las relaciones sexuadas de poder, construir la igualdad de género y generar las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, sin exponerlas a la violencia política. En este sentido, las exigencias normativas hacen eco de los factores que identifica la teoría y la literatura académica, que apunta a que los partidos políticos tienen una responsabilidad en la reproducción de las violencias contra las mujeres y que, para revertir esa situación, se requiere no solo reconocer y atender la violencia, sino también deconstruir las relaciones de género al interior de los partidos (CHILDS y KITTILSON 2016, 4; VERGE 2015; LOVENDUSKI 2005).

A un año de la reforma es el momento idóneo para analizar si los partidos políticos mexicanos han cumplido con las nuevas exigencias normativas. Idealmente se esperaría observar un cambio sustancial en las relaciones de género

al interior de los partidos, con una disminución de las denuncias por violencia política contra las mujeres y un mayor acceso de las mujeres a las candidaturas, a los espacios de decisión y a los recursos de los partidos políticos. Sin embargo, la generación de este tipo de cambios profundos toma tiempo y difícilmente estaría visible al poco tiempo de la aprobación de la reforma. Por ello, el primer paso para la evaluación, que permite advertir si se cumplen las condiciones necesarias para generar cambios profundos, es analizar el grado de cumplimiento con las exigencias normativas.

Estudiar el nivel de cumplimiento por parte de los partidos con el mandato de la ley implica identificar las obligaciones específicas con las que se debe cumplir y, después, contrastar los contenidos de los estatutos con estos parámetros establecidos por las normas. De esta manera se puede observar en qué medida los partidos políticos han reaccionado ante las obligaciones legislativas. Para ello, a continuación, se propone una herramienta metodológica diseñada para evaluar la armonización normativa en materia de violencia política en razón de género en los partidos políticos.

Conforme a la normativa mexicana relativa al reconocimiento de la violencia política en razón de género, los estatutos partidistas deben nombrar este fenómeno para lograr su visibilización y reconocimiento formal. Este reconocimiento debe materializarse a través de la inclusión en los estatutos de una definición de la violencia política en razón de género. Aquella definición puede ser extensa, debe abarcar un catálogo amplio de posibles conductas que constituyan este fenómeno, conforme a lo que señala la LGAMVLV y la LGIPE, y lo que es necesario para constituir un marco normativo robusto.

El reconocimiento del fenómeno de violencia política en razón de género y de la responsabilidad del partido en su erradicación, así como el establecimiento de los mecanismos, sanciones y órganos dedicados a su atención debe darse conforme lo establece la legislación, desde los estatutos de los partidos políticos. Es fundamental incluir estos elementos en los estatutos, pues son los documentos de mayor jerarquía que moldean la vida interna de los partidos y que, además, evidencian los compromisos y prioridades de los partidos. Sin embargo, como la reforma no estableció un plazo para el cumplimiento de esta obligación, se dejó abierta la posibilidad de que los partidos elijan otra vía para reconocer y atender el fenómeno, como la adopción de los protocolos específicos.

Respecto a los mecanismos para la atención de la violencia política en razón de género, los partidos políticos están obligados a reconocer su responsabilidad para prevenirla, así como incorporar las reglas para la prevención, atención y sanción de casos de violencia. Las reglas para la prevención deben incorporar, en primer lugar, un compromiso del partido con la necesidad de prevenir. En segundo lugar, deben introducir mecanismos específicos para ello, como proponer medidas para verificar que las personas que pretenden postularse a cargos de elección popular no hayan sido sancionadas por los actos de violencia política o comprometerse a evitar reproducir elementos de violencia en su propaganda. Las obligaciones relativas a la atención de casos de violencia requieren que los partidos políticos determinen la existencia de un procedimiento y de un órgano interno que serán encargados de investigar y, en su caso, imponer sanciones a quienes incurran en actos de violencia política en razón de género. Idealmente, los partidos deben proponer procedimientos especiales para la atención de los casos de violencia (distinguiéndolos de otros procedimientos de justicia interna), y también deberían establecer a un órgano específico para la atención de estos casos; con esta medida se podría lograr una mayor sensibilidad y capacidad de responder a las denuncias. Los partidos también deben instaurar sanciones que se impongan a las personas responsables por actos de violencia; estas sanciones pueden ir desde la suspensión de los derechos de militancia, limitaciones de derechos a integrar los órganos internos o ser postulados a cargos de elección popular, hasta la expulsión del partido.

Finalmente, los partidos tienen la obligación de erradicar la violencia política contra las mujeres, por lo que deben incluir en su normativa interna mecanismos que contribuyan a la construcción de una real igualdad de mujeres y hombres. Conforme a la legislación relativa a la igualdad de género,⁷ entre estos mecanismos deberían encontrarse las reglas para garantizar la paridad en la integración de los órganos internos, para la postulación paritaria de las candidaturas y para la distribución equilibrada de los recursos para las campañas. Este catálogo no es limitativo, por lo que los partidos pueden adoptar mecanismos adicionales a fin de promover la igualdad de género.

7 Estas obligaciones se construyen a partir del contenido de dos reformas: la de 14 de abril de 2020 en la materia de violencia de género y la de 6 de junio de 2019 que estableció la “paridad en todo”.

Evaluar la cercanía de las regulaciones relativas a cada uno de estos elementos, adoptadas en los estatutos partidistas, con la exigencia marcada por la legislación, permite obtener una ponderación que refleje el nivel global de cumplimiento para cada partido. Para hacerlo, se le asignan los valores en un rango de 0 a 1. El valor 0 indica incumplimiento con la exigencia, mientras que el valor 1 refleja que el partido cumplió adecuadamente con armonización de cada elemento. El valor global de esta medición, resultante de la sumatoria de los valores obtenidos para cada elemento, oscila de 0 (incumplimiento con la armonización) a 15 (cumplimiento pleno con la armonización).

TABLA 1
Elementos para analizar la armonización normativa en materia de violencia política en razón de género en los partidos políticos

Dimensión	Mecanismos	Elemento	Valor
Reconocimiento	Definición de violencia política en razón de género		1. Emplea una definición amplia de VPG, similar a la contenida en la LGIPE.
			0.5. Incluye una definición intermedia de VPG, no tan amplia como la LGIPE.
			0. No incluye definición de VPG.
Normativa	Nivel jerárquico de las normas internas		1. El reconocimiento de VPG y establecimiento de las normas para prevenir, atender y sancionar los casos se dan en el estatuto del partido.
			0.5. El reconocimiento de VPG y establecimiento de las normas para prevenir, atender y sancionar los casos se dan en un protocolo adoptado por el partido.
			0. No existe el reconocimiento de VPG ni establecimiento de las normas para prevenir, atender y sancionar los casos por parte del partido.
Elementos para la atención de la violencia política en razón de género	Reconocimiento de la obligación		1. Reconoce la obligación de prevenir la VPG dentro del partido.
			0. No reconoce la obligación de prevenir la prevención de VPG.
	Reglas para la prevención	Mecanismos para la prevención	1. Incluye al menos dos mecanismos específicos para la prevención de VPG dentro del partido.
			0.5. Incluye al menos un mecanismo específico para la prevención de VPG.
			0. No incluye mecanismos para la prevención de VPG.
	Mecanismos para la atención	Identificación del procedimiento	1. Señala cuál es el procedimiento para la investigación y sanción de casos de VPG dentro del partido.
			0.5. No especifica cuál es el procedimiento para la investigación y sanción de casos de VPG dentro del partido.
			0. No prevé mecanismos para investigación ni sanción de casos de VPG dentro del partido.



Elecciones 20 (21), 2021

Elementos que contribuyen a la erradicación de violencia política en razón de género	Paridad en la integración de los órganos internos	1. Establece la paridad para la integración de todos los órganos internos (permanentes y temporales) de todos los niveles. 0.5. Establece la paridad o equidad de género en la integración de algunos de los órganos internos o en algunos niveles. 0. No establece reglas para la integración paritaria o equitativa.
	Paridad en la postulación de candidaturas	1. Establece la paridad en la postulación de las candidaturas de elección popular de todos los niveles y en cumplimiento con las reglas establecidas en la LGIPE. 0.5. Establece la paridad o equidad de género en la postulación para algunos o en algunos niveles o no incluye todos los elementos previstos por la LGIPE. 0. No establece reglas para la postulación paritaria.
	Distribución de recursos	1. Establece la distribución paritaria de todos los recursos partidistas para las campañas. 0.5. Establece la distribución paritaria o equitativa de algunos recursos de campaña. 0. No establece reglas para la distribución paritaria o equitativa de recursos.
	Otros	1. Incluye al menos dos elementos adicionales encaminados a fortalecer la igualdad de género al interior del partido. 0.5. Incluye al menos un elemento adicional encaminado a fortalecer la igualdad de género al interior del partido. 0. No incluye elementos adicionales para la igualdad de género.

Fuente: Elaboración propia.

4. EVALUANDO LA ARMONIZACIÓN NORMATIVA EN LOS PARTIDOS MEXICANOS

El análisis de los estatutos de los partidos mexicanos evidencia que, a un año de la aprobación de las reformas, la mayoría de estos no han avanzado en la armonización normativa. De todos los partidos, únicamente tres han realizado adecuaciones que cumplen con lo exigido, de modo que alcanzaron 13 puntos del máximo de 15. Se trata del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del partido Redes Sociales Progresistas (RSP), que cumplen con prácticamente todas las exigencias. Otros tres partidos están en un nivel medio de cumplimiento: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Morena con 10,5 puntos, y Movimiento Ciudadano (MC) con 8 puntos. Los cuatro restantes —Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo, Partido Encuentro Solidario (PES) y Fuerza Social por México (FSP)— tienen cumplimiento insatisfactorio y todos obtuvieron menos de 5 puntos en el índice de armonización normativa.

El estudio del primer elemento, el de reconocimiento, evidencia que únicamente dos estatutos (del PRI y del RSP) incluyeron un reconocimiento expreso del fenómeno de violencia política contra las mujeres en razón de género y lo definieron de manera amplia, para lo cual siguen los estándares incorporados por la reforma. Entre los partidos que reconocieron este fenómeno en los protocolos, solo PRD y Morena adoptaron una definición amplia, con un catálogo exhaustivo de las posibles conductas que constituyen violencia política en razón de género. El PAN y MC optaron por una conceptualización del rango medio, en general carentes de un catálogo amplio de conductas. Mientras tanto, los protocolos adoptados por el PVEM y PT ni siquiera contemplan una definición de violencia política en razón de género.

La jerarquía normativa, el segundo elemento de análisis, implica evaluar si los partidos han llevado a cabo las adecuaciones pertinentes en sus estatutos o si han pretendido atender el fenómeno de violencia política en razón de género a través de las herramientas de un nivel inferior. Solamente dos partidos (el PRI y RSP) han realizado las adecuaciones estatutarias, mientras que seis partidos han adoptado protocolos especiales para atender la violencia política de género (PAN, PRD, PVEM, PT, MC y Morena). Dos partidos (PES y FSP) no han elaborado ninguna reforma o acción.

El tercer elemento, de mecanismos para la atención, exige que los estatutos partidistas deben incluir tres elementos para garantizar la adecuada atención a los casos de violencia: mecanismos de prevención, de atención y de sanción. En cuanto a la prevención, ocho partidos reconocen que es su obligación desarrollar las acciones preventivas (PAN, PRI, PRD, PVEM, MC, Morena, RSP y FSP), mientras que solo seis establecen más de dos mecanismos para lograrlo (PAN, PRI, PRD, PVEM, MC y RSP). En la mayoría de los casos, los mecanismos adoptados se refieren a la capacitación de la militancia y realización de las campañas de difusión y no discriminación. Entre los mecanismos para la prevención, destacan el evitar que su propaganda incluya elementos de violencia y de verificar que aspirantes a las candidaturas no estén sancionados por los actos de violencia (PRI), además, evitar reproducir elementos basados en roles o estereotipos que puedan configurar violencia política contra las mujeres en razón de género (RSP).

En cuanto a los mecanismos de atención, se destaca que únicamente el PAN ha creado un órgano especializado para la recepción de las denuncias, investigación e integración de un expediente para los casos de violencia (se trata de la Comisión Especial de Atención a la Violencia Política en razón de Género contra las Mujeres Militantes del PAN), aunque la decisión final sobre la existencia de los hechos y la imposición de las sanciones correspondientes queda en manos de la Comisión del Orden del Comité Ejecutivo Nacional. Otros cinco partidos (PRI, PRD, MC, Morena y RSP) prevén que sean los órganos internos, encargados de solucionar conflictos, los que se responsabilicen de conocer las denuncias en la materia.

Solamente tres partidos prevén en sus estatutos las sanciones para sus militantes cuando sean responsables de actos de violencia política en razón de género. El PRI y RSP incluyen, entre las posibles sanciones, la inhabilitación temporal y expulsión del partido cuando exista sentencia firme e inatacable, así como la inelegibilidad para los cargos directivos internos y la exclusión de las postulaciones a cargos de elección popular de las personas sancionadas por actos de violencia política en razón de género, mientras que el PES prevé la expulsión de los militantes responsables por los actos de violencia política contra las mujeres por razón de género.

El resto de los partidos que prevén las sanciones en los protocolos (solo PAN, PRD y Morena) establecen sanciones fuertes, incluida la expulsión del partido y la inelegibilidad para los cargos internos y para los puestos de elección popular. El PVEM y el PT no prevén ningún tipo de sanción en sus protocolos, mientras que el MC remite al catálogo de sanciones previsto en su estatuto. De esta manera, únicamente cuatro partidos (PAN, PRI, PRD y el RSP) cumplen con todas las exigencias establecidas por la legislación en cuanto a los mecanismos para la prevención, sanción y erradicación del fenómeno de violencia política contra las mujeres en razón de género.

El cuarto elemento a analizar abarca las reglas y los mecanismos encaminados a lograr la igualdad de género y, con ello, contribuir a la erradicación de la violencia política contra las mujeres en razón de género. El análisis de los datos evidencia que todos los partidos incluyen al menos dos mecanismos de este tipo: todos han introducido en sus estatutos las obligaciones relativas a la paridad en la integración de los órganos internos y a la paridad en las postulaciones para los cargos de elección popular. Sin embargo, solamente algunos de ellos prevén mecanismos que garanticen el uso equitativo de recursos o bien otras reglas o programas que pudieran contribuir a este objetivo.

Solamente dos partidos se comprometen, a nivel de sus estatutos, a realizar una distribución paritaria de los recursos para las campañas. El PRI se compromete a la distribución equitativa de los recursos financieros y al acceso a los medios durante las campañas entre las candidatas y candidatos, y el RSP señala que las mujeres deberán recibir al menos un 40% de los recursos financieros para las campañas.

Varios partidos incluyen en su normativa algunos otros mecanismos o programas para contribuir a la igualdad y la erradicación de la violencia de género. Así, el PAN se compromete a implementar acciones afirmativas adicionales; el PRI, a promover el empoderamiento económico de las mujeres; Morena, a promover el conocimiento y la lucha por los derechos de las mujeres; el PES, a formar el Observatorio de Participación Política de las Mujeres orientado a la investigación, al estudio, al análisis y a la promoción y evaluación de los derechos político-electorales de las mujeres; y el RSP, a realizar campañas internas y talleres de sensibilización para promover la igualdad de género y erradicar la violencia.

TABLA 2
La armonización estatutaria en la materia de violencia política contra las mujeres en razón de género

Elemento	Mecanismos	Elemento	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	Morena	PES	RSP	FSP
Reconocimiento	Definición de violencia política en razón de género	0,5	1	1	0	0	0,5	1	0	1	0	0
		0,5	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	1	0	0
Normativa	Reglas para la prevención	Reconocimiento de la obligación	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1
		Existencia de los mecanismos	1	1	1	1	0	1	0,5	0	1	0
		Identificación del procedimiento	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0
Elementos para la atención de violencia política en razón de género	Mecanismos para la atención	Existencia del procedimiento especial	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Identificación del órgano responsable	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0
		Existencia de un órgano especial	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		Sanciones para militantes	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0
Mecanismos para la sanción		Inelegibilidad para cargos internos	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0
		Inelegibilidad para los cargos electivos	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0



Elementos que contribuyen a la erradicación de la violencia política en razón de género	Paridad en la integración de los órganos internos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Paridad en la postulación de candidaturas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Distribución de recursos	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
	Otros	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	1	1	0				
Total		13	13	10,5	4,5	2,5	8	10,5	3,5	13	3								

Fuente: Elaboración propia con base en los estatutos de los partidos.

Resulta un hecho positivo que los partidos hayan adoptado protocolos para atender los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género. Sin embargo, lo han hecho en distintos momentos y a partir de diversas conceptualizaciones de este fenómeno. Ello implica que los mecanismos establecidos tienen distintos niveles de protección hacia las mujeres militantes y que no cumplen con los estándares establecidos por las reformas de 2020.

¿Qué explica las diferencias en los niveles de cumplimiento con las exigencias de las reformas? En primer lugar, la coyuntura electoral pudo haber jugado un papel importante como un factor que desincentivó la realización de las adecuaciones a los estatutos. Para algunos partidos políticos, el iniciar las reformas de sus normas internas pocos meses antes del arranque del proceso electoral pudo implicar un riesgo de conflictos internos o pudo haber modificado algunas otras reglas, por ejemplo, para la selección de candidaturas. Ante ese escenario, es viable que las cúpulas partidistas prefirieran postergar las adecuaciones para después del proceso electoral; quizá esperan un cambio en la distribución de las fuerzas internas. Este parece ser el caso de Morena, que no ha realizado modificaciones estatutarias desde su fundación en 2014.

En segundo lugar, la fuerza del movimiento de las mujeres pudo haber sido determinante para aprobar las adecuaciones. Dos de los partidos con los más altos niveles de exigencia normativa (el PAN y el PRI) cuentan con fuertes secciones de mujeres, y también tienen en sus filas a mujeres con importante liderazgo político a nivel nacional y al interior de los propios partidos. Es de esperarse que su influencia a favor de la realización de las adecuaciones estatutarias y, más en general, de que sus partidos avanzaran en la articulación de reglas internas más incluyentes, haya sido importante.

En tercer lugar, está la temporalidad de los cambios realizados. Algunos partidos han llevado a cabo las reformas a sus estatutos antes de la aprobación de la reforma de abril de 2020, y han introducido en sus normas internas algunas reglas relativas a la violencia política contra las mujeres, como fue el caso del PRD. Ello implicó que evitaran volver a abrir el proceso de adecuación normativa, incluso cuando sus normas resultaron ser deficientes frente a las nuevas exigencias, y que el PRD optara por la adopción de un protocolo.

Otros casos requieren una especial atención, como el PES y el FSP. Estos dos partidos realizaron las adecuaciones estatutarias en septiembre y noviembre de 2020, respectivamente, medio año después de la aprobación de la reforma. Sin embargo, ninguno de los dos articuló un marco interno que cumpliera a cabalidad con las nuevas exigencias normativas. Las resistencias por parte de estos dos partidos obedecen, probablemente, a sus posturas ideológicas: el PES es un partido conservador, afín a las ideologías de la derecha cristiana; el FSP, si bien se describe como un partido de centroizquierda, respalda la agenda conservadora en el ámbito social articulada por el presidente López Obrador.

Finalmente, destaca también el hecho de que los partidos han logrado un mayor nivel de exigencia normativa en relación con los elementos que contribuyen a la erradicación de violencia política en razón de género, en especial con la paridad en la postulación de las candidaturas y para la paridad en la integración de los órganos internos. Estos mecanismos se vinculan no solamente con la última reforma en la materia de violencia política, sino también con otros cambios normativos ocurridos desde la adopción del principio de la paridad para la postulación de las candidaturas en 2014 y que, a lo largo de los años, fueron asimilados por los partidos políticos. Las normas más recientes, como la necesidad de distribuir los recursos de manera igualitaria o articular los mecanismos específicos para la atención de los casos de violencia, siguen esperando este proceso de institucionalización de las normas y prácticas internas.

5. CONCLUSIONES: FRENAR LA VIOLENCIA POLÍTICA NO ES LA PRIORIDAD

Los hallazgos de este trabajo respaldan la evidencia aportada por los estudios previos sobre los partidos políticos como organizaciones generizadas, responsables por la producción y reproducción de la violencia contra las mujeres (CHILDS Y KITTLILSON 2016; LOVENDUSKI Y NORRIS 1993; BJARNEGÅRD Y ZETTERBERG 2016; BJARNEGÅRD Y KENNY 2016; BJARNEGÅRD 2013; HINOJOSA 2012). Asimismo, apuntan a las limitaciones de la ley como una fuerza transformadora de las relaciones sociales y políticas, especialmente cuando los actores que deben deconstruir su manera de articular las relaciones de género son quienes aprueban las normas. Para romper con las resistencias

partidistas se requerirá de tiempo y actuación firme por parte de las mujeres militantes y las autoridades electorales, de manera similar que ha ocurrido con la implementación de las cuotas y la paridad de género (FREIDENBERG Y GILAS 2020A; HINOJOSA Y VÁZQUEZ CORREA 2018; CAMINOTTI Y FREIDENBERG 2016; CAMINOTTI 2016; BAREIRO Y SOTO 2015; PALMA Y CHIMAL 2012).

El análisis de las normas estatutarias vigentes en los partidos políticos mexicanos evidencia que la atención a la violencia política en razón de género no es la prioridad para la mayoría de ellos. De la misma manera que durante ocho años los partidos mexicanos no legislaron sobre esta materia y evitaron crear mecanismos adecuados para erradicar este fenómeno, ahora tampoco adecúan sus normas internas a las obligaciones que ellos mismos aceptaron.

Únicamente dos partidos incluyeron en sus estatutos las regulaciones y los mecanismos exigidos por la legislación en la materia, y que tan solo tres partidos logran un alto grado de armonización normativa frente a las medidas que exige la ley (PAN, PRI, RSP). Si bien algunos otros cuentan con protocolos para atender los casos de violencia, estos poseen un menor nivel jerárquico y, además, en muchos casos no aseguran la inclusión de los estándares de protección más altos y, por tanto, no son suficientes para garantizar que las relaciones al interior de los partidos cambien, y que las mujeres estén en condiciones de ejercer su militancia y participar en la política en condiciones de plena libertad e igualdad.

La mayoría de los partidos están en deuda respecto al reconocimiento del fenómeno de violencia política contra las mujeres en razón de género y en cuanto al establecimiento de mecanismos para atender y sancionar los casos, así como en la construcción de la igualdad de género. A seis años del reconocimiento del principio constitucional de la paridad de género, si bien los partidos recuerdan la integración paritaria de los órganos internos y la postulación paritaria a los cargos de elección popular, solo dos institutos políticos (PRI y RSP) garantizan la distribución equitativa de los recursos para las campañas. El resto no prevé mecanismos para erradicar la violencia ni tampoco garantías adicionales para fortalecer la igualdad de género en la participación política.

Los partidos incumplen con las normas que ellos mismos aprueban porque pueden y porque así lo dictan sus intereses inmediatos. Las coyunturas político-electorales desincentivan la apertura a las reformas estatutarias, los compromisos ideológicos no están del lado de la igualdad de género, las relaciones internas siguen privilegiando el ejercicio del poder por los varones, y la ausencia de sanciones —por parte de las autoridades y de la sociedad— parecen ser las causas de las resistencias.

A esto se suma que la reforma en materia de violencia de género no estableció plazos en los cuales los partidos debieran cumplir con la adecuación estatutaria, por lo que, desde la perspectiva legal-formal, ocho de los diez partidos no están incurriendo en la violación de las normas generales, al menos no en un sentido literal. Sin embargo, tomando en cuenta que, durante los cinco meses previos al inicio del proceso electoral y en un contexto de brutal incremento de violencia —de todo tipo— en contra de las mujeres que se observa en los últimos dos años, los partidos no han cumplido con el mandato legal, lo que evidencia una cruda realidad: las mujeres, su seguridad y sus derechos no son sus prioridades. Simplemente, a los partidos políticos mexicanos no les importa, en hechos, cambiar las estructuras internas, cambiar la manera de hacer la política, y abrir sus filas y sus espacios a la participación de las mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albaine, Laura. 2015. "Obstáculos y desafíos de la paridad de género: Violencia política, sistema electoral e interculturalidad". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 19 (2): 145-162. DOI: 10.17141/iconos.52.2015.1675
- Albaine, Laura. 2017. "Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina". *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 117-43. México: IIJ-UNAM, TECDMX.
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2017. "Violencia política hacia las mujeres: Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México". *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 231-47. México: IIJ-UNAM, TECDMX.
- Animal Político. 2021. "En 8 meses van 210 víctimas por violencia política en México; 143 de ellas fueron mortales: Integralia". Mayo 9. <https://www.animalpolitico.com/2021/05/8-meses-210-victimas-violencia-politica-mexico-143-mortales-integralia/>
- Bardall, Gabrielle S. 2018. "Violence, Politics, and Gender." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-23. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.208.
- Bardall, Gabrielle. 2020. "Symbolic Violence as a Form of Violence against Women in Politics: A Critical Examination". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (238): 379-89. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.68152
- Bardall, Gabrielle, Elin Bjarnegård y Jennifer M. Piscopo. 2019. "How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts". *Political Studies* 68 (4): (Noviembre 2020): 916-35. DOI: 10.1177/0032321719881812.
- Bareiro, Line y Lilian Soto. 2015. *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU MUJERES.
- Bjarnegård, Elin. 2013. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Basingstoke: Palgrave.
- Bjarnegård, Elin y Meryl Kenny. 2016. "Comparing Candidate Selection: A Feminist Institutional approach". *Government & Opposition* 51 (3): 370-92. DOI: 10.1017/gov.2016.4

- Bjarnegård, Elin y Pär Zetterberg. 2016. "Political Parties and Gender Quota Implementation: The Role of Bureaucratized Candidate Selection Procedures". *Comparative Politics* 48 (3): 393-417. DOI: 10.5129/001041516818254400
- Caminotti, Mariana. 2016. "Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado". *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina* (1978-2015), editado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, 183-203. Lima: PUCP, OEA, SAAP, IIJ-UNAM.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-144. DOI: 10.1016/S0185-1918(16)30042-3
- Cárdenas Acosta, Georgina. 2018. "Violencia política con elementos de género en mujeres dedicadas a la política en la Ciudad de México". *Contraste Regional* 6 (12): 71-100.
- Childs, Sarah y Miki Caul Kittilson. 2016. "Feminizing political parties: Women's party member organizations within European parliamentary parties". *Party Politics* 22 (5): 598-608. DOI: 10.1177/1354068816654320
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (222): 105-124. DOI: 10.1016/S0185-1918(14)70212-0
- Elman, Amy R. 2013. "Gender Violence". *Oxford Handbook of Gender and Politics*, editado por Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola, y Lauren Weldon, 236-257. Oxford: Oxford University Press.
- Fowlkes, Diane L., Jerry Perkins y Sue Tolleson Rinehart. 1979. "Gender Roles and Party Roles". *American Political Science Review* 73 (3): 772-80. DOI: 10.2307/1955403
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo. 2012. "Themes and Implications for Future Research on Gender Quotas". *The Impact of Gender Quotas*, editado por Susan Franceschet, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo, 229-42. Oxford: Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia. 2017. "¿Qué han hecho los partidos por las mujeres? Una propuesta para medir la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los partidos mexicanos". *La representación política de las mujeres en México*, editado por Flavia Freidenberg, 167-215. México: INE, IIJ-UNAM.
- Freidenberg, Flavia y Gabriela del Valle. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida: estrategias contra la violencia política hacia las mujeres*. México: IIJ-UNAM, TEDF.

- Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. 2020a. “¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (240): 327-58. DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.72869
- Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. 2020b. “En nombre de los derechos y a golpe de sentencias: el impacto de la justicia electoral sobre la representación política de las mujeres mexicanas”. *Documento de Trabajo Núm. 200*. México: IJJ-UNAM.
- Hinojosa, Magda. 2012. *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- Hinojosa, Magda y Vázquez Correa, Lorena. 2018. “Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina”. *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Tomáš Došek y Betilde Muñoz-Pogossian, 35-68. México: IJJ-UNAM.
- Krook, Mona Lena. 2020. “Violence Against Women in Politics”. *How Gender Can Transform the Social Sciences*, editado por Marian Sawer, Fiona Jenkins y Karen Downing, 57-64. New York: Springer.
- Llanos, Beatriz y Roza Vivian. 2018. “Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos”. *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, 69-97. México: IJJ-UNAM, IECM.
- Lovenduski, Joni. 2005. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Lovenduski, Joni y Pippa Norris. 1993. *Gender and Party Politics*. London: Sage.
- MujerEsMás. 2021. “INE concede medidas cautelares a candidata por violencia política de género”. Abril 13. <https://mujeresmas.mx/2021/04/13/ine-concede-medidas-cautelares-a-candidata-por-violencia-politica-de-genero/>
- Otálora Malassis, Janine. 2020. “Mujer = ¿violencia?”. *Revista Voz y voto* (328): 54-58.
- Palma Cabrera, Esperanza y Abraham Chimal. 2012. “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (11): 53-78.
- Sacchet, Teresa. 2005. “Political Parties: When do they work for Women?”. *United Nations*, 1-14. https://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.10_rev.pdf

- Valdini, Melody. 2019. *The Inclusion Calculation: Why Men Appropriate Women's Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Verge, Tània. 2015. "The Gender Regime of Political Parties: Feedback Effects between 'Supply' and 'Demand'". *Politics & Gender* 11 (4): 754-59. DOI: 10.1017/S1743923X15000483

NORMATIVA

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/2_LGIPE_vigente_dof_13abr20_ART_238.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Partidos Políticos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFGR_200521.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2021. *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_GAMVLV.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2021. *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_190221.pdf
- Fuerza Social por México. 2020. *Estatutos de Fuerza Social por México*. https://repositoriodocumental.inc.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/83934/CGex201412-10_rp_5_2_a2.pdf

- Movimiento Ciudadano. 2017. *Estatutos de Movimiento Ciudadano*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114150/CGex202006-19-rp-10-a3.pdf>
- Movimiento Ciudadano. 2018. *Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Reparar la Violencia Política en Razón de Género en Movimiento Ciudadano*. <https://mujeresenmovimiento.mx/publicaciones-de-consulta/protocolo-para-prevenir-atender-sancionar-y-reparar-la-violencia-pol%C3%ADtica>
- Movimiento Regeneración Nacional. 2014. *Estatuto de Movimiento Regeneración Nacional*. http://www.dof.gob.mx/2019/INE/estatuto_morena.pdf
- Partido Acción Nacional. 2017. *Estatutos Generales del Partido Acción Nacional*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114527/CG2ex202009-04-rp-11-a1.pdf>
- Partido Acción Nacional. 2019. *Protocolo de Atención a la Violencia Política en Razón de Género contra las Mujeres Militantes del Partido Acción Nacional*. https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/estrados_electronicos/2019/06/PROTOCOLO-cvprg.pdf
- Partido Encuentro Solidario. 2020. *Estatuto del Partido Encuentro Solidario*. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/09/cppp-Encuentro-Solidario-Estatutos-04-09-2020.pdf>
- Partido de la Revolución Democrática. 2017. *Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Política en Razón de Género en el PRD*. <http://observatoriomujeresslp.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/PARTIDO-REVOLUCIONARIO-DEMOCRATICO.pdf>
- Partido de la Revolución Democrática. 2019. *Estatuto del Partido de la Revolución Democrática*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113055/CGex201911-06-rp-15-a1.pdf>
- Partido del Trabajo. 2017. *Estatutos Generales del Partido del Trabajo*. http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/wp-content/uploads/2018/09/estatutos_pt.pdf
- Partido del Trabajo. s/f. *Protocolo Interno del Partido del Trabajo para atender los casos de Violencia Política en Razón de Género*. http://partidodeltrabajo.org.mx/2011/portal_transparencia/LGTAIP_LTG_2018/Art.70/XLVIII.C/1.pdf
- Partido Morena. 2020. *Protocolo para Prevenir, Atender, Sancionar y Reparar la Violencia Política contra las Mujeres del Partido Morena (Protocolo para la Paz Política)*. <https://laregeneraciondotcomdotmx.files.wordpress.com/2020/09/8-protocolo-contra-la-violencia-con-transitorios.pdf>

- Partido Revolucionario Institucional. 2018. *Protocolo del Partido Revolucionario Institucional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*. <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/Protocolo-de-violencia-pol%C3%ADtica-PRI.pdf>
- Partido Revolucionario Institucional. 2020. *Estatutos Generales del Partido Revolucionario Institucional*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114527/CG2ex202009-04-rp-11-a1.pdf>
- Partido Verde Ecologista de México. 2014. *Estatutos Generales del Partido Verde Ecologista de México*. <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/estatutos-generales-pvem.pdf>
- Partido Verde Ecologista de México. s/f. *Protocolo del Partido Verde Ecologista de México para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia Política de Género*. <https://www.partidoverde.org.mx/images/PVEM-MUJERES-PROTOCOLO.pdf>
- Redes Sociales Progresistas. 2020. *Estatutos de Redes Sociales Progresistas*. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601557&fecha=30/09/2020
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. <https://igualdad.ine.mx/biblioteca/protocolo-para-la-atencion-de-la-violencia-politica-contras-las-mujeres/>

[Sobre las autoras]

KAROLINA MONIKA GILAS

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Forma parte del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos. Coordina el proyecto Representación Simbólica de las Mujeres en América Latina. Sus intereses de investigación están relacionados con la representación política de las mujeres y los grupos subrepresentados, los sistemas electorales y el derecho electoral, así como con los avances disciplinares de la Ciencia Política encaminados a la inclusión de la perspectiva de género. Miembro de la RedDePolitólogas - #NoSinMujeres.

BEATRIZ ARANZA SÁNCHEZ HERRERA

Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho, UNAM. Actualmente es estudiante de la maestría del Programa de Posgrado en Derecho en la misma institución, con una línea de investigación en derecho electoral, género y política.

Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020*

LUCIANA SANTANA

<lucianacfsantana@yahoo.com.br>

Universidade Federal de Alagoas

Brasil

ORCID: 0000-0002-0203-1594

VITOR VASQUEZ

<vitor.vasquez@gmail.com>

IPEA

Brasil

ORCID: 0000-0002-8334-3548

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS

<vitorsandes@ufpi.edu.br>

Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Brasil

ORCID: 0000-0002-0186-6709

[Resumen] Las elecciones municipales de 2020 en Brasil fueron las primeras bajo el efecto de la *Enmienda a la Constitución 97/2017*, que estableció el fin de las coaliciones para las elecciones proporcionales. Uno de los posibles resultados de la nueva norma sería la reducción del número de partidos en la legislatura. Al fin y al cabo, antes las coaliciones se trataban como un solo partido a efectos del reparto de escaños, lo que producía que los partidos por sí solos no alcanzaran el cociente electoral para ganar escaños. La hipótesis de esta investigación es que este efecto sí ocurrió, y de forma más aguda en los municipios más pequeños, debido a sus menores magnitudes electorales. Basándose en la estadística descriptiva e inferencial, los resultados confirman la hipótesis luego de comparar los datos electorales de 2020 en relación con las elecciones anteriores (2016 y 2012). El número de partidos con concejales y concejales electos, y el número efectivo de partidos legislativos (NEPL) han disminuido. Además, el efecto es más pronunciado en los municipios más pequeños. Esto confirma el impacto de la nueva norma en el sistema de partidos, lo cual indica que esta tendencia también se produce a nivel nacional y estatal.

[Palabras clave] Elecciones municipales, partidos, coaliciones electorales, Brasil.

* La autora y los autores agradecen a Carolina Herrero por la revisión de la traducción, y a las y los dictaminadores y al editor por sus comentarios y su revisión.

[Title] The effects of the end of pre-electoral coalitions on Brazil's 2020 elections

[Abstract] The 2020 municipal elections in Brazil were the first under the effect of the 97/2017 Constitutional Reform, which established the end of pre-electoral coalitions for legislative elections. One of the possible results of the new rule would be a reduction in the number of parties in the Legislature. After all, pre-electoral coalitions were previously treated as a party for the purpose of sharing seats, which led to parties that alone would not reach the electoral quotient to win seats. Our hypothesis is that this effect did occur and more acutely in the smaller municipalities, due to the lower electoral magnitude of these locations. Based on descriptive and inferential statistics, our results confirm the hypothesis, comparing electoral data from 2020 in relation to previous elections (2016 and 2012). There was a decline in the number of parties which elected councilors and in the effective number of parliamentary parties (ENPP). In addition, the effect is more pronounced in smaller municipalities. This confirms the impact of the new rule on the party system, indicating that this trend tends to occur also at the national and state levels.

[Keyword] Municipal elections, party, pre-electoral coalitions, Brazil.

[Recibido] 15/04/21 y [Aceptado] 22/05/21

SANTANA, Luciana, Vitor VASQUEZ, y Vitor VERAS. 2021. 2021. "Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020". *Elecciones*, (enero-julio), 20 (21): 77-100. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.04

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones municipales de 2020 en Brasil inauguraron una nueva regla que será válida para todas las elecciones futuras: el fin de las coaliciones en las disputas por el Legislativo en todos los niveles de la federación. Hasta entonces, los partidos tenían la prerrogativa de unirse en coaliciones electorales para presentarse a los cargos de concejal o concejala, y diputado o diputada (federal y estatal). A los efectos de los resultados electorales, cada coalición electoral equivalía a un partido, para que los votos recibidos por cada partido miembro de la coalición —leyendas y candidaturas— se sumaran para repartir los escaños legislativos. Sin embargo, con la promulgación de la *Enmienda Constitucional 97/2017 (EC 97/2017)*, se vetó esta posibilidad (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA 2017). Esta enmienda estableció el fin de las coaliciones de partidos en las elecciones para cargos proporcionales a partir de las elecciones municipales de 2020 y estableció una cláusula de barrera, que crecerá hasta 2030, cuando se fije en el 3%. La propuesta de enmienda es de la autoría del diputado federal Duarte Nogueira (PSDB-SP). Para defender el fin de las coaliciones, argumentó que, tras las elecciones, los partidos que formaban parte de ellas no seguían necesariamente las mismas orientaciones políticas, lo que provocaba conflictos.

Las coaliciones electorales en las elecciones proporcionales plantearon algunos problemas desde el punto de vista de la representación: (1) varios partidos de distinto signo ideológico se unieron en una misma coalición electoral; (2) la candidatura (del partido A) con mayor número de votos podría ayudar en la elección de otras candidaturas de otros partidos en la misma coalición, aunque su partido no hubiera obtenido un gran número de votos; (3) las coaliciones electorales en elecciones proporcionales permitieron el surgimiento de una hiperfragmentación partidista, que elevó los costes de gobernabilidad. El cambio solo fue posible porque es menos perjudicial para los partidos más grandes, que pueden lanzar candidaturas en los 5.570 municipios brasileños, frente a los partidos más pequeños, que disponen de menos recursos para promover candidaturas y, por tanto, dependen de las coaliciones electorales para poder participar en las elecciones.

Con el fin de las coaliciones en las elecciones proporcionales, se espera que se reduzca el número de partidos con acceso a los escaños legislativos. Según Kinzo (2004), la posibilidad de formar coaliciones electorales con grandes

partidos, a cambio de la asignación de tiempo en la radio y la televisión, permitió a los partidos pequeños elegir pocas candidaturas y, así, mantenerse en el sistema político representativo.

Por otro lado, el nuevo formato de disputa se estrena precisamente en las elecciones municipales, que siempre ocurren con dos años de diferencia respecto a las nacionales, en las que se elige al presidente o presidenta de la República, a senadores y senadoras, a gobernadores y gobernadoras, diputados y diputadas federales y estatales. Debido a que se llevan a cabo en contextos separados de las elecciones nacionales, las disputas locales a veces involucran temas específicos sobre cada localidad. Desde esta perspectiva, las elecciones municipales están tan desconectadas del debate nacional que retratan realidades particulares, impulsadas por dos “racionalidades políticas contextuales” (LIMA JÚNIOR 1983; 1997), en las que los actores políticos subnacionales eligen y designan a las candidaturas y las alianzas electorales en función del contexto estatal y local. Como consecuencia, se establece una relación más personalista entre el o la votante y los candidatos y candidatas, que relega a un segundo plano el protagonismo de las partes en estas disputas.

Que la nueva norma electoral comience a implementarse en el ámbito local nos lleva, por tanto, a dos cuestiones: (1) Desde el punto de vista del número de partidos con acceso a los escaños legislativos, ¿cuáles fueron los efectos inmediatos del fin de la coalición electoral en las disputas proporcionales en Brasil? (2) ¿En qué medida este efecto influyó en estas primeras elecciones bajo la aplicación de la EC 97/2017 que se llevaron a cabo en los municipios brasileños? La hipótesis de este estudio es que el nuevo texto constitucional ya ha provocado una disminución del número de competidores y competidoras viables en las elecciones legislativas. Aunque haya idiosincrasia en las disputas locales, se acentúa la conexión personalista en la relación candidato o candidata-votante. Varios estudios ya han demostrado la importancia de la coordinación partidista en estas elecciones y que los partidos más exitosos en los municipios se correlacionan con los exitosos a nivel nacional y estadual (CARNEIRO Y ALMEIDA 2008; KERBAUY 2009; VASQUEZ 2016).

Los resultados ratifican la hipótesis, los cuales muestran que el número de partidos con una candidatura concejal elegida en 2020 es, en general, menor que en años anteriores (2012 y 2016). Lo mismo ocurre con relación al número

efectivo de partidos legislativos (NEPL). Esto sucede a pesar del aumento del número total de las candidaturas por escaño en los municipios.¹

Cabe señalar que el efecto de la norma es más pronunciado en los municipios de menor magnitud. Por un lado, estas cámaras municipales representan las ciudades más pequeñas del país en cuanto a número de habitantes; por otro lado, constituyen la gran mayoría de las cámaras legislativas municipales de Brasil. Así, el artículo presenta tres aportes principales: (1) Demuestra el impacto que un cambio institucional puede causar en el sistema político, más concretamente, en el sistema de partidos. (2) Ratifica el patrón ya demostrado en otras investigaciones sobre la importancia de los partidos, incluso a nivel local. (3) Confirma la magnitud del distrito como una variable de importante impacto en las decisiones partidarias (DUVERGER 1970; NICOLAU 1996; COX 1997).

El artículo se divide en cuatro secciones más, además de esta. En la siguiente sección, se discute brevemente sobre las elecciones. A continuación, se debaten teóricamente los posibles efectos de la nueva regla, es decir, el fin de las coaliciones en las elecciones proporcionales. Luego, se presentan los datos, resultados y sus interpretaciones. Por último, se aportan las consideraciones finales, para lo cual se señalan los frentes de investigación, así como algunos límites de la misma.

2. ESTUDIOS SOBRE LAS ELECCIONES A NIVEL LOCAL

Aunque la ciencia política brasileña se centra principalmente en la esfera nacional, los estudios sobre la política local se han ampliado con el tiempo. Este esfuerzo es importante porque el arreglo federativo brasileño organiza la política institucional del país en múltiples niveles (federal, estatal y municipal), y cada uno de estos niveles tiene elecciones nacionales y estatales para elegir a sus representantes. Actualmente, Brasil cuenta con 5.570 municipios y estos tienen elecciones locales para elegir a sus alcaldes y alcaldesas, concejales y concejalas, en disputas que se dan con una diferencia de dos años respecto a las elecciones nacionales, en las que se elige al presidente o presidenta de la

1 Todos los datos utilizados en el artículo fueron extraídos del repositorio de datos electorales del Tribunal Superior Electoral (TSE). Consultado el 07 abril de 2021, en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-dados-eleitorais-1>.

República, senadores y senadoras, gobernadores y gobernadoras, diputados y diputadas federales y estatales.

Las elecciones municipales, por lo tanto, no se producen en la misma coyuntura que las nacionales, por lo que a menudo se consideran elecciones que solo abordan cuestiones locales específicas sobre cada lugar. Las elecciones municipales estarían tan dislocadas del debate nacional que solo representarían realidades específicas impulsadas por “racionalidades políticas contextuales” (LIMA JÚNIOR 1983 y 1997). Así, las y los actores políticos subnacionales elegirían y decidirían las candidaturas y alianzas electorales de forma descentralizada en relación con una coordinación nacional de partidos, basada únicamente en el contexto estadual y local. En este sentido, los partidos brasileños, a nivel local, tendrían poca relevancia en la vida política, gracias al carácter clientelista y personalista de las relaciones entre las y los ciudadanos, y las y los políticos, tanto por razones culturales (estructura patrimonialista) como por cuestiones institucionales (sistema proporcional de listas abiertas).

Sin embargo, los análisis más recientes sobre los partidos políticos a nivel local en Brasil han señalado una actividad partidista intensa y coordinada. Según Arquer (2015), aunque las características contextuales pueden tener un impacto en los votos recibidos por los partidos en las disputas para concejal o concejala, el perfil de volatilidad electoral en los municipios muestra una tendencia similar a la observada en otros ámbitos. Vasquez (2016), por su parte, muestra que, aunque la carrera por la alcaldía se concentra en dos o tres candidaturas en la mayoría de los municipios brasileños, los principales partidos del país disputan estas elecciones en municipios repartidos por todos los estados de la federación. Es decir, hay coordinación partidaria dentro de los municipios (pocas candidaturas por alcaldía en elecciones que se deciden en una sola vuelta), pero con amplia dispersión territorial de los partidos.

Esto puede ser incluso un resultado de la actual legislación de partidos, ya que a diferencia de otros países (como el caso de Alemania), que permiten partidos regionales, y del Brasil de la Antigua República (1891-1930), el Brasil de la Nueva República (posterior a 1988) solo permite partidos de carácter nacional. Así, contrariamente al argumento del ultrapersonalismo de las organizaciones partidarias, el argumento que se defiende en este trabajo es que los partidos políticos brasileños trazan estrategias nacionales, aunque permitan que

sus secciones estatales y municipales tengan autonomía para establecer pactos electorales en línea con las estrategias nacionales de los partidos.

En esta línea, los partidos políticos brasileños responden a los incentivos institucionales nacionales y, a partir de ellos, establecen estrategias y se adaptan a las particularidades locales. Recientemente, hubo un cambio en las reglas electorales que generó modificaciones en las estrategias de los partidos, a saber: el fin de las coaliciones proporcionales, implementadas por primera vez en las elecciones municipales de 2020, que afecta a la disputa por el concejal o concejala. En consecuencia, se prohibió a los partidos establecer alianzas electorales formales con otros partidos. Este cambio afectó por igual a todos los partidos que pretendían desarrollar estrategias para lanzar las candidaturas a concejal o concejala en todo el país.

Si el argumento sobre el personalismo de los partidos políticos es correcto, no hubo ningún patrón, ya que los políticos simplemente no dependerían de los partidos, podrían presentarse por cualquier sigla de partido. Por lo tanto, el nuevo incentivo institucional no tendría ningún efecto en las disputas locales. Sin embargo, los políticos no pueden presentarse sin una sigla organizada a nivel nacional, ya que piensan la política a nivel nacional y necesitan un buen desempeño local para proyectarse en las elecciones estatales y nacionales. En otras palabras, las elecciones municipales son fundamentales para pensar en la dinámica nacional de los partidos (CARNEIRO Y ALMEIDA 2008; KERBAUY 2009).

3. TEORÍA DE LAS COALICIONES Y LOS POSIBLES EFECTOS DEL FIN DE LAS COALICIONES

En Brasil, cada municipio representa su propio distrito. Por lo tanto, la magnitud electoral en la disputa por el cargo de concejal o concejala es el número total de escaños disponibles en cada Cámara Municipal.² Estos escaños se distribuyen por lista abierta, y las candidaturas más votadas asumen un número de escaños proporcional al total de votos que recibió su partido. Así, si un partido ha recibido suficientes votos para cubrir cinco puestos en un municipio, sus cinco candidaturas más votadas asumirán esos puestos.

2 Del mismo modo, las elecciones a diputadas y diputados estatales y federales se basan en el número de escaños de la Asamblea Legislativa de la unidad federativa y en el número total de escaños de los que dispone el Estado en la Cámara de Representantes, respectivamente.

Hasta la promulgación de la EC 97/2017, el sistema electoral brasileño permitía a los partidos unirse en coaliciones para competir en las elecciones legislativas. Al establecer este tipo de acuerdo preelectoral, los partidos de la coalición, a efectos del recuento de votos, funcionaron como un único partido. En consecuencia, la misma regla de distribución proporcional de escaños por partido que acabamos de mencionar se aplica a las coaliciones. Sin embargo, la mencionada modificación de la Constitución, que entró en vigor a partir de las elecciones municipales de 2020, prohíbe las coaliciones para las elecciones proporcionales.

La Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) que, una vez aprobada, acaba con las coaliciones en las disputas proporcionales es la 282/2016. Sin embargo, esta propuesta aparece ya en 2011, en la PEC 84/2011³ del diputado federal Duarte Nogueira (PSDB-SP). Es importante retomar este texto original porque contiene las principales justificaciones para cambiar el texto constitucional. Básicamente, había dos preocupaciones sobre aspectos que contribuían a que la imagen de los partidos fuera negativa a los ojos de los votantes. En primer lugar, que los partidos que celebraron el acuerdo preelectoral no necesariamente actuaron juntos durante el periodo de gobierno. En segundo lugar, como las coaliciones funcionaban como un solo partido a efectos de la distribución de escaños, el voto a las candidaturas de un partido ayudaba a otros partidos a ganar escaños.

Para este artículo, la segunda justificación es importante. Si las coaliciones ayudan a los partidos a ganar escaños que, sin este recurso, no habrían ganado, uno de sus efectos es aumentar el número de partidos con acceso a escaños en la legislatura. En otras palabras, si el argumento de Duarte Nogueira es correcto, las coaliciones aumentaron la fragmentación de los partidos en el país. Pero, ¿por qué los partidos que cedieron estos escaños siguieron formando coaliciones? Si solo tuvieran pérdidas con esta estrategia electoral, podrían renunciar a las coaliciones y actuar por sí solos. Para responder a esta pregunta, es necesario comprender los incentivos y obstáculos que se ofrecen a los partidos para formar coaliciones en las elecciones proporcionales.

3 Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01lvhntfqopgktrvj4w16elbpm9147305.node0?codteor=922394&filename=Tramitacao-PEC+282/2016

Dado que cada coalición electoral funcionaba como un único partido a efectos del reparto de escaños, los partidos pequeños que, actuando solos, no podían alcanzar el cociente electoral, podían elegir parlamentarios y parlamentarias por medio de las coaliciones, ya que contaban con los votos de sus aliados y aliadas. Esto contribuyó a aumentar la fragmentación de los partidos, puesto que permitió que partidos poco competitivos electoralmente ganaran escaños legislativos (NICOLAU 1996; KINZO 2004). En este sentido, cuanto más pequeño es el partido, mayor es el incentivo para formar alianzas, ya que la posibilidad de elegir un diputado o diputada sería mayor.

La contrapartida ofrecida por los partidos pequeños para formar alianzas en las elecciones legislativas consistía en la participación en coaliciones para las elecciones mayoritarias, de modo que ofrecían tiempo de radio y televisión a los partidos más grandes (NICOLAU 1996; KINZO 2004). Según Speck y Cervi (2016), este recurso afecta positivamente a las posibilidades de las candidaturas a la alcaldía de ser elegidas, aunque la magnitud del impacto varía en función del tamaño del municipio. Además, las elecciones a la alcaldía en la mayoría de los municipios brasileños se limitan a dos candidaturas posibles (GUARNIERI 2015; VASQUEZ 2016). En otras palabras, un partido grande que renuncia a su coalición electoral con un partido pequeño en elecciones mayoritarias permite que ese mismo partido se alíe con su principal oponente electoral (NICOLAU 1996).

En suma, las elecciones municipales combinan un sistema mayoritario para el alcalde o alcaldesa y un sistema proporcional para las concejalas y los concejales. En los municipios con menos de 200.000 votantes, la disputa mayoritaria se produce en una sola vuelta, y en los demás existe la posibilidad de dos vueltas. La posibilidad de formar coaliciones electorales con grandes partidos, a cambio de la asignación de tiempo en la radio y la televisión, permitió a los partidos pequeños elegir unas pocas candidaturas y, así, mantenerlas en el sistema político representativo. Por otro lado, incluyen a los partidos más pequeños en sus coaliciones para las elecciones proporcionales, de modo que ceden las vacantes legislativas a sus compañeros y compañeras en la disputa por el Ejecutivo. Esto tiende a ser aún más evidente en los municipios con menos de 200.000 votantes, ya que la disputa de la mayoría en una sola vuelta reduce considerablemente el número de las candidaturas (DUVERGER 1970; COX 1997; GUARNIERI 2015; VASQUEZ 2016). En este acuerdo, los partidos

grandes y pequeños se beneficiaron: los primeros con recursos electorales, los segundos con escaños legislativos.

De este modo, el fin de las coaliciones electorales en los sistemas proporcionales acaba con esta moneda de cambio que los grandes partidos tenían que ofrecer a los más pequeños. Como resultado, la EC 97/2017 tuvo que reducir, de hecho, el número de partidos en las cámaras legislativas brasileñas, para lo cual tuvo que empezar por los municipios, especialmente los más pequeños, en los que los incentivos para intercambiar recursos electorales por escaños legislativos eran mayores. Además, como señala Nicolau (1996), cuanto mayor es la magnitud del distrito, mayor es la posibilidad de que un partido pequeño gane algún escaño en la disputa. Por lo tanto, tiene menos incentivos para formar coaliciones. En Brasil, la magnitud electoral de los municipios varía en función del número de habitantes, es decir, cuanto más pequeño es el municipio, menor es su magnitud. Y, según Nicolau (1996), mayor es el incentivo para formar coaliciones. Esto constituye otro factor para suponer que los efectos de la EC 97/2017 serán más agudos en los municipios más pequeños.

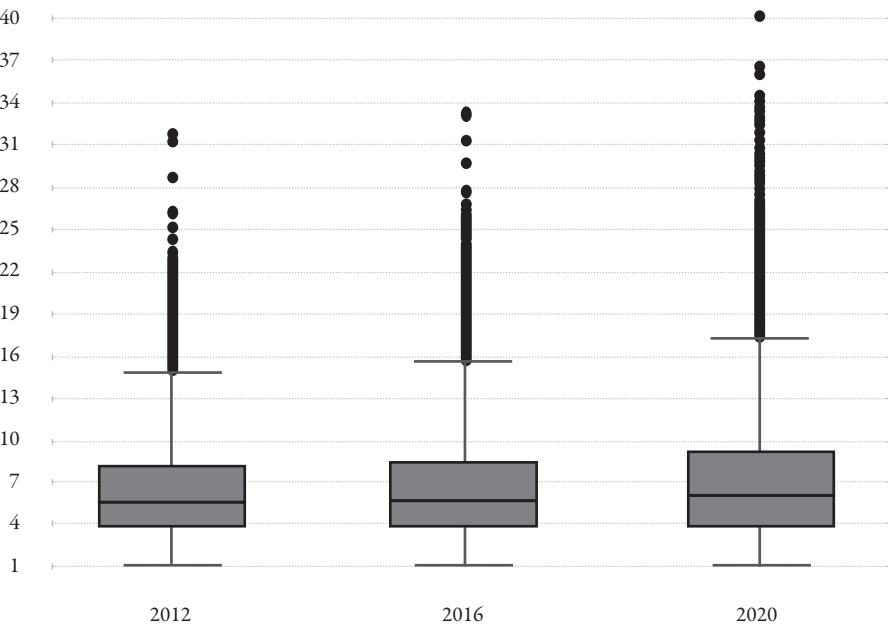
4. FIN DE LAS COALICIONES PROPORCIONALES Y REDUCCIÓN DE LA FRAGMENTACIÓN PARTIDARIA

Para llevar a cabo el análisis empírico, se utilizó una base de datos inédita que contiene información sobre las elecciones de los concejales y las concejalas de 2020. Los datos se extrajeron del repositorio electoral del Tribunal Superior Electoral (TSE) y se trataron con estadísticas descriptivas e inferenciales. También se utilizó información de las elecciones municipales de 2012 y 2016 para demostrar que el perfil, que había sido relativamente estable en los años anteriores, realmente cambió en 2020 tras la implementación de la EC 97/2017.

Los primeros análisis se refieren al impacto del nuevo texto constitucional en la oferta de candidaturas, ya que las reglas electorales afectan no solo al resultado, sino también a las decisiones de los partidos de lanzar candidaturas (DUVERGER 1970; COX 1997; VASSELAI 2015). Inicialmente, se analizó la variación del número total de las candidaturas por escaño en los municipios brasileños entre 2012 y 2020, y luego se investigó el número de partidos que postularon alguna candidatura a concejal y concejala en los municipios entre 2012 y 2020.

GRÁFICO 1

Boxplot - Número de candidaturas a concejal o concejala por escaño y por municipio (2012-2020)

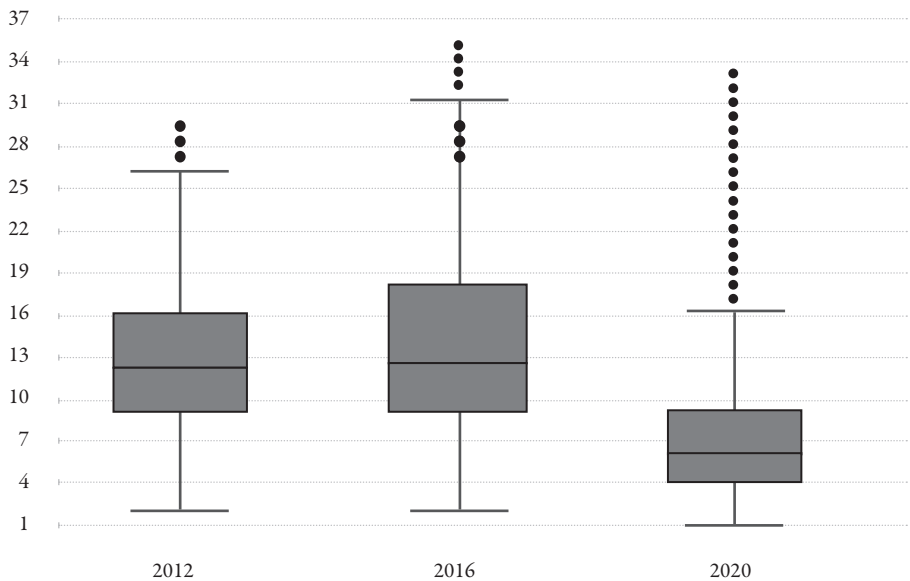


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

Teniendo en cuenta los resultados presentados en el Gráfico 1, se observa que el 2020 sigue una tendencia ya observada en 2016, de aumento del número de candidaturas por escaño para el cargo de concejal o concejala. En este sentido, el fin de las coaliciones en las disputas proporcionales no parece haber tenido un impacto en el número de las candidaturas, independientemente del partido, que se presentaron a las elecciones legislativas locales. Sin embargo, el hecho de que el número total de las candidaturas por escaño haya aumentado no significa que el número total de partidos que se presentó en cada municipio también haya aumentado. Para verificar esta información, se preparó el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2

Boxplot - Número de partidos con candidaturas a concejal o concejala por municipio (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

El Gráfico 2 muestra un ligero aumento del número de partidos con las candidaturas a concejal o concejala por municipio en la comparación de los años 2016 y 2012. Esta tendencia fue destacada por Vasquez, Curi y Silva (2021), quienes mostraron que este aumento se produjo elección tras elección desde 2000 hasta 2016. Sin embargo, al comparar 2020 con 2016 (e incluso con el 2012), destacamos un descenso considerable en el número total de partidos que lanzan candidaturas a concejal o concejala en los municipios. El primer cuartil en 2020 se recorta entre uno y cuatro partidos, frente a los dos y nueve de 2012 y 2016. La mediana cayó a seis partidos en 2020, frente a los 12 de 2012 y los 13 de 2016. Por último, se señala que mientras en 2020 el último cuartil estaba entre nueve y 16 partidos, en 2012 estaba entre 16 y 26, y en 2016 entre 18 y 31. Es decir, incluso con el aumento del número de las candidaturas por escaño de concejal o concejala en los municipios brasileños observado en

el Gráfico 1, el Gráfico 2 señala una sensible reducción del número de partidos que ofrecen estas candidaturas. Se trata de un primer indicio de que la EC 97/2017 impactó en las decisiones de los partidos en las elecciones municipales, incluso en lo que respecta a la oferta electoral.

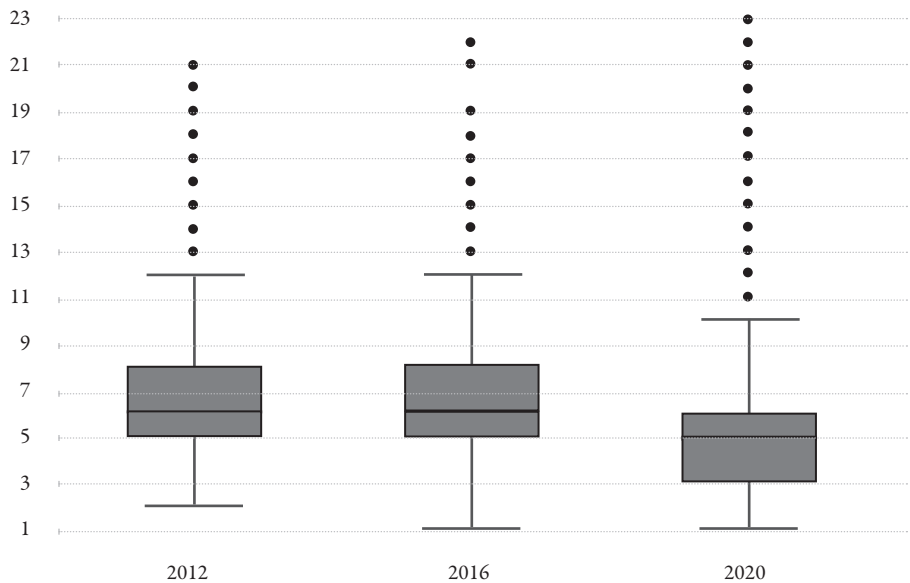
Para analizar los resultados electorales, se investigó el número total de partidos que eligieron concejales y concejalas en cada municipio y el número efectivo de partidos legislativos (NEPL) por municipio. Mientras que la primera información es bruta, es decir, considera todos y cada uno de los partidos que han elegido al menos un concejal o concejala en el municipio; la segunda está ponderada por el número de escaños en disputa —magnitud del distrito— y el número de escaños ganados por el partido, y se calcula así:

$$NEPL = \left(\frac{1}{\sum pe^2} \right)$$

Donde pe es el porcentaje de escaños legislativos obtenidos por cada partido que ha elegido un concejal o concejala en el municipio.

GRÁFICO 3

Boxplot - Número de partidos que eligieron concejal o concejala por municipio (2012-2020)



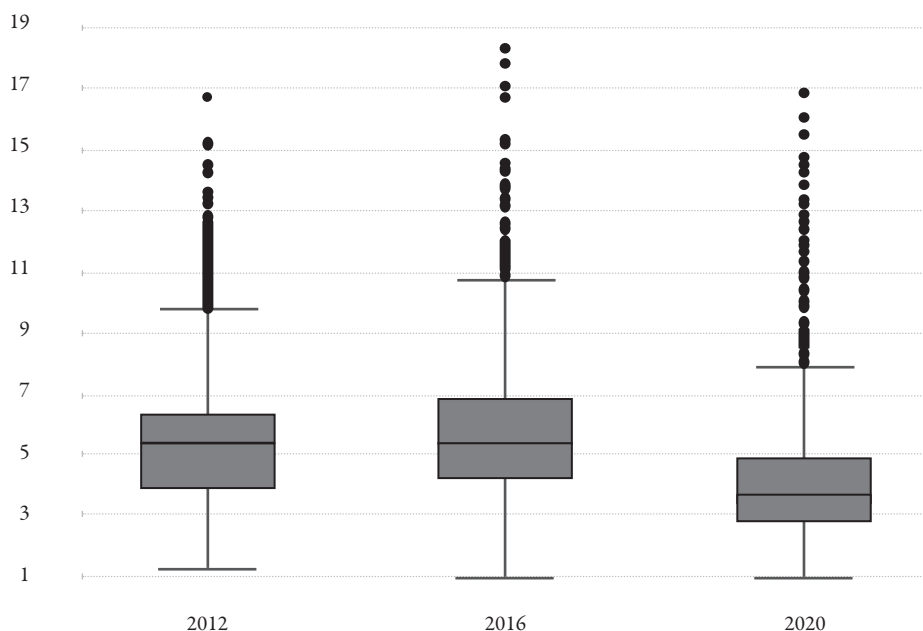
Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

Luego de comparar el 2020 con las elecciones anteriores, se observa cómo ha descendido el número de partidos que han elegido al menos un concejal o concejala en cada municipio. Así, lo observado en términos de oferta electoral (Gráfico 2) se refleja también en términos de resultados electorales. Esta información proporciona una fuerte evidencia de que el fin de las coaliciones electorales en las disputas proporcionales impactó en la decisión de los partidos de lanzar una candidatura y, en consecuencia, en el abanico de opciones disponibles para los votantes, lo cual redujo el número de partidos en las cámaras municipales.

Para afinar los resultados mostrados en el Gráfico 3, se realizó la misma distribución que antes, pero esta vez utilizando el NEPL. En este caso, se atenuaron las discrepancias de los partidos que obtuvieron muchos escaños en relación con otros que obtuvieron pocos o solo uno.

GRÁFICO 4

Boxplot - Número efectivo de partidos legislativos (NEPL) por municipio (2012-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

Nuevamente se observa el mismo comportamiento anterior: hay una reducción del primer cuartil, de la mediana, del tercer cuartil y el máximo del NEPL en 2020 en comparación con los años anteriores. Por lo tanto, no solo se redujo el número total de partidos que obtuvieron al menos un escaño de concejal o concejala en el municipio, sino también el NEPL, que considera el logro de los partidos ponderado por el número de escaños obtenidos en relación con la magnitud del distrito.

Hasta ahora se ha demostrado, en conjunto, que la EC 97/2017 disminuye el número de partidos que ofrecen las candidaturas a concejal o concejala por municipio y ganan escaños legislativos. Sin embargo, todavía no se sabe si esta dinámica afecta a todos los municipios con la misma fuerza o si varía en función

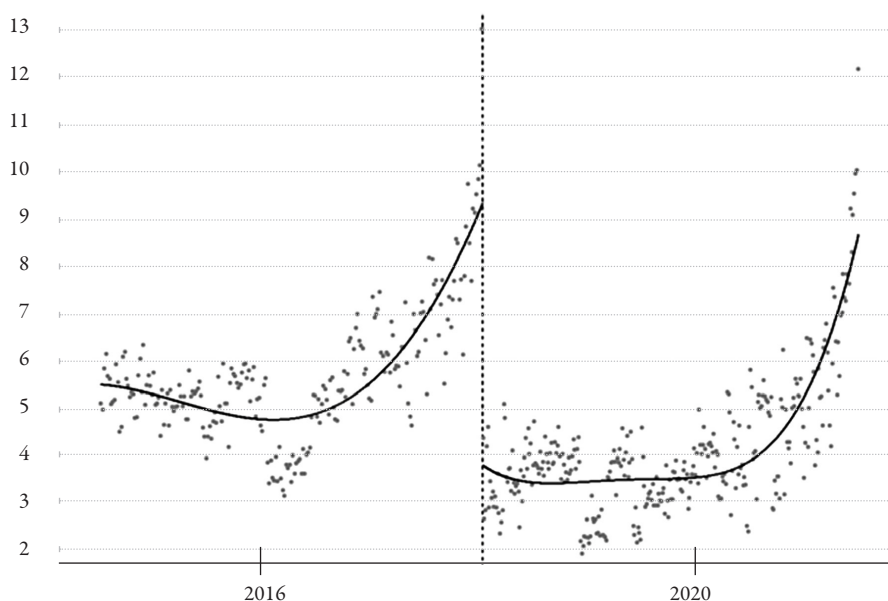
de las características institucionales. Uno de los factores que debe considerarse a este respecto es el número de escaños en disputa, es decir, la magnitud electoral de cada municipio.

En Brasil, la magnitud varía según el tamaño electoral del municipio (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA 1988), de modo que oscila entre nueve escaños (hasta 15.000 habitantes) y 55 concejales y concejalas (más de 8 millones de habitantes). Cuanto mayor sea la magnitud del distrito, mayor será la probabilidad de que un partido gane un escaño en la Cámara, en función de la cantidad de escaños en disputa (NICOLAU 1996; COX 1997). Por lo tanto, es necesario verificar hasta qué punto este incentivo para ganar escaños legislativos se vio afectado por el cambio legal en cuestión.

Para ello, se elaboró una regresión discontinua para evaluar el efecto del cambio institucional en el NEPL, para lo cual se consideró la variación de la magnitud electoral de los municipios cuyos resultados se presentan en el siguiente gráfico. El eje X aumenta de izquierda a derecha, de las magnitudes más pequeñas a las más grandes. En el centro, marcado por la línea vertical discontinua, la interrupción se produce desde 2016 hasta 2020, cuando se produce el fin de las coaliciones en las elecciones proporcionales. Las líneas sólidas —izquierda y derecha— representan las curvas estimadas con polinomio de orden 4 y los puntos grises son las medias del NEPL en intervalos de 225 municipios en 2016 (5.560 observaciones) y 308 en 2020 (5.469 observaciones).

GRÁFICO 5

Regresión discontinua - NEPL antes y después del fin de las coaliciones (2016 y 2020). Distribución de izquierda a derecha, de menor a mayor magnitud



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

Del Gráfico 5 se desprende que el efecto del aumento del NEPL fue más sensible en los municipios de menor magnitud que en los de mayor. La curva estimada fluctúa entre 4,5 y 5,5 en las magnitudes más pequeñas en 2016 y, en 2020, el valor se concentra en torno a 3,5. Por lo tanto, hay una reducción del NEPL que oscila entre 1 y 2. Sin embargo, luego de comparar las partes inclinadas de las curvas sólidas, es decir, en los municipios con las mayores magnitudes, se observan valores cercanos a NEPL en 2016 y 2020, lo que sugiere que el efecto del cambio institucional fue más sensible en los municipios más pequeños.

Para comprobar cuánto disminuye el efecto de la nueva regla de magnitud en magnitud y si en algún tamaño de municipio cesa, se elaboró una regresión lineal simple, en la que varía la NEPL si se compara el municipio entre

2016 y 2020. Se analizó la variación de las diferencias en función de la magnitud del distrito. A continuación, se presentan las variables utilizadas, una tabla con los principales resultados de la regresión y un gráfico elaborado a partir de los valores predichos del modelo.

Variable dependiente: D NEPL (NEPL en el municipio i en 2016 - NEPL en el municipio i en 2020).

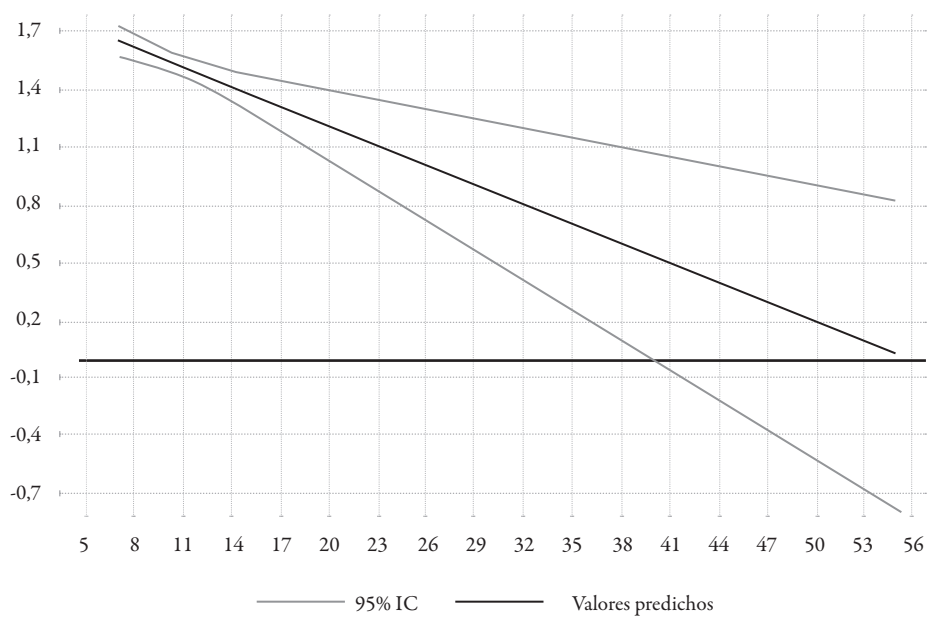
Variable independiente: Magnitud del distrito (número de escaños para concejal o concejala en disputa en el municipio i en 2020). Se espera que su coeficiente sea negativo, es decir que los valores de D NEPL disminuyan a medida que aumentan las magnitudes de los distritos.

TABLA 1
Regresión lineal simple - D NEPL

D NEPL	Coefficiente	Error-estándar	95% Intervalo de confianza	
Magnitud	-0,034***	(0,009)	-0,051	-0,016
Constante	1,882***	(0,097)	1,692	2,072
N	5.476			
R² ajustado	0,0024			
Obs.: ***p<0,001.				

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

GRÁFICO 6
Valores predichos - D NEPL vs. Magnitud del distrito



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del TSE.

Antes de analizar los resultados del modelo, es necesario hacer algunas consideraciones sobre el comportamiento de la variable independiente. Inicialmente, cabe destacar que el 50% de los municipios brasileños tienen una magnitud igual a nueve (hasta 15 mil habitantes), que representa la menor entre todas las magnitudes observadas. El tercer cuartil está marcado por una magnitud igual a 11 (de 15 a 30 mil habitantes), el percentil 90, por una magnitud igual a 13 (de 30 a 50 mil habitantes) y el percentil 95, por una magnitud igual a 15 (de 50 a 80 mil habitantes). Es decir, la gran mayoría de los municipios brasileños se ubican entre los valores más bajos de magnitud de distrito, de modo que, con probabilidad de segunda vuelta en las disputas por la alcaldía (más de 200 mil electores), solo aparecen en el percentil 99, con magnitud igual a 21 (de 160 a 300 mil habitantes).

Los resultados de la regresión confirman las expectativas y evidencias señaladas anteriormente. Manteniendo los valores de la magnitud fijados en la media, los valores del NEPL en los municipios brasileños en 2016 fueron 1,882 (constante), más altos que los encontrados en 2020. Esto confirma que el fin de las coaliciones en las disputas proporcionales generó una reducción de la fragmentación de los partidos, incluso cuando se trata del nivel municipal. Además, el efecto del cambio legal se reduce gradualmente a medida que aumenta la magnitud del distrito y, al mismo tiempo, el modelo pierde en términos de significación estadística. En este sentido, hay que subrayar que el resultado pierde significación estadística considerando un intervalo de confianza del 95% a partir de la magnitud de distrito igual a 41 (de 1 millón y 800 mil a 2 millones y 400 mil habitantes), aunque los valores predichos siguen siendo positivos para toda la regresión. Por un lado, esto representa solo ocho de los 5.570 municipios brasileños; por otro lado, es precisamente en estos grandes centros donde vive buena parte de la población.

5. CONCLUSIONES

El fin de las coaliciones electorales no ha reducido el número de las candidaturas a concejal o concejala en Brasil, sino que se ha mantenido el mismo patrón que en las elecciones anteriores. Eso era lo esperado por los legisladores, dado que el cambio constitucional tiene por objetivo reducir el número de partidos relevantes en la legislatura y no necesariamente el número de las candidaturas en la elección. Así, el sistema político seguiría abierto a las candidaturas, pero estos recibirían un fuerte incentivo para presentarse por partidos competitivos capaces de cumplir la cuota electoral.

Se observó el efecto esperado: hubo reducción en el número de partidos que ocupan puestos de concejal o concejala, así como una reducción del NEPL en los municipios brasileños. Este efecto, sin embargo, se observó con mayor énfasis en los municipios de baja magnitud electoral, debido al obstáculo que la EC 97/2017 impone a los partidos con menor capacidad de lanzar listas de las candidaturas en los municipios. Así, había claros incentivos para que las y los precandidatos buscaran partidos capaces de alcanzar la cuota electoral, y también para que los partidos lanzaran candidaturas con las que creyeran que tenían más posibilidades de obtener escaños. Los municipios con menos escaños en disputa

se volvieron menos atractivos. En Brasil, los municipios de baja magnitud electoral constituyen la mayoría de los casos, por lo que el efecto fue tan evidente en los resultados encontrados.

Cabe destacar que, considerando los resultados electorales en las elecciones municipales de 2020 y proyectando la aplicación de la nueva regla en las elecciones nacionales y estatales de 2022, es posible que el efecto de reducción de la fragmentación partidaria se mantenga, y que los actores políticos busquen afiliaciones partidarias que tengan mejores condiciones para alcanzar el cociente electoral y aumentar sus posibilidades de éxito también en los demás ámbitos de la federación. Corresponde a los partidos crear las condiciones para hacerlas atractivas a las candidaturas y, por tanto, ser capaces de lanzar candidaturas con posibilidades de ganar. Es posible que la nueva regla se presente como un momento crítico para cambiar la trayectoria de aumento continuo de la fragmentación de los partidos y generar una tendencia de reducción gradual del número efectivo de partidos en Brasil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arquer, Monize. 2015. “Voto, partidos e contexto: uma análise da volatilidade eleitoral nos municípios brasileiros entre 2000 e 2012”. Tesis de maestría. Universidade Estadual de Campinas.
- Carneiro, Leandro Piquet, y Maria Hermínia Tavares de Almeida. 2008. “Definindo a Arena Política Local: Sistemas Partidários Municipais na Federação Brasileira”. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 51 (2): 403-432. DOI: 10.1590/s0011-52582008000200006
- Cox, Gary W. 1997. *Making votes count: strategic coordination in the world’s electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1970. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Guarnieri, Fernando. 2015. “Voto Estratégico e Coordenação Eleitoral: Testando a Lei de Duverger no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (outubro), 30 (89): 77-92. <https://doi.org/10.17666/308977-92/2015>
- Kerbaui, Maria Teresa Miceli. 2009. “As Eleições Municipais de 2008: Federações Partidárias ou Partidos Nacionais”. Perspectivas. *Revista de Ciências Sociais* (jan-jun), 36, 1-10. <https://periodicos.flar.unesp.br/perspectivas/article/view/2286/1854>
- Kinzo, Maria D’Alva Gil. 2004. “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil pós-1985”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (fev), 19 (54): 23-40. DOI: 10.1590/S0102-69092004000100002
- Lima Júnior, Olavo Brasil de. 1983. *Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-1964*. Rio de Janeiro: Graal.
- Lima Júnior, Olavo Brasil de. 1997. “A Legislação Eleitoral e a Competição Política”. *Revista do legislativo*, 20, 9-13. <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1227/3/0001227.pdf>
- Nicolau Marconi, Jairo. 1996. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas.
- Presidência da República. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.
- Presidência da República. 2017. “Emenda Constitucional n. 97, de 04 de outubro de 2017. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V”. *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm.

- Speck, Bruno, y Emerson Cervi. 2016. "Dinheiro, Tempo e Memória Eleitoral: Os Mecanismos que Levam ao Voto nas Eleições para Prefeito em 2012". *Dados. Revista de Ciências Sociais* (jan-mar), 59 (1): 53-90. DOI: 10.1590/00115258201671
- Vasquez, Vitor. 2016. "Ao Vencedor, a Prefeitura: Competição em Eleições Municipais (1996-2012)". Tesis de maestría. Universidade Estadual de Campinas.
- Vasquez, Vitor, Henrique Curi, y Bruno Souza da Silva. 2021. "Prefeitos e a Construção do Apoio Legislativo nos Municípios". *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 64 (2): 1-34. DOI: 10.1590/dados.2021.64.2.237
- Vasselai, Fabricio. 2015. "Nacionalização e Localismo nos Sistemas Eleitorais e Partidários". Tesis de doctorado. Universidade de São Paulo.

[Sobre las y los autores]

LUCIANA SANTANA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) con doctorado sándwich en la Universidad de Salamanca. Profesora en la Universidad Federal de Alagoas (UFAL) y del Programa de Posgrado de la Universidad Federal de Piauí (UFPI). Es investigadora del Centro de Estudios Legislativos (UFMG). Es miembro de Red Politólogas, de la Red brasileña de mujeres científicas (RBMC). Actualmente es coordinadora de la Red Análisis COVID-19 y del Proyecto “Gobiernos y acciones para combatir la pandemia del COVID-19”.

VITOR VASQUEZ

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp), con doctorado sándwich en la Universidad da California - San Diego. Investigador del Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP) e investigador colaborador del Centro de Estudios de Opinión Pública (CESOP). Actualmente es becario en el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES-FREITAS

Profesor de la Universidad Federal de Piauí (UFPI). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp). Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política de la UFPI. Director de pregrado de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (ABCP). Ha investigado sobre elecciones, partidos y representación política.

Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020)*

NADIA PÉREZ GUEVARA

<nperez491@unab.edu.com>

Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga
Colombia

ORCID: 000-0003-4188-1206

CRISTHIAN URIBE MENDOZA

<cristianuribem@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Universidad Nacional Autónoma de México
Colombia

ORCID: 0000-0003-0049-3258

FABIÁN ACUÑA VILLARRAGA

<fabianalejandro.acuna@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia-UNAD
Colombia

ORCID: 0000-0002-6339-4794

[Resumen] Este artículo analiza las propuestas de reforma electoral que se han discutido en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP en 2016, y examina las tensiones, los avances y las tareas pendientes frente a la modernización del sistema electoral colombiano. Para ello, se emplea como evidencia empírica los documentos oficiales de la Presidencia de la República, la Misión Electoral Especial, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se concluye que las élites nacionales no han tenido voluntad política para aprobar una reforma política integral al sistema electoral colombiano, especialmente, en lo que atañe a dimensiones, como la autoridad electoral, el financiamiento público o las listas cerradas. No obstante, los cambios constitucionales y normativos derivados de la implementación del Acuerdo Final han favorecido la inclusión de nuevos actores en el sistema político.

[Palabras clave] Reforma electoral, sistema electoral, participación política, posconflicto, Colombia.

[Title] Electoral reform and post conflict in Colombia: tensions, progress, and pending tasks after the signature of the Peace Agreement (2016-2020)

[Abstract] This article analyzes the proposals for electoral reform that have been discussed in Colombia after the signature of the Peace Agreement between the government and the FARC-EP guerilla in the

* El presente texto es producto del Proyecto PAPIIT “Reformas Electorales y Democracia en América Latina”, del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica PAPIIT de la UNAM (IN103020).

year 2016, examining the tensions, progress, and pending tasks in the context of the modernization of the Colombian electoral system. To that end, the official documents of the Presidency of the Republic, the Special Electoral Mission, the National Electoral Council and the National Civil Registry are used as empirical evidence. The conclusion found is that the national elites have not had the political will to approve an integral political reform to the Colombian electoral system, especially with regards to dimensions such as: electoral authority, public financing, or closed lists. However, the constitutional changes and regulations derived from the implementation of the Final Agreement have favored the inclusion of new actors in the political system.

[Keyword] Electoral reform, electoral system, political participation, post conflict, Colombia.

[Recibido] 18/03/21 y [Aceptado] 20/04/21

PÉREZ, Nadia, Cristhian URIBE y Fabián ACUÑA. 2021. "Reforma electoral y posconflicto en Colombia: tensiones, avances y tareas pendientes tras la firma del Acuerdo de Paz (2016-2020)". *Elecciones*, (enero-julio), 20 (21): 101-130. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.05

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Paz firmado entre la extinta guerrilla de las Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia —Ejército del Pueblo (FARC-EP)— y el gobierno de Colombia —en cabeza del presidente Juan Manuel Santos— se constituyó en un hito político en el país, en parte por su apuesta amplia que no solo se agotaba en la dejación de armas y desmovilización de la guerrilla. Al contrario, también pretendía abarcar temas estructurales y pendientes desde hace mucho tiempo en el sistema político colombiano, como una reforma rural integral, una verdadera ampliación de la democracia, atacar el negocio del narcotráfico, un proceso profundo de justicia transicional, entre otros objetivos, que permitiera cicatrizar heridas del pasado que habían servido de combustible para prolongar y recrudecer el conflicto interno.

Es posible que esta perspectiva amplia fuera su principal obstáculo, en la medida en que generó mayores resistencias en sectores políticos que estaban acomodados a un *statu quo* que favorecía la reproducción de sus intereses y se verían amenazados por los cambios propuestos. Por esta razón, proponemos una evaluación de los procesos de reforma política (exitosos y fallidos) teniendo como punto de inflexión la implementación del Acuerdo de Paz; desde allí se establece un antes y un después en términos de cambio institucional y tareas que aún están pendientes, y temas en los que se han generado mayores resistencias.

Generalmente, cuando se estudian las reformas políticas, el enfoque y la unidad de análisis son aquellas que se han concretado institucionalmente (legal o normativamente), otro objeto de estudio de interés son aquellos intentos que no se lograron concretar, pero, en ocasiones, la dificultad de conseguir la información y sistematizarla de manera comparada dificulta esta tarea. Para el caso de Colombia, este artículo se centrará en el segundo aspecto, en la medida en que después del Acuerdo de Paz, no se ha logrado concretar ninguna de las reformas políticas proyectadas y hasta el momento son temas en los que nos encontramos en mora, que se puede explicar de alguna manera por un contexto político adverso a los acuerdos de paz.

De este modo, el presente artículo tiene por objetivo analizar las propuestas de reforma electoral discutidas en Colombia tras la firma del *Acuerdo para la*

Terminación Definitiva del Conflicto Armado del 24 de noviembre de 2016; para ello, se partió de las recomendaciones dadas por la Misión Electoral Especial como parte de los compromisos adquiridos para implementar el punto 2 del *Acuerdo Final*. Así, se examinan las tensiones, los avances y las tareas pendientes frente a la modernización del sistema electoral colombiano entre 2016 y 2020. El análisis emplea como evidencia empírica los documentos oficiales de la Presidencia de la República, la Misión Electoral Especial, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El artículo se organiza de la siguiente manera: una primera sección que establece un marco conceptual respecto al cambio institucional y las reformas político-electorales, y tiene como enfoque los desarrollos conceptuales, empíricos en América Latina y un breve recuento de los procesos de reforma en Colombia antes de 2016. En la segunda sección se elabora un recuento de las propuestas discutidas por la Misión Electoral Especial con distintos actores políticos y la sociedad civil durante el primer semestre de 2017. En la tercera sección se presenta una cronología de los intentos fallidos de reforma electoral entre 2016 y 2020, lo que involucra los ajustes normativos e institucionales de la Misión Electoral Especial y la reforma al Código Electoral de 2020. Luego, se hace un breve análisis de los efectos que tuvieron las reformas constitucionales en materia electoral derivadas del Acuerdo de Paz en las elecciones generales y subnacionales de 2018 y 2019, respectivamente. Al final, se plantean algunos comentarios y reflexiones provisionales.

2. REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

Los sistemas electorales son instituciones fundamentales para los regímenes democráticos en cuanto que establecen las reglas del juego que orientan el comportamiento de los actores políticos, la formación de voluntades y la transferencia del poder; sin embargo, estas reglas de juego pueden volverse obsoletas con el tiempo o producir efectos no deseados, de modo que ponen en riesgo la legitimidad o estabilidad del sistema político. En este contexto, suele abrirse el debate sobre la necesidad de una reforma electoral, la cual ha tenido una particular resonancia en América Latina desde la década de 1980 a raíz de los procesos de redemocratización de los sistemas políticos y de las crisis de representación democrática que han atravesado varios países de la región (NOHLEN 1993, 9).

De esta manera, América Latina se ha convertido en la región del mundo que más reformas político-electorales ha realizado en las últimas cuatro décadas. A diferencia de los países industrializados de Occidente donde las élites han sido reticentes al cambio institucional (NOHLEN 1993, 9-10), los países latinoamericanos aprobaron al menos 265 reformas en diferentes dimensiones de sus sistemas electorales durante el periodo comprendido entre 1978 y 2018 (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 193).

Estas reformas han sido dirigidas tanto a componentes que hacen parte del “corazón del sistema electoral” como el principio de representación, la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción, el umbral y el tamaño de las cámaras legislativas (LIJPHART 1995); como a otros componentes del sistema electoral en sentido amplio: la selección de candidaturas, los organismos electorales, el financiamiento político, el voto en el extranjero y la introducción de medidas de acción afirmativa para fortalecer la representación de grupos subrepresentados (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 197-98).

De ahí la importancia de reconceptualizar la noción de reforma electoral. La literatura comparada ha llamado la atención sobre la importancia de otros elementos del sistema electoral que, si bien no hacen parte del corazón del sistema, también deben ser considerados en el análisis de las reformas electorales, pues afectan el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema democrático en general (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016; FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019; LEYENAAR Y HAZAN 2011). Por lo tanto, en este trabajo se adopta una definición amplia de reforma electoral entendida como cualquier cambio en alguna de las dimensiones del sistema electoral propuestas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2020).¹

Ahora bien, no todos los países latinoamericanos han seguido los mismos patrones de activismo reformista. Freidenberg y Došek (2016) clasifican metafóricamente los casos en tres grupos según el número de reformas electorales aprobadas en las últimas cuatro décadas: 1) sistemas hiperactivos (veinte o más reformas), 2) sistemas moderados (entre seis y diecinueve reformas) y 3) sistemas pasivos (menos de cinco reformas). Así, la mayoría de los

1 Los temas de reforma electoral propuestos por el #ObservatorioRepol son selección de candidaturas, candidaturas independientes, democracia directa, financiación, género y política, gobernanza electoral, medios y campañas electorales, partidos políticos, presidencias y congresos, sistema electoral y voto. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/>

países pueden clasificarse como moderados: Argentina (13), Bolivia (15), Brasil (10), Chile (15), Colombia (11), Costa Rica (10), El Salvador (10), Guatemala (11), Honduras (16), Nicaragua (18), Panamá (11) y Venezuela (10); cuatro países como hiperactivos: Ecuador (38), Perú (24), México (24) y República Dominicana (20); y solo dos países pueden clasificarse como pasivos: Uruguay (5) y Paraguay (5) (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019, 211-12).

En el caso particular de Colombia, que es considerado un sistema moderado según la clasificación que se ofreció previamente, si bien ha habido relativamente pocas reformas electorales, estas han involucrado cambios sustantivos en áreas neurálgicas del sistema electoral, como la fórmula electoral (1991 y 2003), la reelección del ejecutivo (2005 y 2015), el tamaño de las cámaras legislativas (2015 y 2016), la estructura del voto (1994), el umbral (2003), la selección de candidaturas (1994) y las leyes de cuotas (2011) (OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA 2020).

2.1 DINÁMICA REFORMISTA EN COLOMBIA PREVIA AL ACUERDO DE PAZ DE 2016

Colombia forma parte del grupo de países que ha realizado reformas político-electorales de manera moderada, con once reformas. Sin embargo, allí se contabilizan las reformas que se podrían considerar exitosas en la medida en que se llegó a su reglamentación; el número de intentos de reformas que no se concretaron es mayor, y en este artículo la atención estará concentrada en estos dos aspectos: intentos exitosos y fallidos.

En este sentido, la elección popular de alcaldes (1988) y la promulgación de la actual Constitución (1991) buscaron superar el tradicional bipartidismo excluyente, al que algunos le atribuían la opción de las armas para algunos sectores como autoexcluidos (PIZARRO 1997); algunos intentos de reforma fallidos² procuraban generar recomendaciones para superar este sistema excluyente. Con todo, el bipartidismo persistió hasta 2002; en esta elección se concretó el fenómeno que Gutiérrez (2007) ha denominado como el “deshielo del sistema político” debido a que hasta antes de la elección de 2002 los que efectivamente lograban representación a nivel nacional eran básicamente las fuerzas

2 Entre ellos, se cuentan las reformas producto de la Comisión para la reforma de los partidos políticos (Pizarro 1995) y los intentos de reforma de iniciativa presidencial entre 1998 y 2002 (GUTIÉRREZ *ET AL.* 2014; ROLL 2001).

tradicionales (Partidos Liberal y Conservador) y sus derivados, pero luego de 2002, las cifras incrementaron y nunca más se acercaron al bipartidismo en la competencia por el Congreso nacional,³ y, para la presidencia, el bipartidismo perdió el protagonismo de otrora, ahora acompaña a candidatos en coalición (BARRERO *ET AL.* 2019, 86).

La atomización que encontró un punto más alto en 2002 motivó al Congreso a recoger distintas iniciativas frustradas de reforma a través del Acto Legislativo 01 de 2003 que introduce una serie de medidas como establecer un umbral electoral para acceder a la repartición de las curules en corporaciones públicas y la personería jurídica como colectividad, lista única por partido o movimiento limitada con el número de curules a proveer, prohibición a la doble militancia, cambio de la fórmula electoral que pasó de la cuota Hare a la cuota D'Hondt, entre otras, con la intención de hacer frente a esta fragmentación del sistema político (GUTIÉRREZ *ET AL.* 2014; PUYANA 2012; PÉREZ 2011).

Pocos años después y ante la influencia política que alcanzaron grupos armados al margen de la ley (especialmente los paramilitares) se planteó una nueva reforma política en 2009 con el fin de castigar a las agrupaciones políticas, y las y los dirigentes que comulgaran con estos apoyos. En esta reforma también se incrementó el umbral de participación que debían superar las organizaciones políticas, que pasó del 2% en 2003 al 3% como es en la actualidad. En 2011 tuvo lugar un nuevo régimen de partidos en Colombia a través de la ley 1475, que se constituyó en un compendio actualizado de regulaciones para los partidos y su organización interna, y reglamentó algunos aspectos que venían desde la reforma de 2009.

En esta dinámica reciente de cambio institucional en Colombia se han llevado a cabo procesos de reforma y contrarreforma; el mejor ejemplo es aquella reforma que permitió la reelección inmediata que favoreció al presidente Álvaro Uribe⁴ y su posterior eliminación en la “Reforma de equilibrio de poderes”⁵ (ACUÑA 2015).

3 Mientras que en las elecciones del Congreso de 1998, el número de partidos en disputa era 58 y el número efectivo de partidos 3,9; para 2002, 74 partidos en disputa y un NEP de 9,2; en 2006, 20 partidos en disputa y un NEP de 7,1; en 2010, 17 partidos y un NEP de 5,8; en 2014, 16 partidos y un NEP de 6,5, y en la última elección nacional que hemos tenido, 2018, compitieron 18 partidos y un NEP de 8,4 (BARRERO *ET AL.* 2019, 86).

4 Acto Legislativo 02 de 2004.

5 Acto Legislativo 02 de 2015.

Muchas de estas reformas han buscado incluir nuevos actores al sistema político o corregir los efectos no deseados de reformas previas. Por lo tanto, los cambios a las reglas del juego electoral que han sido aprobados en este país son el resultado de fuertes debates nacionales en torno a la legitimidad del sistema democrático y a la incorporación de sectores sociales y políticos que se hallaban subrepresentados o excluidos de la política electoral, como ocurrió recientemente con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP.

3. REFORMA POLÍTICA EN EL ACUERDO DE PAZ Y LAS RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

La Constitución de 1991 consolida el proceso de participación política de las guerrillas que se desmovilizaron a principios de los años noventa buscando reemplazar las armas por la política (PEÑARANDA *ET AL.* 1999). Algo similar se buscaba con el Acuerdo de Paz entre el gobierno y las FARC-EP al tener importantes implicaciones en el ámbito de la competencia partidista y el acceso a los cargos de representación popular. Así, el punto dos relativo a la participación política fue incluido en el *Acuerdo Final* para subsanar una de las causas del conflicto armado, esto es, la falta de pluralismo y de representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad. Los temas mencionados en este punto son los siguientes: 1) garantías plenas para el ejercicio de la oposición política; 2) mecanismos democráticos de participación ciudadana; y 3) medidas efectivas para promover una mayor participación política de todos los sectores sociales.

Un compromiso en mora desde la Constitución de 1991 y que el punto dos del acuerdo había contemplado era las garantías al ejercicio de la oposición política en Colombia; luego de once intentos fallidos se aprobó en el Congreso el estatuto de oposición,⁶ con el fin de brindarle una serie de garantías a las organizaciones políticas que se declararan en oposición al gobierno nacional. Esta aprobación se logró por medio del procedimiento *fast track*.⁷ En el estatuto

6 Ley 1909 de 2018.

7 El *fast track* fue un mecanismo adoptado de manera excepcional para implementar las reformas producto del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC en Colombia, que en su mayoría tardarían un año por tratarse de reformas constitucionales o de leyes estatutarias, las cuales tienen un trámite legislativo más lento. Este se adoptó durante la primera y segunda legislatura de 2017.

se contempla como garantías, la posibilidad que las agrupaciones que se declaren en oposición tengan acceso a medios de comunicación e información, opción de réplica al ejecutivo, participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas, entre otros (ACUÑA *ET AL.* 2020).

Sin embargo, no todo lo acordado en el punto 2 ha sido implementado exitosamente. Una de las tareas pendientes tiene que ver con la modernización del sistema electoral con el fin de asegurar una mayor autonomía e independencia de la organización electoral y brindar mayores garantías para la participación política, según lo establecido en el punto 2.3.4 del Acuerdo de Paz, con el mandato especial de 1) Asegurar una mayor autonomía e independencia de la autoridad electoral. 2) Modernizar y hacer más transparente el sistema electoral. 3) Mayores garantías para la participación política con iguales condiciones y el mejoramiento de la democracia.

3.1 RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL

La reforma propuesta por la Misión se centró en cinco ejes fundamentales: la organización electoral, la financiación de partidos y de campañas, los procesos de selección de candidatos, la participación de las mujeres y el sistema electoral, particularmente lo referido a las circunscripciones electorales y a las listas a cargos plurinominales, entre otros.

En torno a la organización electoral, la propuesta era cambiar la arquitectura institucional de dos instituciones (bicéfalo) —la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) y el Consejo Nacional Electoral (CNE)— a una con tres instituciones, y así procurar mayor eficacia y mejor división de funciones. La RNEC quedaría con su función de registro e identificación de personas; pero se reemplaza el CNE cuestionado por su composición política, por el Consejo Electoral Colombiano (CEC) que se encargaría de la vigilancia y del control del proceso electoral y una Corte Electoral que se encargaría de la jurisdicción electoral, resolución de controversias y sanciones (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 16).

Respecto a la financiación de organizaciones políticas, se propone un financiamiento mixto (como ocurre en la actualidad), aunque preponderantemente estatal y con mayores controles a los apoyos privados (MISIÓN ELECTORAL

ESPECIAL 2017, 94), con la intención de apoyar a las agrupaciones más pequeñas y generar incentivos para reducir la dependencia del apoyo privado y la financiación de terceros, sobre todo, en la etapa de campaña electoral. En la actualidad, la estructura de la financiación tiene tres criterios principalmente: a) criterio de igualdad, relacionado con tener personería jurídica (10% de financiación), este criterio aplica a todas las colectividades por igual; b) criterio de inclusión a sectores subrepresentados como mujeres, jóvenes y la implementación de mecanismos de democracia interna (10% de financiación) con la intención de buenas prácticas al interior de las organizaciones; pero el criterio que propicia mayor desigualdad es c) fuerza electoral, que representa el 80% de la financiación a los partidos, lo cual favorece a las agrupaciones grandes y a las que congregan mayor cantidad de votos. La propuesta de la Misión Electoral Especial pretendió cambiar la proporción de la financiación para favorecer los criterios de igualdad (25% de la financiación) e inclusión (20%), y reducir el peso de la fuerza electoral a 55% de la financiación (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 98-99).

La democracia interna de las organizaciones políticas y los procesos de selección de sus candidaturas fue otro tema en el que la Misión Electoral Especial presentó recomendaciones. En Colombia, los partidos políticos pueden seleccionar a sus candidatas o candidatos de diferente forma: por mecanismos discrecionales en los que las directivas designan a quienes les representarán, también por mecanismos democráticos a través de convenciones territoriales o nacionales de las colectividades o abriendo la opción de decidir las candidaturas a la militancia de sus partidos (consultas internas) o al electorado en general (consultas abiertas o populares). Las consultas abiertas han sido cuestionadas por costosas en la medida en que el organismo electoral despliega toda la logística de una elección general y el resultado reciente ha sido bajos niveles de participación, por lo cual la Misión Electoral Especial propuso que los procesos de selección de candidaturas fueran cerrados a la militancia, lo cual obliga a establecer un régimen de afiliación y militancia en cada colectividad garantizando la participación y representación a grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes y grupos étnicos (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 217).

En esta dirección, la equidad de género se constituye en un tema transversal en la propuesta de reforma de la Misión Electoral Especial, basado en principios

de progresividad de la paridad, alternancia y universalidad (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 88), por lo cual genera recomendaciones e incentivos de financiación (específica y controlada) para promover espacios efectivos para la participación; la estructura interna de los partidos, en cargos directivos; las candidaturas en el nivel nacional y subnacional, en formación política y órganos (secretarías u oficinas), específicas al interior de los partidos que se encarguen de asuntos de equidad de género.

Otro aspecto importante en el que la Misión propuso una reforma amplia fue en el sistema electoral, en el que se elimina la posibilidad a las organizaciones políticas de presentar listas con voto preferente (bloqueadas y abiertas) en las corporaciones públicas a nivel nacional (senado y Cámara) como a nivel subnacional (Asamblea, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales), con la intención de promover al electorado una oferta de partidos más cohesionados, programáticos, menos personalistas, que permita un control a la financiación y rendición de cuentas de manera más efectiva (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 71-72). Lo anterior con un sistema de circunscripciones mixtas en la Cámara de Representantes para brindarle una mejor representación territorial a través de circunscripciones plurinominales y distritos uninominales; esto requeriría un nuevo diseño de los distritos y un incremento en el tamaño de la representación de la cámara baja, debido a que ningún departamento podría tener menos de tres representantes (MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL 2017, 78-80).

Finalmente, y en consonancia a lo que se había iniciado con la reforma política de 2009, se propone un régimen de responsabilidad de las organizaciones políticas frente a las personas que avalan para sus candidaturas con la intención de cerrarle la puerta a la financiación y los apoyos políticos provenientes de grupos al margen de la ley.

La Misión Electoral Especial era una misión de expertas y expertos que tenían como encargo formular una serie de recomendaciones de reforma política amplia.⁸ En Colombia es frecuente apelar a este tipo de comisiones de carácter consultivo, que reúne a expertos académicos nacionales e internacionales, y

8 En su naturaleza, la Misión Electoral Especial es similar a la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política de Perú (2018) liderada por el doctor Fernando Tuesta, y los especialistas, en temas político-electorales, Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales y Ricardo Martín Tanaka Dongo.

en ocasiones la composición ha sido mixta, ya que suma a representantes de los partidos políticos.⁹ Londoño Osorio hace un interesante análisis comparativo de los objetivos, resultados y recomendaciones de las diferentes Comisiones para Reformas Políticas en Colombia y, desde su perspectiva, la independencia que brinda la experticia académica “parece ser la desconexión con la realidad política, pues a mayor hegemonía de los académicos, menor impacto sobre las iniciativas del gobierno en materia política” (2018, 117).

El resultado de la Misión fue un documento amplio y ambicioso de recomendaciones de reformas político-electorales que, debido a las resistencias que generaron en sectores políticos, no fueron recogidas integralmente en el proyecto de reforma presentado por el gobierno a trámite legislativo, pero como se mencionará en la siguiente sección, en diferentes iniciativas de reforma con frecuencia se recurre a diferentes puntos temáticos que propuso la Misión Electoral Especial.

4. DE LA MISIÓN ELECTORAL ESPECIAL AL CÓDIGO ELECTORAL:

PROPUESTAS E INTENTOS DE REFORMA ELECTORAL EN COLOMBIA

La reforma integral por parte de la Misión Electoral Especial, que tenía como objetivo materializar vía reforma constitucional lo acordado en el punto dos sobre participación política del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* se centró en cinco ejes fundamentales: la organización electoral, la financiación de partidos y de campañas, los procesos de selección de candidatos, la participación de las mujeres y el sistema electoral, particularmente lo referido a las circunscripciones electorales y a las listas a cargos plurinominales.

El compromiso por parte del gobierno nacional, después de recibir las propuestas de la Misión Electoral Especial, era tramitar la reforma política en el Congreso de la República en el marco del procedimiento del *fast track*. Sin embargo, por falta de tiempo, la cantidad de proyectos y por el fuerte debate, muchas de ellas no lograron llegar a feliz término, por lo que fue necesario

9 Comisión para las Reformas de los Partidos Políticos (1995) en el gobierno de Ernesto Samper; la Comisión Internacional de la Universidad de Georgetown para la Reforma Política en el gobierno de Andrés Pastrana (1999); la Comisión de Ajuste Institucional en los gobiernos de Álvaro Uribe (2008) y, finalmente, con ocasión de la implementación del Acuerdo de Paz de la Habana, la Misión Electoral Especial, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2017).

enviar un mensaje de urgencia por parte del Gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos para que algunas de ellas alcanzaran a entrar en la agenda del legislativo que se preparaba para la campaña correspondiente al periodo 2018-2022.

Así, el gobierno en cabeza del Ministerio del Interior radicó tres actos legislativos en el mes atendiendo a lo pactado en el Acuerdo: el primero que tenía como objetivo regular la reincorporación política de los excombatientes de las FARC que fue aprobado; el segundo, que diseñaba nuevas circunscripciones especiales para la representación de organizaciones de víctimas del conflicto armado y otros grupos sociales históricamente subrepresentados; y, el tercero, el de plantear una reforma política integral y de apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. Hasta la fecha solo se ha logrado aprobar el proyecto de reincorporación política de la extinta guerrilla de las FARC, mientras que los otros dos han terminado archivados en el debate en el Congreso.

Particularmente, en lo que respecta a la reforma político-electoral, objeto de análisis en este artículo, desde la publicación de las propuestas de Reforma de la Misión Electoral Especial se pueden contar varios intentos de reformas fracasadas por el *timing* político al que se enfrentaba el gobierno de Santos al encontrarse su mandato en el ocaso; por la victoria del uribismo en la Presidencia de la República, principal opositor al acuerdo y también porque los temas propuestos implican un cambio sustancial no solo en las reglas del juego, sino también en el comportamiento de los actores, principalmente los partidos políticos, quienes son finalmente los que aprueban las reformas.

Esto explica también que incluso la propuesta del gobierno de Santos no acogiera integralmente las propuestas de la Misión Electoral Especial y que, por consiguiente, las futuras propuestas tampoco lo hicieran. A continuación, se describen los intentos de reforma desde la firma del Acuerdo de Paz y sus principales temas de discusión.

4.1 LOS INTENTOS DE REFORMA EN LA ERA SANTOS

El 17 de mayo de 2017, un mes después de la entrega de las propuestas de la Misión Electoral, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio del Interior radicó, en la Cámara de Representantes, el proyecto de Acto Legislativo 012

de 2017, el cual tenía por objetivo adoptar una reforma político-electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. Lo anterior implicaba implementar medidas que permitieran incluir sectores históricamente excluidos del juego político en Colombia (no solo las FARC), como las mujeres, los jóvenes y las organizaciones sociales, así como también fortalecer en términos de transparencia el ejercicio de la política. Así, el proyecto planteó reformas relacionadas con la organización electoral, la financiación de las campañas y el sistema electoral.

En cuanto a la organización electoral, se propuso crear un Consejo Electoral Colombiano (CEC), que reemplace al actual Consejo Nacional Electoral (CNE), el cual ha sido objeto de varias críticas por su falta de independencia y poco alcance administrativo, sobre todo, por la forma de elegir a sus magistrados.¹⁰ Con el fin de combatir su alta politización, se propuso su elección a partir de ternas propuestas por las altas cortes y por el presidente de la República; sin embargo, a medida que avanzaron los debates se incorporó la realización de una convocatoria pública por parte de los decanos de Derecho de universidades públicas y privadas, quienes conformarán ternas para cada vacante, las cuales son presentadas al Congreso en pleno para que elija con voto favorable de dos terceras partes.

Como se había anotado en el apartado anterior, la Misión Electoral Especial frente a este tema había propuesto un modelo tripartito de la organización electoral conformado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Electoral Colombiano y una Jurisdicción Electoral que contiene una Corte Electoral como máxima autoridad Electoral, cada uno de ellos con independencia administrativa y presupuestal, y elegidos de ternas presentados por altas cortes y solo uno de sus miembros por el presidente de la República. Lo anterior muestra que incluso el gobierno promotor del Acuerdo de Paz y el que convocó a la Misión Electoral Especial como parte de este no acogió de manera integral las propuestas.

10 Según el Artículo 264 de la Constitución Política de 1991, el CNE está compuesto por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con Personería Jurídica o por coaliciones entre ellos.

Por su parte, sobre la financiación de organizaciones, la Misión Electoral Especial recomendó mantener el modelo de financiamiento mixto que existe actualmente en Colombia, pero garantizando un mayor porcentaje de financiación pública (directa e indirecta) para el funcionamiento de las organizaciones políticas y para las campañas electorales, y así reducir —a la vez— la financiación de origen privado. Se propone modificar las reglas de redistribución correspondientes al artículo 17 de la ley 1475 de 2011 de la siguiente manera: 25% en partidos o movimientos con personería jurídica; 17,5% en proporción al número de curules obtenidas en el Senado; 17,5% en proporción al número de curules obtenidas en la Cámara; 10% en proporción al número de curules obtenidas para asambleas departamentales; 10% en proporción al número de curules obtenidas para concejos municipales; 10% en proporción al porcentaje de mujeres de cada partido elegidas en el Congreso; 5% en proporción al número de jóvenes elegidos en el Congreso y 5% en democracia interna.

Finalmente, en cuanto al sistema electoral, el proyecto acogió la propuesta de la Misión Electoral Especial de adoptar las listas cerradas para fortalecer la democracia interna de los partidos y garantizar el aumento de la participación de las mujeres en las listas a cargos plurinominales bajo los principios de la Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

También se propuso un cambio en las reglas para la adquisición de derechos políticos por parte de las organizaciones políticas. En Colombia desde 2003, el umbral o barrera electoral tiene dos funciones específicas: la primera es otorgar derechos políticos a los partidos y movimientos a través de las personerías jurídicas y, la segunda, como mecanismo para obtener representación en las corporaciones públicas con el fin de reorganizar el sistema de partidos y disminuir su hiperfragmentación (PÉREZ GUEVARA 2011).

Así, el proyecto de reforma planteó un cambio sustancial en lo relacionado con la adquisición de derechos políticos para los partidos y movimientos políticos. Lo que se buscaba, en consonancia con el Acuerdo y lo propuesto con la Misión Electoral Especial, era fortalecer las organizaciones partidistas a través de la militancia y organización, no como hasta ahora, en que el incentivo era electoral, pues los partidos, para cumplir con los requisitos del umbral electoral,

sacrificaban sus ejercicios de organización y fortalecimiento de vida partidista para no perder su personería jurídica.

No obstante, la reforma bajo el principio de la adquisición progresiva de derechos proponía reglas de juego para reconocer dos tipos de organización política dentro de la competencia electoral. La primera, denominada movimiento político, que sería reconocida cuando demostrase tener una base de afiliados de al menos el 0,2% del censo electoral nacional,¹¹ y que tendría derecho a presentar listas y candidaturas a cargos de elección popular. La segunda, como partido político, cuyo reconocimiento obtendría cuando haya conseguido una votación no menor al 3% de los votos emitidos en las elecciones del Senado y de la Cámara de Representantes, lo que le daría el derecho de acceder a la financiación pública y a los medios de comunicación.

En resumen, lo que se esperaba fuera un proyecto de reforma integral y robusta, se resumió en una reforma con poca fuerza y alcance que tuvo en cuenta el momento político y su objetivo, pero terminó hundiéndose en el cuarto debate en la Cámara de Representantes.

4.2 LAS REFORMAS EN LA PRESIDENCIA DUQUE

Iván Duque, candidato del partido Centro Democrático, se alza con la victoria en las presidenciales de 2018 con una agenda basada en la ya conocida seguridad democrática, en que la implementación del Acuerdo de Paz no era su prioridad, por lo que muchos de los temas que estaban en el foco de la agenda política y que rodeaban el Acuerdo y el discurso de la paz quedaron en un segundo plano. Sin embargo, la discusión sobre la necesidad de la reforma electoral logró mantenerse en el país, por eso, en la primera legislatura de 2018, la bancada del Partido Liberal radicó, en el inicio de la primera legislatura del cuatrienio 2018-2022, el proyecto de Acto Legislativo 008 de 2018¹² en el Senado de la República; este proyecto tuvo en cuenta algunas de las propuestas de la Misión Electoral.

Este tenía como principal objetivo disminuir la edad de votación desde los 16 años, la financiación estatal de las campañas mediante anticipos distribuidos

11 Lo que implicaría más de 70.000 ciudadanos de acuerdo al censo electoral.

12 Gaceta del Congreso N° 574 del 3 de agosto de 2018.

en un 50% en la totalidad de los partidos de manera equitativa y el otro 50% de acuerdo con el número de mujeres inscritas en sus listas (10%), a los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores (30%) y al número de jóvenes inscritos (10%) y la garantía en el funcionamiento gratuito del transporte público el día de elecciones. También proponían las listas cerradas y bloqueadas, con los procesos de selección de candidatos ya dispuestos por la ley y cumpliendo con los principios de paridad, alternancia y universalidad (listas paritarias). Otro aspecto importante contemplado en este proyecto era la prohibición de la reelección de todos los cargos de elección popular en el país y la implementación del voto electrónico.

Por su parte, desde la Presidencia se anunció la radicación de un proyecto de Acto Legislativo en cabeza de la entonces ministra Nancy Patricia Gutiérrez, solo que esta vez sin tener en cuenta las propuestas de la Misión Electoral Especial. El 8 de agosto de 2018, un día después de posesionado el actual presidente, se radicó, en el Senado, el Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018¹³ a través del Ministerio del Interior. En este proyecto, sobre todo, se buscaba eliminar el voto preferente para así cerrar las listas a cargos plurinominales y fortalecer la democracia interna de los partidos, y obligarlos a tener procesos de selección de candidatos en elecciones obligatorias y simultáneas de carácter vinculante. La lista cerrada y las primarias para seleccionar candidatos, según se hace con el fin de garantizar la participación del 50% de cada uno de los géneros, y así inscribir a quienes obtengan la votación más alta. Otra de las propuestas del gobierno era dotar de mayor independencia al Consejo Nacional Electoral, y así otorgarle autonomía financiera y administrativa, y de esta manera mantener la elección de sus miembros por el Congreso.

Como es usual, los proyectos de Acto Legislativo se acumularon en un texto conciliado que fue previamente discutido por los ponentes de los proyectos en la comisión primera del Senado, cuya versión final se publicó para su debate en el plenario en diciembre de 2018. El texto debatido incluyó de nuevo el 3% de umbral para la obtención de personería jurídica por parte de los partidos políticos, la financiación preponderadamente estatal (sin más especificaciones), los mecanismos de democracia interna para seleccionar candidatos según lo

13 Gaceta del Congreso N° 594 del 10 de agosto de 2018.

dispuesto por la ley en elecciones simultáneas en las que solo pueden participar la militancia de los partidos (sin definir tampoco el estatus de militante). También limitó la reelección a cargos de elección popular en corporaciones públicas a tres periodos consecutivos. El proyecto alcanzó el quinto debate en abril de 2019,¹⁴ pero fue archivado por vencimiento de términos debido a que agotó los dos periodos dispuestos para su debate, de acuerdo con el artículo 224 del reglamento del Congreso de la República.¹⁵

En 2018 y 2019, otros partidos y bancadas radicaron algunas reformas relacionadas con lo electoral como la obligatoriedad del voto¹⁶ para promover la participación electoral en el país, que ronda el 50%; la limitación de la reelección de representantes en corporaciones públicas;¹⁷ la creación de una curul (escaño) para las y los jóvenes¹⁸ y otra que modificaba el calendario electoral para unificar las elecciones, lo cual implicaba ampliar el mandato de las y los alcaldes y gobernadores.¹⁹

Es necesario destacar la reforma política propuesta por los partidos de oposición²⁰ al gobierno de Duque, ya que retoma las intenciones y los principios para la búsqueda de la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera. El proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019 contempló varios temas, como la reducción de la edad de la votación a los 17 años a partir de 2022 y desde los 16 a partir del 2023, el uso de medios digitales para la participación ciudadana, las consultas internas para la selección con carácter vinculante y la conformación de listas mínimo con el 50% de mujeres inscritas en cremallera, y de esa manera responder al principio de Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

14 Los actos legislativos en Colombia requieren de nueve debates en cada una de las cámaras para su aprobación.

15 Congreso de la República, Ley 5 de 1992.

16 Iniciativa multipartidista por parte del Partido Liberal y algunos miembros del partido FARC, La U, Cambio Radical, Partido Conservador y Centro Democrático.

17 Iniciativa del Partido Alianza Verde y algunos miembros de los partidos FARC y Liberal.

18 Presentado por el Partido de la U.

19 Este proyecto, avalado por varios partidos como el Conservador y Cambio Radical, desató varias polémicas al considerarse una afrenta en contra de principios constitucionales como el de la descentralización.

20 La denominada bancada alternativa está conformada por el movimiento Decentes y los partidos FARC, MAIS y la Alianza Verde (en este proyecto solo participó como autor Antonio Sanguino). Gaceta del Congreso 681, 2 de agosto de 2019.

En este proyecto se retoma la discusión sobre la adquisición progresiva de derechos políticos que, a diferencia del proyecto presentado en el gobierno anterior, se planteó el reconocimiento a distintos tipos de organizaciones políticas: los grupos significativos de ciudadanos, quienes serán reconocidos por alcanzar el 1% de los votos emitidos en las elecciones a Congreso de la República; los movimientos políticos que serán reconocidos si obtienen el 2%, lo que les permitirá acceder a la financiación política estatal; y a los medios de comunicación y los partidos políticos, reconocidos al obtener más del 3% con personería jurídica. Este reconocimiento permite a todas estas organizaciones presentar candidatos con unos requisitos complementarios a los ya estipulados en el actual régimen de inhabilidades e incompatibilidades; se incorporó el tiempo mínimo de 6 meses de pertenencia (afiliación) a las colectividades para tener el derecho a ser candidato.

Finalmente, se plantea la creación de una jurisdicción electoral compuesta por un tribunal electoral de carácter nacional y otros tribunales electorales creados de acuerdo con lo que dictamine la ley y según la necesidad. Este tribunal electoral estaría conformado por siete magistrados, que tendrán como funciones resolver procesos de nulidad electoral, pérdida de investidura, pérdida de personería jurídica y la privación de presentar candidatos. Este tribunal se acompaña de la creación del Instituto Electoral de la Nación en reemplazo del Consejo Nacional Electoral, compuesto también por siete miembros ciudadanos en ejercicio elegidos por cooptación de los ternados por las altas cortes y el presidente de la República, que se encargará de ejercer la vigilancia y el control de las elecciones, realizar el escrutinio, coordinar las comisiones de seguimiento electoral, reconocer la personería jurídica de las organizaciones políticas, administrar y distribuir los aportes para el funcionamiento de las organizaciones y de las campañas, auditar el censo electoral, promover los valores democráticos, entre otros.

El proyecto alcanzó a ser discutido en primer debate del Senado, pero terminó archivado por vencimiento de términos al finalizar 2019. En 2020, esta misma bancada volvió a radicar el Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2020, en el que se hacen algunas modificaciones al proyecto anterior, pues todo el sistema de adquisición progresiva de derechos lo deja para ser desarrollado por una nueva ley de partidos y contempla la creación de tribunales electorales de carácter territorial.

Este último proyecto se acumuló con otro presentado por la bancada del Partido Liberal en julio de 2020,²¹ que proponía financiar las campañas políticas con recursos preponderantemente públicos, la gratuidad del servicio público de transporte el día de las elecciones, la rendición pública de cuentas por parte de los partidos políticos y el acceso equitativo a medios de comunicación. Todos estos aspectos sin mayor detalle, cuyo desarrollo normativo se dejó a la ley y con el proyecto de Acto Legislativo 15 de 2020, proponían limitar la reelección de representantes a corporaciones públicas a tres periodos constitucionales.

El proyecto planteó también implementar una alternancia entre la lista cerrada y la lista con voto preferente desde 2022, en que la elección de los candidatos será mediante los mecanismos de democracia interna dispuestos ya en la ley, para lo cual se implementaría de manera progresiva el principio Paridad, Alternancia y Universalidad (PAU).

La creación de un Tribunal Electoral con sus miembros elegidos en un concurso de méritos se propuso con las siguientes funciones: revocar de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, resolver las demandas de nulidad electoral y, por solicitud del Consejo Nacional Electoral, declarar la pérdida y suspensión de la personería jurídica a los partidos políticos.

Este proyecto llegó hasta la publicación de ponencias para el segundo debate en el Senado, pero terminó el 16 de diciembre de 2020 archivado por vencimiento de términos.

A la vez, en la Cámara de Representantes, se discutió otro proyecto de reforma política que incluía cerrar y bloquear las listas para las elecciones a todas las corporaciones públicas a partir de 2026; la selección de los candidatos de los partidos mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley y la promoción de la participación política y electoral de jóvenes, mujeres y población rural, incluido el recambio generacional al principio de Paridad, Alternancia y Universalidad a partir del 2026 a fin de garantizar la participación de un candidato menor de 35 años en sus listas por cada tres en

21 Gaceta del Congreso 577 del 31 de julio de 2020.

cada lista. El proyecto llegó también solo a segundo debate y fue archivado en diciembre de 2020 por vencimiento de términos.²²

La Tabla 1 resume los proyectos de reforma político-electoral que se presentaron después de la firma del Acuerdo de Paz. Lo que muestran los diferentes intentos de reforma en los últimos años es que existe una posición generalizada por parte de los partidos políticos sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego electoral, que permitan democratizar las organizaciones políticas y equilibrar la competencia política a través de la adopción de las listas cerradas; también fortalecer las autoridades electorales. No obstante, esto no se traduce en el quehacer político de los representantes; el archivo de los proyectos por vencimiento de términos es una muestra de ello; en la práctica, el tema no está en la agenda política del Congreso.

TABLA 1

Resumen de los proyectos de reforma político-electoral después de la firma del Acuerdo de Paz

Proyecto de Reforma	Temas principales	Estado
Acto Legislativo 003 de 2017	Reincorporación de las FARC a la vida civil.	Aprobado
Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017	Reforma electoral para la apertura democrática. Reforma a la organización electoral. Adquisición progresiva de derechos políticos.	Hundido en debate
Proyecto de Acto Legislativo 008 de 2018	Disminución de la edad de votación. Financiación de partidos y campañas. Listas cerradas y bloqueadas. Prohibición de la reelección a todos los cargos. Reforma a la organización electoral.	Hundido en debate
Proyecto de Acto Legislativo 09 de 2018	Listas cerradas. Reforma a la organización electoral. Financiación de partidos y campañas. PAU Democracia interna obligatoria y simultánea.	Hundido en debate

22 Gaceta del Congreso 697 del 12 de agosto de 2020.

→

Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2019	Adquisición progresiva de derechos políticos. Jurisdicción electoral. Reforma a la organización electoral.	Archivado por vencimiento de términos
Proyecto de Acto Legislativo 07 de 2020	Creación de tribunales electorales de carácter territorial. Financiación de campañas preponderantemente públicas. Acceso equitativo a medios de comunicación.	Archivado por vencimiento de términos
Proyecto de Acto Legislativo 15 de 2020	Limitación de la reelección de representantes a corporaciones públicas. PAU Creación de un tribunal electoral.	Archivado por vencimiento de términos

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Gaceta del Congreso de la República de Colombia.

4.3 LOS EFECTOS DEL ACUERDO DE PAZ EN LAS ELECCIONES
NACIONALES Y REGIONALES (2018-2019)

Pese a las dificultades para implementar la reforma política establecida en el Acuerdo de Paz, los cambios constitucionales y normativos derivados de este acuerdo tuvieron importantes implicaciones en el ámbito de la competencia partidista y el acceso a los cargos de representación popular. Como se mencionó previamente, la participación política fue un tema clave en las negociaciones de La Habana, puesto que durante mucho tiempo las organizaciones políticas de izquierda habían sido estigmatizadas y/o excluidas del sistema de partidos, razón por la cual ciertos líderes y sectores políticos vieron en la lucha armada la única manera de disputar el poder de las élites políticas tradicionales (SAFFON SANÍN Y GÜIZA GÓMEZ 2019, 222).

Uno de los mayores logros de la implementación del Acuerdo de Paz fue precisamente que las FARC-EP hayan abandonado el uso de la violencia como método de acción política y transitado hacia los escenarios democráticos de participación. El punto 2 del Acuerdo permitió crear una nueva organización política que busca representar los intereses políticos de la extinta guerrilla con unas condiciones favorables para su participación en la arena electoral durante dos periodos constitucionales (2018-2022 y 2022-2026), como el acceso a medios, la financiación y asistencia técnica del Estado, el mantenimiento de la personería jurídica —incluso si no se supera el umbral establecido— y la

asignación directa de diez curules en el Congreso (cinco en Senado y cinco en Cámara de Representantes), lo que modifica transitoriamente el tamaño de la Cámara legislativa (BARRERO ESCOBAR *ET AL.* 2019, 80; URIBE MENDOZA 2020). Lo anterior con la condición de cumplir sus compromisos con la verdad, la reparación a las víctimas, la justicia transicional y dejar definitivamente el negocio del narcotráfico.

De esta manera, las FARC-EP se transformaron en el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). El congreso fundacional del partido FARC fue realizado entre el 28 y el 31 de agosto de 2017 con la participación de alrededor de 1200 excombatientes y milicianos. Entre las decisiones más importantes tomadas durante este congreso cabe destacar: la creación de un órgano directivo colegiado conformado por 111 integrantes, la definición del nombre y del logo del partido político, la conformación de listas para Senado y Cámara de Representantes y la elección del excomandante Rodrigo Londoño como candidato presidencial (ACUÑA VILLARRAGA Y PÉREZ GUEVARA 2019).

Las aspiraciones presidenciales de Rodrigo Londoño se esfumaron rápidamente luego de abandonar la campaña electoral dos meses después del lanzamiento aduciendo razones de salud, ya que, en efecto, el excomandante guerrillero tuvo que someterse a una cirugía de corazón. No obstante, esta decisión se produjo un mes después de que el partido FARC suspendiera todos los actos de campaña debido a las amenazas y los ataques violentos recibidos en diferentes ciudades del país. Las y los excombatientes culparon de los ataques a los partidos de derecha, mientras que estos argumentaron que se trataba de una reacción de un electorado indignado ante las atrocidades cometidas en el pasado por el extinto grupo guerrillero (CASEY 2018).

En las elecciones legislativas celebradas el 11 de marzo de 2018, el partido FARC presentó listas cerradas y bloqueadas en ambas cámaras. Los primeros cinco lugares de cada lista correspondieron a las curules que tenían garantizadas gracias al Acuerdo de Paz. En las listas para Senado, los primeros cinco lugares fueron reservados para Iván Márquez, Pablo Catatumbo, Victoria Sandino y Griselda Lobo. Por su parte, los primeros cinco lugares de la lista para Cámara serían ocupados por Byron Yepes (Bogotá), Olmedo Ruiz (Antioquia), Marcos Calarcá (Valle del Cauca), Jesús Santrich (Atlántico) y Jairo Quintero (Santander) (ACUÑA VILLARRAGA Y PÉREZ GUEVARA 2019).

La votación obtenida por el partido FARC en las elecciones legislativas estuvo muy por debajo de sus expectativas, ya que obtuvo tan solo 52.532 (0,34%) votos en la lista para Senado y 32.636 (0,21%) en la cámara baja. Además, tuvo una participación inferior a 100 votos en el 90% de municipios del país y no consiguió ser la primera opción del voto en ningún municipio, incluidos los territorios donde la agrupación había hecho presencia históricamente, como los departamentos de Caquetá o Putumayo (CRUZ MERCHÁN 2019, 97).

Las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019 fueron las primeras de su tipo, celebradas después de la firma del Acuerdo de Paz. La jornada electoral sirvió para medir —por primera vez en el ámbito subnacional— la opinión ciudadana respecto al partido político creado por los exguerrilleros, FARC, que presentó un total de 248 candidaturas en trece alcaldías, asambleas, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL). Finalmente, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común ganó dos curules en la JAL (Bogotá) y la alcaldía del municipio de Guapi (Cauca). Además, el excombatiente Guillermo Enrique Torres, también conocido como “el cantante de las FARC”, fue electo como alcalde del municipio de Turbaco (Bolívar) en coalición con el movimiento Colombia Humana.

Pese a que estos resultados parecen bastante modestos, no deja de ser significativo que este partido político derivado del proceso de paz haya logrado competir en elecciones y obtener de manera directa o en coalición cuatro cargos de representación por voto popular, más aún si se tiene en cuenta la fuerte estigmatización y la violencia política de la que han sido objeto los miembros de esa colectividad tras su reintegración a la vida civil. Aun así, estos resultados plantean importantes retos para la participación política de la FARC en futuros procesos electorales con el fin de atraer un mayor apoyo de la población, lo que implica garantizar la seguridad de sus militantes, tomar distancia de los grupos disidentes e, incluso, replantear su nombre, cuyas siglas —en el imaginario colectivo— están relacionadas con las acciones bélicas del grupo guerrillero (URIBE MENDOZA 2020).

5. CONCLUSIONES: TENSIONES, AVANCES Y TAREAS PENDIENTES

En términos político-electorales, la firma del Acuerdo de Paz creó mecanismos que permitieron que las FARC compitan electoralmente en condiciones

de igualdad, y con la garantía de acceder al poder legislativo hasta 2026; no obstante, los resultados obtenidos por este partido de reciente creación en las elecciones de 2018 fueron muy bajos (menores a 1%). A pesar de ello, su participación electoral es una buena señal, puesto que debe considerarse que en todo régimen democrático es necesaria la participación de todas las opciones políticas para resolver los problemas de manera pacífica.

Aunque las elecciones de 2018 se caracterizaron por ser altamente polarizadas, en las que participó el mayor número de ciudadanos de los últimos veinte años, cuyo tema principal fue resolver el conflicto armado, se demostró que en el país existe un cambio ideológico importante. No solo porque la candidatura de Gustavo Petro fue la primera de izquierda en llegar a la segunda vuelta electoral, sino también porque la evaluación del primer tramo del gobierno de Iván Duque ha sido valorada negativamente por la ciudadanía, lo cual puede anticipar un declive de los partidos y líderes políticos de derecha en las elecciones presidenciales de 2022.

En 2019, la ciudadanía expresó su descontento con el gobierno de distintas formas. Por un lado, desde distintos sectores de la sociedad se convocó a un paro nacional para manifestar el rechazo a las medidas económicas neoliberales; por otro lado, las elecciones locales arrojaron el triunfo de candidaturas alternas en distritos considerados como “bastiones del uribismo” (el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, por ejemplo), así como de candidaturas con una agenda progresista muy clara, de modo que el triunfo de Claudia López en Bogotá fue el más significativo.

Estos resultados evidencian un cambio importante en la sociedad colombiana. Si bien esta sigue estando muy polarizada, el conflicto armado y los Acuerdos de Paz continúan en el centro del debate, y las y los principales líderes enarbolan posiciones ideológicas de derecha e izquierda muy marcadas (Álvaro Uribe y Gustavo Petro, respectivamente). El paro nacional y las elecciones locales de 2019 reflejan que la ciudadanía no solo se preocupa por el tema de los Acuerdos de Paz, sino que también se mantiene vigilante con el gobierno y es capaz de castigar o premiar con su voto su desempeño.

Particularmente, sobre las reformas fracasadas, se puede afirmar que la necesidad de reformar las reglas del juego político electoral existe y se encuentra en

la agenda política, sin embargo, no hay voluntad política para plantearse una de carácter integral. Tal y como se describió fueron pocos los proyectos que se atrevieron a plantear una reforma robusta y a largo plazo, la mayoría apuntaban hacia la lista cerrada (que tenía un apoyo en la mayoría de las fuerzas políticas), que se convirtió en un caballito de batalla para ciertos sectores que le otorgaban el poder de cambiar muchas de las prácticas de las organizaciones políticas, pues esto requiere una profundización de los mecanismos existentes para la democracia interna de los partidos, entre ellos, la paridad de género, que se aprobó en el nuevo Código Electoral colombiano.

La financiación es otro tema álgido que en la mayoría de los casos queda plasmado en las reformas como una declaración de principios sin un mayor desarrollo, siempre se justifica la necesidad de que la financiación transite hacia una financiación pública, pero son muy pocas las propuestas que ahondan en este aspecto.

Esto último se debe al recurrente rechazo a la transformación del poder electoral que por su naturaleza está enquistado en las fuerzas políticas tradicionales del país. La herencia bipartidista en organizaciones como el CNE resulta muy difícil de transformar, ya que es una institución que sirve como trampolín político a unos y como refugio a otros con una carrera política en decadencia. Y, por otra parte, la crispación política que no permite analizar la necesidad de contar con una justicia electoral más robusta, tal y como la tienen la gran mayoría de países de la región.

Lo que muestran los diferentes intentos de reforma en los últimos años es que existe una posición generalizada por parte de los partidos políticos sobre la necesidad de cambiar las reglas del juego electoral, que permitan democratizar las organizaciones políticas y equilibrar la competencia política a través de la adopción de las listas cerradas en Colombia, también la de fortalecer las autoridades electorales. No obstante, esto no se traduce en el quehacer político de los representantes, el archivo de los proyectos por vencimiento de términos es una muestra de ello; en la práctica, el tema no está dentro de la agenda política del Congreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña Villarraga, Fabián, y Nadia Pérez Guevara. 2019. “Desempeño electoral de la FARC en las elecciones de 2018”. *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018. Nuevos acuerdos ante diferentes retos*, editado por Fredy Barrero Escobar, 201-42. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer.
- Acuña Villarraga, Fabián, Camilo Cruz Merchán, y Cristhian Uribe Mendoza. 2020. “¿Gobiernos minoritarios o coaliciones suficientes?: alcaldes elegidos y su representación en los concejos municipales”. *Elecciones subnacionales 2019: una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales*, editado por Barrero Fredy y Richard Eugenie, 159-198. Colombia: Fundación Konrad Adenauer.
- Acuña Villarraga, Fabián. 2015. “¿Presidentes desatados? Reelección presidencial y cambio institucional en el área andina”. *Análisis Político*, 28 (83): 73-87. DOI: 10.15446/anpol.v28n83.51647
- Barrero Escobar, Fredy, Fabián Acuña Villarraga, Juan Pablo Milanese, y Paola Torres Reyes. 2019. *Elecciones presidenciales y de Congreso de la República, 1958-2018: las elecciones de todos los colombianos*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil y Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales.
- Casey, Nicholas. 2018. “Timochenko, candidato de la Farc, abandona la campaña presidencial de Colombia”. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/03/08/espanol/farc-timochenko-elecciones-campana.html>
- Cruz Merchán, Camilo. 2019. “Elecciones Nacionales Colombia 2018”. *Elecciones en América Latina 2017-2019: Democracias locales y nacionales en renovación*, editado por Sergio Bárcena Juárez, Omar De la Cruz Carrillo, y Gustavo Urbina Cortés, 79-102. México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Freidenberg, Flavia, y Tomáš Došek. 2016. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. *Reformas políticas en América Latina. Tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian, y Raquel Chanto, 25-92. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Freidenberg, Flavia, y Cristhian Uribe Mendoza. 2019. “Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, (185): 191-223. DOI: 10.18042/cepc/rep.185.07
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Fabián Acuña Villarraga, y Margarita Marín. 2014. “Evaluación de las reformas políticas de 2003 y 2009 a la luz de los resultados electorales de 2014”. *Informe Final proyecto para el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales*. CEDAE- RNEC.

- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2007. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Leyenaar, Monique, y Reuven Hazan. 2011. "Reconceptualising Electoral Reform". *West European Politics*, 34 (3): 437-55. DOI: 10.1080/01402382.2011.555974
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Londoño Osorio, Juan Fernando. 2018. *Análisis comparativo de las propuestas de las comisiones de Reforma Política en Colombia*. Bogotá: Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Misión Electoral Especial. 2017. *Informe final: Propuestas de Reforma Política y Electoral*. Bogotá: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista NIMD.
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 2020. *Bases de datos (1978-2020)*. <https://reformaspoliticas.org>
- Peñaranda, Ricardo, Javier Guerrero Barón, y Jaime Zuluaga Nieto. 1999. *De las armas a la política*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pérez Guevara, Nadia. 2011. "El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003". *Revista Opera*, (11): 71-85.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 1997. "¿Hacia un sistema multipartidista? Las terceras fuerzas en Colombia hoy". *Análisis Político*, (31): 82-105.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 1995. "La comisión para la reforma de los partidos: ¿cortina de humo o necesidad histórica?" *Análisis Político*, (26): 72-87.
- Puyana, José. 2012. "Las reformas políticas en Colombia, 2003-2011: ¿hacia partidos más responsables?" *Política y territorio. Análisis de las elecciones subnacionales en Colombia*, compilado por Laura Wills y Margarita Batlle, 17-62. Bogotá: PNUD-IDEA International-NIMD.
- Roll, David. (2001). *Un siglo de ambigüedad, para entender cien años de reformas políticas en Colombia*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana CEREC.

Saffon Sanín, María Paula, y Diana Isabel Güiza Gómez. 2019. “Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática”. *Revista de Ciencia Política*, 39 (2): 217-37. DOI: 10.4067/S0718-090X2019000200217

Uribe Mendoza, Cristhian. 2020. “Y sin embargo se movió”. *Revista Voz y Voto* (enero), (323): 12-16.

[Sobre las y los autores]

NADIA PÉREZ GUEVARA

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Máster en Estudios Latinoamericanos y Candidata a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Actualmente se desempeña como docente investigadora editora de la Revista Reflexión Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Ha sido docente de temas relacionados con política comparada, regímenes políticos, partidos políticos, sistemas electorales, participación política y democracia en América Latina. En el campo profesional se destaca su experiencia como consultora y asesora sobre diversos temas políticos en instituciones públicas de carácter nacional e internacional como el Ministerio del Interior, Presidencia de la República, USAID, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), entre otros.

CRISTHIAN URIBE MENDOZA

Es estudiante de doctorado en el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En los últimos tres años, ha focalizado su investigación en el análisis comparado de los sistemas electorales y los partidos políticos en América Latina. Cuenta con publicaciones en la Revista de Estudios Políticos (nueva época), Revista CIDOB d'Afers Internacionals, Digithum, Estudios Políticos, entre otras.

FABIÁN ACUÑA VILLARRAGA

Politólogo y magister en estudios políticos de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a doctor en investigación en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO - sede México. Es parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina IIJ-UNAM-OEA. Docente e investigador de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD- de Colombia. Ha sido docente e investigador en otros centros universitarios en Colombia y la UNAM de México. Asesor de la Misión Electoral Especial que surgió de los acuerdos de la Habana en el gobierno de Colombia y la desmovilizada guerrilla de las FARC-EP y consultor del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria -NIMD- Colombia.

Las invisibles: las jóvenes y la representación política parlamentaria

CORA RUIZ TENA

<coraruiztena@gmail.com>

Red de Politólogas

España

ORCID: 0000-0001-9850-4546

[Resumen] El porcentaje de mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe se encuentra en el 25% (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2020). Así, la participación política de las mujeres como parlamentarias debería ser una proporción similar. En este trabajo se analiza si a mayor avance en las reformas electorales de género, también aumenta la participación política de las mujeres jóvenes como legisladoras en cinco países de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia y México). Para ello, se analizan las restricciones de acceso por edad a los parlamentos y la cantidad de mujeres menores de 40 años en las legislaturas, para, finalmente, relacionar ambos hechos con el avance hacia la igualdad sustantiva de cada uno de los países.

[Palabras clave] Juventudes, representación política de las mujeres jóvenes, paridad de género, cuotas juveniles, América Latina.

[Title] The Invisibles: Young Women and Parliamentary Political Representation

[Abstract] The percentage of young women in Latin America and the Caribbean is 25% (ECLAC, 2020). Then for the political participation of women as parliamentarians should be a similar proportion. This paper analyzes whether the greater the advance in gender electoral reforms, the political participation of young women as legislators also increases in 5 countries of the region (Argentina, Chile, Uruguay, Colombia and Mexico). This study analyzes the age restrictions to access parliaments, the number of women under 40 in legislatures, and the progress towards substantive equality achieved by each country.

[Keyword] Youths, women's political representation, gender parity, youth affirmative action, Latin America.

[Recibido] 02/04/21 y [Aceptado] 28/05/21

RUIZ, Cora. 2021. "Las invisibles: las jóvenes y la representación política parlamentaria", *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 131-160. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.06

1. INTRODUCCIÓN

El porcentaje de jóvenes en América Latina y el Caribe asciende a 25,6%, lo que equivale a que una de cuatro personas en la región es joven (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2020).¹ En términos de sexo, del total de la población un 49,4% son hombres y 50,6% mujeres. Si se cruza esta variable con la edad, se encuentra que el 25% de los hombres y las mujeres son jóvenes. A pesar de estas cifras, la representación política de las y los jóvenes sigue siendo muy marginal al igual que la de las mujeres.

En los procesos electorales en Latinoamérica, la situación que enfrentan las mujeres jóvenes es la exclusión política. Una de las discriminaciones más fuertes que deben afrontar las mujeres es la etaria. Es más, la participación política de las jóvenes en la región no es un tema de estudio. A esto se le suma la escasa información y datos disponibles sobre su participación política en la esfera pública lo que dificulta la investigación en este apartado.

Por su parte, las prácticas políticas de las jóvenes latinoamericanas y sus múltiples formas de organización y de acción en el ámbito público —no necesariamente ligada al Estado— las constituye como sujetas políticas con voz y acción para la transformación democrática. Esta presencia de las mujeres jóvenes como actoras políticas todavía no se traduce en una representación política en los puestos de toma de decisiones.

En la mayoría de países de América Latina, existe una brecha entre la edad en que la persona se encuentra habilitada para ejercer el derecho político del voto y la edad en que puede ser electa a un cargo público. Tal como muestra la Tabla 1, de los países estudiados la edad promedio para acceder a diputaciones es de 25, mientras que para senadurías esta aumenta hasta los 30 años. Estos datos dan cuenta de la desconfianza política hacia las juventudes y sus capacidades.

¹ Información disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores>

TABLA 1
Edad para ser electo o electa en sistemas bicamerales

	Argentina	Chile	Uruguay	Colombia	México
Edad de la Cámara de Diputados y Diputadas	25	21	25	25	21
Edad Senado	30	35	30	30	28

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en cada uno de los países.

Es más, estas brechas son mayores si se tiene en cuenta el tiempo de espera para que las personas jóvenes logren acceder a los parlamentos. Según los datos reportados por el informe de la Unión Interparlamentaria (UIP), la edad promedio de legisladores y legisladoras en el mundo oscila entre los 41 y 70 años, y tan solo el 2,2% de personas en el Parlamento son menores de 30 años (UNIÓN INTERPARLAMENTARIA 2018). Si se focaliza en América, los datos son relativamente parecidos, apenas el 3,8% de representantes son menores de 30.

En esta línea, siguiendo a la Unión Interparlamentaria (2020), si se analiza teniendo en cuenta el género, las cohortes más jóvenes (31-40) y (21-30), hay aproximadamente el doble de hombres que de mujeres. A nivel mundial, si se focaliza en los porcentajes de parlamentarios y parlamentarias, en la cámara única y en la baja, las mujeres menores de 40 años todavía ocupan solo el 5% de los escaños. Estas disparidades disminuyen un poco, a medida que se reduce la edad. Entre los diputados y diputadas menores de 30 años, los hombres jóvenes (1,2%) superan ligeramente en número a las mujeres jóvenes (0,9%).

Todo lo anterior evidencia que la igualdad efectiva en la representación legislativa a favor de las juventudes no es una tarea urgente para los Estados, y sigue estando la agenda juvenil y de género como pendiente.

En relación a las reformas electorales de género, estas han posibilitado el acceso de las mujeres a las candidaturas para cargos de representación popular y de esta manera se ha logrado el aumento del número de escaños ocupados por mujeres en el poder legislativo (LLANOS 2019).

En la Declaración de Brasilia² se incluyó la promoción de la participación juvenil en la conformación de las listas electorales, y se enfatizó especialmente en la identidad de género, las poblaciones indígenas, y las y los afrodescendientes. Sin embargo, las jóvenes de la región siguen reclamando escaños reservados para la diversidad de mujeres y denuncian que su participación política es prácticamente nula (GENERACIÓN IGUALDAD 2020).

En este sentido, en algunos países se han tratado de impulsar leyes de juventudes que también pretendían mejorar la representación juvenil en los espacios de toma de decisiones. A diferencia de las cuotas de género, estas cuotas juveniles quedaron a discreción de los partidos políticos. Como señala Mario Isaías Tórrez (2021), las autoridades electorales correspondientes nunca sentenciaron cumplir con los estatutos internos partidarios ni obligaron a postular en sus candidaturas a un mayor porcentaje de personas jóvenes.

Por todo lo anterior, este estudio pretende demostrar que los países seleccionados que han avanzado en leyes de paridad y presentan mayor participación de mujeres como legisladoras también ostentan más mujeres jóvenes como parlamentarias; mientras que en los países que tienen menores avances en cuotas de género la participación de las mujeres jóvenes también será en menor proporción.

2. DISCUSIÓN TEÓRICA

Este apartado consiste en un breve análisis de las juventudes que parte de la perspectiva de género. Esto implica incorporar a las juventudes a los trabajos feministas. Además, se relaciona lo anterior con la comprensión de las juventudes como factor de cambio social. Y, de esta forma, se puede materializar el empoderamiento de las mujeres que servirá, a su vez, de preámbulo para referirse a la participación política de las mujeres en general y focalizarse en las jóvenes.

En este estudio se entienden las juventudes como una categoría relacional (CHAVES 2006), lo cual implica comprender la heterogeneidad de las juventudes como una construcción histórica y cultural –en nuestro caso, en América

2 Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental>

Latina— a partir de la diversidad de trayectorias (BALARDINI 2005). Las juventudes como categoría relacional representan el espacio de resistencias y luchas en la distribución del poder (QUIJANO 2007).

En este sentido, el uso del concepto de juventudes es funcional a la puesta en evidencia de esta diversidad de trayectorias biográficas juveniles de mujeres en distintas circunstancias, las cuales se encuentran atravesadas por su identidad de género y/o sexual, sus condiciones socioeconómicas, la etnia, la generación, entre otras. Esto implica entender a las juventudes como marcos estructurales no reductibles a un conjunto homogéneo (DUARTE 2000).

Una vez contextualizada la heterogeneidad del término juventudes, es necesario retomar la socialización diferencial de género. De esta manera, las trayectorias y formas de expresión de chicas y chicos se van construyendo sobre la base del aprendizaje dicotómico de lo que se considera femenino y masculino. De acuerdo con Izquierdo (1998, 16), “lo que les ocurre a las mujeres lo es en relación a lo que les ocurre a los hombres”. Además, estas vivencias están mediadas por la “compleja interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas, religiosas, educativas, etc.” (ALVARADO *ET AL.* 2012, 36).

Relacionado con lo anterior, Sánchez (CITADO EN ALVARADO *ET AL.* 2012) afirma que la perspectiva de género en juventudes permite evidenciar las relaciones de poder desiguales, concretamente el modo en el que se perpetúan los estereotipos sexistas, los mecanismos de poder, la dominación y discriminación que condicionan y limitan lo que se entiende por ser hombre o mujer.

La propuesta de reflexión de las juventudes de las mujeres se entiende como la estrategia de impulsar el empoderamiento de las mujeres jóvenes como agentes de cambio dentro de sus propias comunidades.

Tradicionalmente desde los estudios de sociología de la juventud, y también desde la práctica en el ámbito político, se asociaron las juventudes con las posibilidades de cambio social (ALLERBECK Y ROSEN MAYR 1979; CEMBRANO 1986; FEIXA 1998; MARTÍN CRIADO 1998). Justamente, en los países de América Latina y el Caribe, las juventudes fueron protagonistas desde el siglo XX de la construcción de alternativas de cambio en los contextos socioculturales, políticos, económicos y de las lógicas hegemónicas de los respectivos países. En

este sentido, las prácticas políticas de las y los jóvenes latinoamericanos -que su vez eran estudiantes, campesinos y campesinas, indígenas, afrodescendientes y trabajadores o trabajadoras- y sus múltiples formas de organización y de acción en el ámbito público los y las constituyen como sujetos históricos y políticos con voz y acción (ALVARADO Y VOMMARO 2010).

Si se focaliza en la participación política de las jóvenes, primero es necesario reflexionar sobre los orígenes de la participación política desigual de mujeres y hombres en el ámbito público. En este sentido, estas desigualdades de género tienen que ver con las relaciones estructurales de poder, de dominación masculina heteronormativa y privilegios masculinos: colectivos de varones que ostentan otros privilegios de clase y raza, entre otros.

De forma que el espacio público y político, históricamente, ha sido el escenario privilegiado del hombre. Dicho de otra forma, la esfera de las instituciones públicas y organizaciones políticas -sus dinámicas de funcionamiento, códigos, lenguajes y normas- fueron creadas bajo la omnipresencia de los varones. Por tanto, tal como constata Maffía (s.f. 73), estos problemas estructurales de desigualdad deben ser abordados rechazando las causas individuales que responsabilizan a las sujetas víctimas de esta injusticia como si fueran desajustes personales los que impiden que las mujeres y los colectivos subalternizados participen en la política en condiciones de igualdad.

Siguiendo a Vega y Tello (2009, 16-17), la incursión femenina en el espacio público estuvo originada por la necesidad de lucha por la protección y desarrollo colectivo de sus derechos civiles, y las relaciones de las mujeres y el Estado.

La participación política de las mujeres en la región cuenta con avances significativos, aunque estos son desiguales, heterogéneos e insuficientes. En los últimos 30 años se han realizado más de 40 reformas electorales inclusivas en materia de género en 17 países latinoamericanos (OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA 2020). Si se analiza por etapas, estos procesos reformistas pueden sistematizarse en diferentes olas de cambio institucional: 1) primera ola: los mecanismos de acción afirmativa para sugerir u obligar a los partidos políticos a incluir mujeres en las candidaturas; 2) segunda ola: reformas encaminadas a obtener una representación paritaria y 3) tercera ola: la paridad como una manera de alcanzar la igualdad sustantiva indispensable para llegar a democracias paritarias. Estas reformas han obligado a los

partidos políticos a incluir mujeres en sus listas (FREIDENBERG Y LAJAS GARCÍA 2015). Tal como indica ONU Mujeres (2020), la paridad ha representado la política más exitosa para incrementar el número de mujeres en los parlamentos latinoamericanos.

De los países que se focalizan en este estudio, Argentina (1991) fue pionera en implementar las cuotas de género; y le sigue México³ en 2014. En la actualidad, México y Argentina han adoptado la paridad vertical⁴ para conformar las listas legislativas plurinominales, y México aprobó la paridad horizontal⁵ en las candidaturas uninominales. En Chile, la ley está en un 40% en obligatoriedad de representación de mujeres y Colombia en el 30%. En el caso de Uruguay, a fines de 2017 se aprobaron modificaciones de la legislación sobre cuotas de 2009 (del 33%) que regula la participación de hombres y mujeres en todos los cargos electos de forma indefinida.

Siguiendo la temática de las cuotas, estudios como los de Freidenberg y Caminotti (2016, 15-16) indican que se necesita un diseño de “cuotas de género fuertes”, lo cual implica: un porcentaje alto de umbral (el 30% que debería ser el piso se convierte en el techo; intermedio 40% y 50% paritario) y aplicar la fórmula a todas las candidaturas (titularidad y suplencia). A su vez, según las autoras, la posición en las listas debe ser explícita y clara, y se debe considerar la aplicación de instrumentos de *enforcement*: formas de evaluación, monitoreo, control, sanciones importantes por incumplimiento de cuotas, además de eliminar las facilidades para eludir el cumplimiento de la ley; por ejemplo, la celebración de primarias para seleccionar las candidaturas.

Según datos del “Mapa Mujeres en Política: 2020” de la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, el número de mujeres en cargos electos a través de partidos políticos en América Latina y el Caribe se ha estancado, con una caída drástica de las mujeres jefas de Estado/Gobierno, luego de finalizados los

3 En México la paridad se estableció también como obligatoria para las estructuras de los partidos políticos en su artículo 25.1 y 37 de la Ley General de Partidos Políticos. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf

4 La paridad vertical hace referencia a listas electorales intercaladas: una mujer, un hombre, una mujer, un hombre, o viceversa. Sin embargo, con esta fórmula no es posible garantizar el 50% de mujeres y 50% de hombres en los parlamentos, y mucho menos en los cargos unipersonales.

5 La paridad horizontal refiere a la misma cantidad de mujeres y hombres encabezando las listas electorales o, si se trata de elecciones uninominales, la presencia del mismo porcentaje de candidatas y candidatos por territorio o por sector político que presente candidaturas.

gobiernos de Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004), Cristina Fernández en Argentina (2007-2015), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010-2014), Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016) y Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y 2014-2018). En 2018 asumió Paula-Mae Weekes como presidenta de Trinidad y Tobago, de manera que solo queda una mujer, tras una década insólita con cuatro mujeres como presidentas -al mismo tiempo- que tuvieron que romper techos de vidrio en la región. Desde ese mismo año, en Costa Rica se encuentra Epsy Campbell Barr, mujer afrodescendiente, como Vicepresidenta.

Si bien es cierto que la política continúa siendo “cosa de hombres” en América Latina (Freidenberg 2015a); la región sigue manteniéndose a la cabeza del camino a la paridad en los parlamentos nacionales a nivel mundial y a fines de 2020 alcanzaba un promedio de casi el 33%. A diciembre de 2020, de los países estudiados, México y Argentina superan el 40% de la representación de mujeres en sus parlamentos, mientras que Uruguay no alcanza el 30%. Colombia se encuentra por debajo del 20% de representación femenina (UNIÓN INTER-PARLAMENTARIA 2018).⁶

De esta manera, a pesar de la igualdad formal ante la ley y la introducción de mecanismos de acción afirmativa (como las leyes de cuota de género y de paridad), las mujeres todavía hoy se encuentran con restricciones e impedimentos tanto para acceder a la política como para la continuidad de dicha participación. Las situaciones de discriminación y violencia política se sustentan sobre la base de este orden patriarcal que justifica la presencia, por excelencia, masculina como ámbito de actuación propio de los varones y naturaliza esta exclusión de más del 50% de la población: las mujeres.

Así, en el ámbito político, y concretamente en los partidos políticos, se reproduce la lógica de funcionamiento patriarcal de discriminaciones de género, estereotipos sexistas, actos y actitudes de menosprecio cotidianos por sus pares varones bajo el supuesto disfraz de relaciones naturales entre hombres y mujeres. De modo que, tal como rescatan Arroyo y Girón (2008, 80), la exclusión de las mujeres en el interior de los partidos es parte de la cultura ideológica de la sociedad y es por ello que ellas se encuentran con un “techo de cristal” para llegar a los puestos de toma de decisiones.

6 Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica>

El concepto de empoderamiento se ha utilizado extensamente, y en este marco teórico se quiere evitar uno de los riesgos que advierte Sartori (1970): el estiramiento de los conceptos, en donde se amplía un concepto de forma que este va perdiendo su contenido.

En este sentido, en este trabajo se entiende como necesaria la autonomía y el fortalecimiento de las mujeres para asegurar la efectiva participación de las mujeres. Así, para fortalecer su ciudadanía y ampliar su participación en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder, es necesario el empoderamiento. Este empoderamiento debe erigirse como el elemento fundamental para la participación política de las mujeres, y se comprende como la capacidad de generar el desarrollo de una conciencia crítica como factor de autoemancipación. En esta línea, Flavia Freindenberg (2019) afirma que las mujeres ya están empoderadas, el problema es de representación, ya que no están ocupando los cargos de toma de decisiones políticas y públicas. En esta misma línea se encuentran las juventudes que comparten la misma situación.

Finalmente, si se focaliza en la participación de las mujeres jóvenes, la participación se analiza como derecho y ejercicio de ciudadanía. Por tanto, se entiende que las habilidades de la práctica democrática no se adquieren al nacer, sino que se aprenden, y en la medida que las jóvenes se involucren en procesos de participación, se constituyen como un motor multiplicador de construcción de ciudadanía juvenil.

3. METODOLOGÍA

Este documento es una investigación comparada empírica retrospectiva, de tipo no experimental transversal, fundamentalmente de carácter descriptivo. En esta publicación la comparación constituye el método de control del alcance de las hipótesis (PANEBIANCO 1994; SARTORI 1994).

En esta pretensión de delimitar el método comparado, la unidad de análisis del estudio propuesto son países. Los países seleccionados son cinco que tienen sistemas parlamentarios bicamerales: Argentina, Chile, Uruguay, Colombia y México. Dicha selección es discrecional, teniendo en cuenta que abarca países con paridad vertical y horizontal, con cuotas de género y países con implementación tardía de medidas de acción afirmativa. Además, se tuvo en cuenta

la disponibilidad de información estadística de legisladores y legisladoras por edad. La fuente de información es el análisis de datos y de documentos.

4. ANÁLISIS DE DATOS

Este estudio se focalizará en cada uno de los cinco países seleccionados para dar cuenta del avance de las reformas electorales por razón de género y de algunos de los hitos contemporáneos del movimiento de mujeres para relacionarlo con el análisis de la presencia de mujeres jóvenes en las Cámaras.

4.1 ARGENTINA

Argentina fue pionera en el mundo al aprobar las cuotas de género en 1991, que obligó a los partidos políticos a incluir un 30% de mujeres en sus listas. En el marco de la tercera ola de las reformas electorales de género, en Argentina se aprobó la ley de paridad de género en las listas legislativas en noviembre de 2017. Concretamente la paridad vertical en las candidaturas para los distritos plurinominales.

En este marco, es necesario resaltar que los movimientos de mujeres en Argentina han procurado dotar a las políticas públicas de una perspectiva de género. Tal como indica Dora Barrancos (2019), el amplio movimiento de mujeres es único en el mundo, tanto por su forma de construcción como su constancia y su historia de 35 años de Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM).

El Ni Una Menos de 2015 significó la ampliación de los feminismos, con la entrada masiva de muchas jóvenes y adolescentes que habitaban el espacio público con sus cuerpos. Dora Barrancos hace alusión a este fenómeno de masividad utilizando la metáfora de romper la capilla sixtina del feminismo. Y, además, las jóvenes muestran nuevas formas de ocupar las calles que transgreden con lo tradicional; Diana Maffía lo define como una nueva manera de habitar el espacio público y lo ve como una “disrupción generacional” (RUIZ TENA Y D’ALESSANDRO 2019).

En 2018 se gestó la agenda transversal por el aborto legal, seguro y gratuito, más allá de ideologías políticas, clases sociales e intergeneracional que contagió gran parte de Latinoamérica y otras latitudes. Las autoras lo consideran

como un caso de innovación política feminista, no solo por el enorme potencial político de las mujeres para ampliar la agenda feminista, sino también por incidir en la transformación del ejercicio de la democracia y así, mostrar nuevas formas de hacer política. Fue en diciembre de 2020 cuando se alcanzó el hito histórico de aprobación de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE).

Después de la primera elección con paridad en el país y de la incidencia política de los movimientos feministas; en las diputaciones, las mujeres representan el 41,2% estableciéndose un incremento de casi tres puntos en comparación con la legislatura anterior (2017-2019). Por su parte, en el Senado se registra una participación de mujeres del 40,3%, prácticamente igual a la composición del bienio anterior.⁷

Si se focaliza en los datos sobre la edad, el promedio de las y los legisladores es de casi 52 años. En general, el porcentaje de mujeres menores de 40 no llega al 10%, y de menos de 30 no alcanza el 2% de las legisladoras.

En la Cámara de Diputados, el porcentaje de menores de 40 años es poco representativa con 24 diputadas que representan el 22% (Gráfico 1) y en las menores de 30 este número se reduce a 3 mujeres jóvenes (Tabla 2). En parte, estos números se deben a las restricciones en la Constitución Nacional para acceso a los cargos, Tabla 1, 25 años para diputadas y diputados. En este sentido, en el Senado, los números son mucho menores —tan solo 4 jóvenes senadoras—, y no hay menores de 30 porque la edad mínima para el acceso al Senado es de 30.

⁷ Datos extraídos de: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/mujeres>

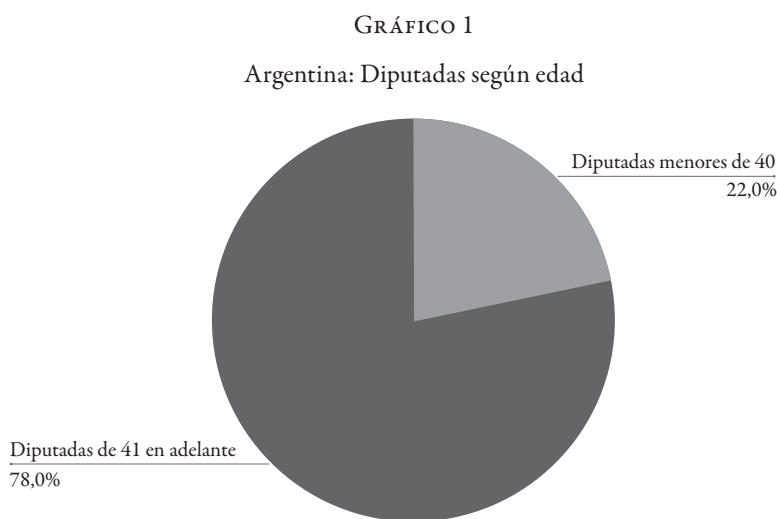
TABLA 2
Cantidad de representantes de las cámaras bicamerales de menos de 30 años

	Argentina	Total	Chile	Total	Uruguay	Total	Colombia	Total	México	Total
Diputadas jóvenes	24 (3 menores de 30)	109	13 (7 menores de 30)	35	5	20	10 (3 menores de 30)	31	80 (18 menores de 30)	241
Diputados jóvenes	24 (2 menores de 30)	148	28 (6 menores de 30)	120	26 (1 menores de 30)	79	44 (9 menores de 30)	134	63 (8 menores de 30)	259
Senadoras jóvenes	4	28	-	-	0	9	6	22	27	44
Senadores jóvenes	1	44	-	-	1	21	12	84	5	58

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.⁸

8 Los datos por países extraídos de: https://data.ipu.org/content/argentina?chamber_id=13322

Sin embargo, si se compara el número de legisladoras jóvenes versus sus pares varones en menores de 40, los porcentajes son los mismos. E incluso en menores de 30, las mujeres representan un porcentaje ligeramente mayor: 1,17% versus 0,78%. Esta representación equilibrada entre mujeres y hombres jóvenes responde a la ley de paridad implementada desde 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.

4.2 CHILE

Chile es uno de los países de incorporación tardía de las cuotas para las elecciones legislativas nacionales. Así, se suma a la tercera ola de las reformas electorales de género con la ley de 2015. En esta se establece una cuota del 40% de obligatoriedad de candidatas mujeres para los partidos políticos en cada distrito electoral, y así mantener el voto por candidatura individual; a partir de las elecciones de 2017 hasta las de 2029. Además, se determina que en la conformación de las listas de candidaturas ningún sexo puede estar representado por sobre un 60%.

El estallido social chileno de octubre de 2019 puso en el foco las condiciones estructurales de desigualdad. Suárez-Cao (2021a) recuerda que las protestas surgen de las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011. En 2018 fueron las adolescentes y las jóvenes estudiantes quienes tomaron las calles y las universidades ya no solo por una educación gratuita y de calidad, sino también por los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y una vida libre de violencias, específicamente las sexuales.

Las movilizaciones de 2019 trataron de reducirse por medio de la represión y criminalización de las protestas por parte del gobierno. Sin embargo, continuó el desafío de los y las jóvenes, y el hecho de mostrar que no tenían miedo frente a la declaración del estado de emergencia, las fuerzas militares en las calles y el toque de queda en varias regiones del país.

Después de las históricas elecciones de mayo de este año, Chile tendrá la primera Constitución paritaria del mundo con 78 hombres y 77 mujeres. Este logro fue posible debido a la protesta social y la incapacidad de las instituciones por canalizar las demandas ciudadanas, sumado al impulso de las organizaciones de mujeres entre las que jugó un papel fundamental la Red de Politólogas de Chile.

Es necesario resaltar que la *performance* artística del “violador en tu camino” de Las Tesis fue clave para articular las demandas feministas de 2018 con las actuales. Así como para mostrar el alcance de la denuncia de las violencias de género y sexuales sufridas por parte de las instituciones policiales, permear en toda Latinoamérica y otras latitudes; y finalmente, conectar con experiencias latinoamericanas de construcción de agendas feministas desde los Sures (RUIZ TENA 2020).

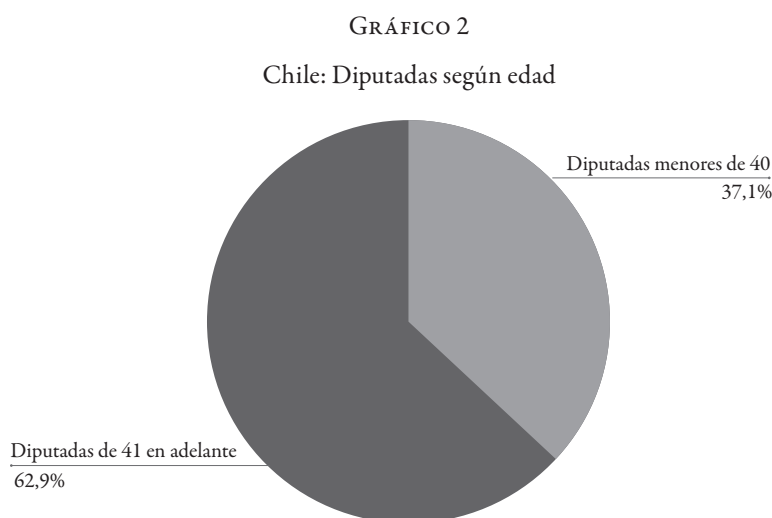
Siguiendo con la representación política, tal como indica Julieta Suárez-Cao (2021b), en 2017 la cuota del 40% se tradujo en menos del 23% de incorporación de mujeres a las cámaras legislativas. Las elecciones constituyentes de ese año fueron simultáneas con las municipales y regionales. Arce-Riffo y Suárez-Cao (2021) afirman que se puso en evidencia que “cuando no hay medidas de acción afirmativa: no llegan mujeres a las listas”, pues las mujeres solo alcanzaron una representación de 22,6% y 39% para concejales. Došek et al. (2021) también alerta que la presencia de mujeres en las gobernaciones se

redujo al 18,75%. Por ello, los y las autoras afirman que sería necesario “acompañar la paridad en la Convención Constituyente con la paridad en las listas electorales para los cargos ejecutivos regionales y locales” (DOŠEK *ET AL* 2021).

Si se centra el análisis sobre la edad, la media de las personas legisladoras es de casi 50 años. En general, el porcentaje de mujeres menores de 40 es del 8% frente al 18% de varones. Mientras que las menores de 30 solo representan 4,5% y los varones no llegan al 4%.

En la Cámara de Diputadas y Diputados, las menores de 40 representan el 37,1% del total de las diputadas (Gráfico 2). Siguiendo la Tabla 2, las menores de 40 son 13 diputadas jóvenes frente a los 28 varones jóvenes. En menores de 30 años, se reduce a 7 diputadas. En el Senado no hay representación de mujeres menores de 40, pero tampoco de varones (Tabla 2). Esto en parte responde a que la edad mínima de acceso a la Cámara es de 35 años (Tabla 1), mientras que en la Cámara de Diputadas y Diputados es de 21.

Estas disparidades entre la representación de varones y mujeres en las cámaras responden a que Chile fue uno de los últimos países de la región en avanzar en cuotas de género.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.

4.3 URUGUAY

Uruguay ostenta una larga tradición democrática. Su peculiar sistema de partidos contuvo la fragmentación partidaria mediante el sistema de fracciones que representan distintos grupos dentro de un mismo partido. Esta pluralidad —propia de los gobiernos de coalición— permitió que entrara en escena un tercer partido (Frente Amplio) y se consolide un sistema pluralista moderado (CHASQUETTI Y BUQUET 2004; CHASQUETTI 2015).

Este país registra grandes avances en su agenda de derechos de las mujeres. De hecho, Uruguay fue de los primeros en el mundo (1932) en otorgar la ciudadanía política a las mujeres sin restricciones. Además, el Parlamento uruguayo presenta una bancada feminista bicameral desde 2010, que sirve como un espacio de articulación entre legisladoras de distintos partidos (JOHNSON 2015). Sin embargo, Uruguay no ha regulado constitucionalmente el principio de igualdad entre hombres y mujeres ni el de paridad. En relación con el movimiento de mujeres en Uruguay, este se encuentra muy institucionalizado. En 2012 fueron pioneras en la región con la promulgación de la despenalización del aborto (JOHNSON 2015). Tras 10 años de intenso debate, además del veto del presidente Tabaré Vázquez al proyecto de despenalización del aborto aprobado por el Parlamento en 2008, quien luego de ejercerlo dimitió, dicha despenalización fue efectiva (JOHNSON 2011).

En relación a la legislación sobre las cuotas⁹ del 33,3%, se establece la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidaturas (titulares y suplentes) en las listas presentadas en elecciones nacionales y subnacionales (GARRIDO 2021). Es por ello, tal como indica el PNUD (2020), el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Parlamento (26,2%) es inferior al promedio de la región (31,4%) y también al de los países de muy alto desarrollo humano (28,3%).¹⁰

Si se hace referencia al análisis de la edad, el promedio de edad de las personas legisladoras es de 48,68 años. Solamente el 5,05% de las legisladoras son

9 Leyes N° 18.476 y N° 18.487, aprobadas en 2009 y Ley N° 19.555, votada en 2017.

10 Los datos fueron extraídos de: <http://hdr.undp.org/en/content/download-data>.

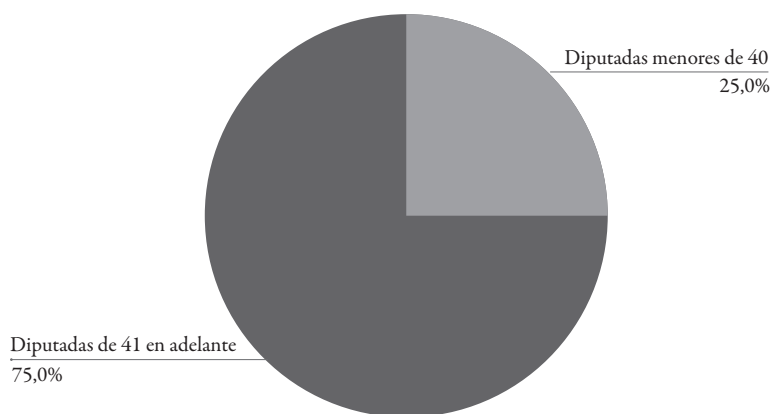
menores de 40, mientras que los jóvenes menores de 40 representan el 26% de la totalidad de varones.

En la Cámara de Diputados, hay 5 mujeres menores de 40 años, y ninguna menor de 30 (Tabla 2). El Gráfico 3 muestra que el 25% de las diputadas son jóvenes (menores de 40), frente al 75% que tienen 41 en adelante. En el Senado no hay representación de mujeres menores de 40, y de varones tan solo hay 1 representante. Siguiendo la Tabla 1, Uruguay, como en el caso de Argentina, la edad de acceso a diputaciones es de 25 años y de 30 para el Senado; hecho que explica en parte la poca participación de juventudes en ambas Cámaras.

Esta baja representación de mujeres jóvenes, y las desigualdades de género en acceso al poder corresponden a que Uruguay presenta avances tardíos en acciones afirmativas. Por su parte, tal como apunta Yanina Welp, no hay una correlación entre riqueza o institucionalización de la democracia y representación de las mujeres en cargos políticos. Uruguay representa uno de los países de la región con mayor estabilidad democrática y menor representación de mujeres (GARCÍA 2018).

GRÁFICO 3

Uruguay: Diputadas según edad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.

4.4 COLOMBIA

Colombia es uno de los países más tardíos en la incorporación de acciones afirmativas. Desde 2011 el país tiene ley de cuotas en un 30% de obligatoriedad de representación de mujeres en listas cerradas (FREIDENBERG Y LAJAS 2015). En diciembre de 2020, Colombia aprobó el nuevo Código Electoral en el que se incluye la paridad de género para las listas del Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales. Sin embargo, la ley no se encuentra vigente y sigue en proceso de revisión por la Corte Constitucional (MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL 2021).

Este logro histórico se produjo gracias al movimiento de mujeres. En este punto, han surgido movimientos políticos feministas en Colombia como Estamos Listas¹¹ en Medellín, conformado por más de 2.000 mujeres que obtuvieron un curul en el Concejo mediante la candidatura colectiva (ESPINAL SOLANO 2019).

Es preciso enmarcar los feminismos colombianos en el contexto del conflicto armado más largo de la región. Tal es así, que la determinación del proceso de paz es una agenda asumida por el movimiento de mujeres como protagonistas de las movilizaciones de paz evidenciando problemáticas que la guerra invisibilizó. En este sentido, las mujeres operan en un escenario de recrudecimiento de la violencia y la reconfiguración en la presencia de grupos armados ilegales (SINISTERRA-OSSA *ET AL.* 2020).

Un efecto del accionar de los movimientos feministas fue la obtención de alcaldías y gobernaciones de importancia nacional por parte de mujeres, como Claudia López en Bogotá. En relación a la participación política parlamentaria de las mujeres, la cuota del 30% tuvo un impacto directo en el aumento del porcentaje de candidatas. Así, se pasó del 20,5% de candidaturas femeninas en 2010 a un 32,4% de mujeres en 2014 y un 34,5% en 2018. Entre 2010 y 2014, la representación parlamentaria saltó de un 14,2% a un 20,9% en 2014. Sin embargo, en 2018 se estancó con el 19,7% de participación femenina en el Congreso (ONU MUJERES 2020). El Congreso sigue lejos de la cuota del 30% establecida por el propio país. Según el estudio de Batlle *et al.* (2021) sobre las trayectorias políticas de las mujeres en los países andinos, en Colombia el 40%

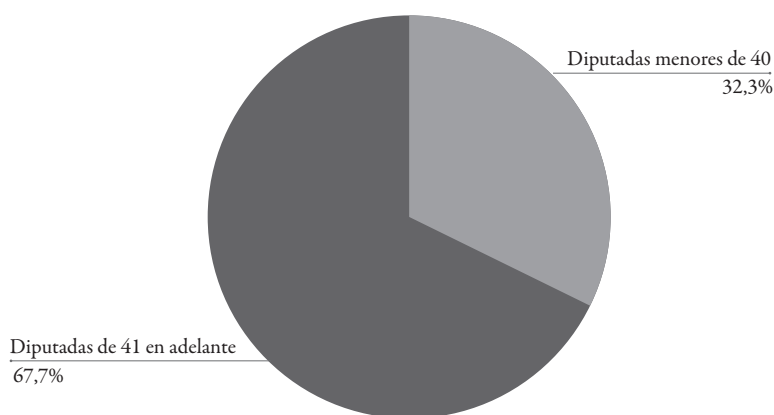
11 Para saber más consulte <http://estamoslistas.co/>

de las mujeres iniciaron sus carreras en el nivel nacional lo cual se relaciona con las cuotas de género.

En referencia al análisis de las edades, las mujeres representan el 6% del total de parlamentarias menores de 40 años frente al casi 27% de sus pares varones. Sobre las menores de 30, estas no llegan al 2% y los jóvenes menores de 30 suman tan solo un 5%. En el Gráfico 4 se muestra que las diputadas menores de 40 representan el 32,3%, es decir, corresponde a 10 diputadas, de las cuales 3 son menores de 30. Las senadoras menores de 40 representan un 27% (6 de 22) del total de senadoras (Tabla 2). En este punto, Colombia presenta las mismas restricciones de edad para acceder a los cargos que Argentina y Uruguay, 25 en Congreso y 35 en Senado. Sin embargo, su tardía y laxa aplicación de las cuotas de género da cuenta de la baja participación de mujeres, y con ello, de las jóvenes.

GRÁFICO 4

Colombia: Diputadas según edad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.

4.5 MÉXICO

México es uno de los países que aprobaron una recomendación a los partidos en 1996 de incluir a mujeres en las candidaturas. Sin embargo, no fue hasta 2002 que se pasó de la recomendación a la obligación en la legislación electoral de un porcentaje de representación de mujeres del 30% (FREIDENBERG Y LAJAS 2015). En 2011, el país pasó del 30% al 40% aumentando el porcentaje de cuotas. Debido a las resistencias por parte de los partidos para aplicar estos porcentajes, se establecieron una serie de medidas para fortalecer el diseño electoral de género. Este fenómeno para frenar la competitividad de las candidaturas femeninas se conoce como las “juanitas” (2009).

Entre estas medidas, se estableció el impulso del mandato de posición, la exigencia del cumplimiento de sanciones fuertes por no cumplir la cuota y la eliminación de las válvulas de escape a los partidos por el incumplimiento de la ley, así como la obligación de que la cuota sea exigida para la fórmula de candidaturas titulares y suplentes. Todas estas medidas fueron sancionadas con el objetivo de enfrentar los obstáculos que se encontraban las mujeres en el acceso a la política (FREIDENBERG 2018).

En 2014 México reemplazó las cuotas de género por leyes de paridad de género en candidaturas a legisladoras y legisladores federales y locales. Así, aprobaron la “paridad vertical” en las candidaturas para los distritos plurinominales en el Senado en 2017. También la “paridad horizontal” para distritos uninominales nacionales y locales. En este punto, el país avanzó en el camino para una composición paritaria de las listas electorales en el momento de la inscripción. Incluso, se incorporó una medida de monitoreo que responde al principio de competitividad: incluir mujeres en distritos poco competitivos. Muñoz-Pogossian (2016) subraya que entre los países que presentan buenas prácticas para adoptar la paridad de género se encuentra México.

La articulación de las mujeres tiene un largo recorrido que estaba en la agenda del movimiento de mujeres y de la sociedad civil desde la década de 1990. Entre algunos hitos recientes, el *Ni Una Menos* argentino en 2015 hasta al *Vivas Nos Queremos* mexicano de 2016 se presentan como puntos de inflexión ofreciendo respuestas políticas colectivas frente a las violencias de

género. También el *#MeToo* (Yo También) de Hollywood en Estados Unidos tuvo sus réplicas en México permeando en distintas colectivas de profesionales, entre las cuales, el periodismo, el cine, el teatro, la política, la academia, la publicidad y la programación. En 2019, el *#NoMeCuidanMeViolan* reunió a mujeres en las calles para protestar contra la violencia policial.

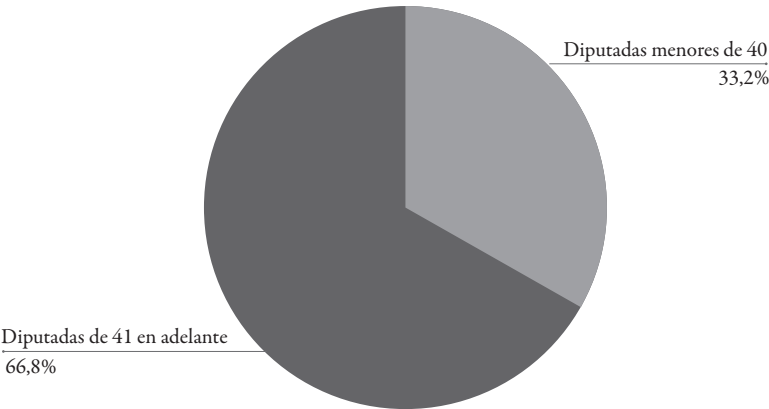
También fue en 2019 que la lucha de las mujeres en México hizo historia con la incorporación de la paridad en todos los niveles estatales. Paridad de género vertical (legislativa, ejecutiva y judicial) y también horizontal (a nivel comunitario, municipal, estatal y federal). Asimismo, es un logro contemporáneo el reconocimiento de la violencia política en razón de género como delito. Esta lucha histórica tomó mucha relevancia a partir de las elecciones de 2015, cuando las organizaciones de la sociedad civil documentaron casos de violencia (FREIDENBERG 2015B).

De esta manera, las elecciones de junio de 2021 fueron las de la aplicación de la paridad, pero también se encontraron marcadas por altos niveles de violencias políticas durante la campaña. Freidenberg (2021) pone el foco a nivel subnacional “11 entidades serán gobernadas por mujeres, un hito en un país que solo ha tenido siete gobernadoras en toda su historia”.

Si se centra el análisis en las edades, el promedio de edad de las y los representantes en las Cámaras es de 48 años. El porcentaje de mujeres parlamentarias de 40 años o menos es del 16%, y en menores de 30 se alcanza el 4%. Sin embargo, estos conforman una representación menor en jóvenes, casi el 13% y no llega al 2%, respectivamente. Siguiendo la Tabla 2, en la Cámara Baja, las mujeres menores de 40 años son 80, y las que tienen 30 años o menos son 18. El Gráfico 5 da cuenta que el 33% del total de diputadas son jóvenes (de 40 años o menos). En el Senado, la cifra se reduce, 10 menores de 40 años y tan solo 2 menores de 30 años.

En este punto, se afirma que la representación de las mujeres jóvenes es considerable y que representa, de los países estudiados, el que más avanzó en medidas de reformas electorales de género. También es cierto que es el caso que presenta una edad más baja para acceder a diputaciones con un límite de 21 años para esta Cámara y 28 para el Senado (Tabla 1).

GRÁFICO 5
México: Diputadas según edad



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles de la UIP.

5. CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis inicial planteada, esta investigación pretendía verificar si los países de análisis que han avanzado en la igualdad sustantiva con la aprobación de leyes de paridad y que tienen mayores cuotas de participación de mujeres como legisladoras, también presentan más mujeres jóvenes como parlamentarias. Mientras que, en los países donde hay menores avances en medidas de acción afirmativa, la participación de las jóvenes también será en menor proporción.

Es importante tener en cuenta que todavía hoy no se cuenta con instrumentos jurídicos interamericanos para impulsar los derechos de las juventudes, y específicamente sobre participación política en las Américas, por lo que sus derechos se inscriben en las convenciones de derechos humanos a nivel global. Es más, en los países estudiados que presentan cuotas juveniles, a diferencia de las cuotas de género, la presencia de jóvenes queda a discreción de los partidos políticos.

Para recapitular, de los cinco países analizados, en Argentina y México de forma expresa se contempla un 50% de paridad de género exigible a los partidos y movimientos políticos en sus listas presentadas en los diferentes procesos electorales. Argentina cuenta con alternancia en las listas, y en México se aprobó la paridad en todo. Por su parte, en Colombia la ley de paridad de fines de 2020 sigue en la Corte Constitucional y está en vigencia la cuota del 30%. Chile presenta avances en medidas de acción afirmativa tardías, se establece una cuota del 40% de obligatoriedad y ningún sexo puede superar el 60%. Mientras que, Uruguay solo avanzó en legislación de cuotas del 33,3% en 2009 prorrogada en 2017 indefinidamente.

En este punto, México y Argentina, que contemplan leyes de paridad, tienen una representación de mujeres mayor superando la barrera del 40% en sus parlamentos. Por su parte Colombia se sitúa por debajo del 20% sin cumplir el 30% de la ley de cuotas vigente. De igual forma en Chile, la cuota del 40% se traduce en menos de 23% de incorporación de mujeres en las cámaras legislativas. Uruguay presenta una cuota del 33,3%, pero la representación de las mujeres no llega al 30%.

Si se compara la participación de las mujeres jóvenes (de 40 o menos años) en las cámaras legislativas en los cinco países, se evidencia una participación muy baja que no llega al 10%, exceptuando México que alcanza el 16%. Concretamente, en Argentina la representación es menor del 10%, en Chile del 8%, en Colombia del 6% y, por último, Uruguay del 5%. En este punto, los países que tienen mayor porcentaje de representación de mujeres jóvenes son los que presentan mayores avances en reformas electorales de género (México y Argentina).

Al analizar los datos comparados con sus pares varones en cada uno de los países, coincide que los países que más avanzaron hacia la igualdad sustantiva (México y Argentina) presentan unos porcentajes de participación de mujeres jóvenes (menores de 40) ligeramente mayores o iguales que sus pares varones jóvenes. En México es casi el 13% en varones versus el 16% en mujeres y en Argentina es del 10% en ambos géneros.

En referencia a las diputaciones, la cantidad de jóvenes legisladoras (de 40 años o menos), en comparación con la totalidad de diputadas en cada uno

de los países, presenta porcentajes relativamente parecidos que oscilan entre 30-40%, a excepción de Argentina que es la menos representativa con un 22% de jóvenes mujeres de todas las diputadas (Gráfico 1). A Argentina le sigue Uruguay con el 25% (Gráfico 2), mientras que Chile es del 37% (Gráfico 3), México del 33% (Gráfico 4) y Colombia del 32% (Gráfico 5).

Sobre el Senado, todos los países presentan porcentajes muy bajos, en gran parte se explica por las restricciones de acceso a dicha Cámara. Tal como muestra la Tabla 1, en Chile se establece la edad más alta de 35 años seguido por Argentina, Uruguay y Colombia que es de 30 y México de 28. Si se cruzan estos datos con los de la Tabla 2, coincide que México tiene un porcentaje notable de representación de mujeres menores de 40 años, casi el 23% de la totalidad de senadoras. Sin embargo, Colombia despunta con casi el 27% seguido por Argentina con el 14%, mientras que Uruguay y Chile no tienen representación de jóvenes senadoras.

Finalmente, en este trabajo se puede afirmar que los países analizados que tienen mayor recorrido hacia la igualdad sustantiva, también ostentan una mayor representación de mujeres jóvenes como legisladoras. Sin embargo, de los países estudiados los que siguen con obligatoriedad de cuotas con un porcentaje del 30-40% o que todavía no han aprobado medidas de acción afirmativa, presentan una menor representación de mujeres jóvenes en sus cámaras de representantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allerbeck, Klaus, y Leopold Rosenmayr. 1979. *Introducción a la sociología de la juventud*. Buenos Aires: Kapelus.
- Alvarado, Sara Victoria, y Pablo Vommaro. 2010. *Jóvenes, cultura y política en América Latina: algunos trayectos de sus relaciones, experiencias y lecturas (1960-2000)*. Rosario: Clacso.
- Alvarado, Sara Victoria, Silvia Borelli, y Pablo Vommaro. 2012. *GT juventud y prácticas políticas en América Latina: comprensiones y aprendizajes de la relación juventud-política-cultura en América Latina desde una perspectiva investigativa plural*. Rosario: Clacso.
- Arce-Riffo, Javiera y Suárez-Cao, Julieta. 2021. “Todo lo bueno que trajo la paridad”, Mayo 19. <https://www.ciperchile.cl/2021/05/19/todo-lo-bueno-que-trajo-la-paridad/>
- Arroyo, Alejandra, y Alicia Girón. 2008. “Discriminación de género a las mujeres políticas. De la casa al parlamento: género, clase, etnia, color y educación”. *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, coordinado por María Luisa González y Patricia Rodríguez, 77-92. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Balardini, Sergio. 2005. “¿Qué hay de nuevo, viejo?”. *Nueva sociedad*, (200): 96-109.
- Barrancos, Dora. 2019. “A defiant women’s movement rises up in Argentina”. *CGTN America*, Febrero 17. <https://america.cgtn.com/2019/02/17/a-defiant-womens-movement-rises-up-in-argentina>.
- Batlle, Margarita, Lucía Miranda, y Julieta Suárez-Cao. 2021. “Las trayectorias políticas de las congresistas en la región andina”, Julio 7. <https://agendapublica.es/desde-lo-nacional-o-lo-local-el-camino-de-las-congresistas-andinas-y-chilenas/>
- Cembrano, Fernando. 1986. “La juventud y el cambio social”. *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, (65): 165-180.
- Chasqueti, Daniel, y Daniel Buquet. 2004. “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”. *Política* (otoño), (42): 221-247.
- Chasqueti, Daniel. 2015. “El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo”. *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina* editado por Manuel Alcántara y Mercedes García Montero, 1-19. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- Chaves, Mariana. 2006. "Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales". *Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General de San Martín*, 2 (5): 1-111.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2020. *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Došek, Tomás, María Belén Elías y Julieta Suárez-Cao. 2021. "¿Por qué tan pocas mujeres en las gobernaciones chilenas?", Junio 23. <https://agendapublica.es/por-que-tan-pocas-mujeres-en-las-gobernaciones-chilenas/>
- Duarte, Klaudio. 2000. "¿Juventud o juventudes? Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente". *Última década*, 8 (13): 59-77. DOI: 10.4067/S0718-22362000000200004
- Espinal Solano, Manuela. 2019. "Estamos Listas, movimiento de mujeres que entró al Concejo de Medellín". *El Tiempo*, Noviembre 18. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/concejala-de-estamos-listas-movimiento-de-mujeres-en-medellin-434416>
- Feixa, Carles. 1998. "Boïtes, clubs, raves metamorfosi de la festa juvenil". *Revista d'etnologia de Catalunya* (13): 88-103.
- Freidenberg, Flavia. 2015a. "Cosa de hombres". *Revista Voz y Voto* (269): 28-30.
- Freidenberg, Flavia. 2015b. "Sin mujeres, no hay democracia", Octubre 20. <https://estepais.com/impreso/sin-mujeres-no-hay-democracia/>
- Freidenberg, Flavia. 2018. "Ellas también saben. Estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política". *Pluralidad y Consenso, Revista del Senado de la República*, 8 (35): 87-101.
- Freidenberg, Flavia. 2019. "Las reformas electorales inclusivas y la representación política de las mujeres". *Marcos regulatorios nacionales e internacional*, editado por Ignacio Lara, 29-64. Buenos Aires: Asuntos del Sur.
- Freidenberg, Flavia. 2021. "Elecciones en México: La conquista del 'relato'". Junio 9. <https://agendapublica.es/cambios-electorales-ni-irrelevantes-ni-tragicos/>
- Freidenberg, Flavia, y Mariana Caminotti. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (228): 121-144. DOI: 10.1016/S0185-1918(16)30042-3

- Freidenberg, Flavia, y Sara Lajas García. 2015. “De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina”. *Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- García, María. 2018. “América Latina gobernada solo por hombres: ¿coincidencia o reflejo de discriminación?”, Marzo 14. <https://mundo.sputniknews.com/opinion/201803141076999928-latinoamerica-politica-presidentes-genero>
- Garrido, Lucy. 2021. *Informe país 2020: Uruguay*. Uruguay: Articulación Feminista Marcosur y Cotidiano Mujer.
- Generación Igualdad. 2020. *Consulta regional de juventud hacia Beijing+25 América Latina y el Caribe. Declaración de las Juventudes Feministas Latinoamericanas y del Caribe*. Santiago de Chile: ONU Mujeres.
- Izquierdo, María Jesús. 1998. “El malestar en la desigualdad”. *Papers* (62): 180-184. DOI: 10.5565/rev/papers/v62n0.1072
- Johnson, Niki. 2011. “El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario”. *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*, coordinado por Niki Johnson, Graciela Sapriza, Alejandra López, Carolina Pallas, Alicia Castro, Oscar Sarlo, Constanza Moreira y Miguel Andreoli, 185-228. Uruguay: Universidad de la República y la Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Johnson, Niki. 2015. “Actores y discursos en la construcción del aborto como tema de la agenda política en Uruguay, 1985-1993”. V Jornadas de Historia Política. Jornadas llevadas a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, 8, 9 y 10 de julio de 2015.
- Llanos, Beatriz. 2019. *Surcando olas y contraolas. Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional.
- Maffia, Diana s.f. “Paridad en la participación política de las mujeres y otros grupos -discriminados por su género”. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/diana_maffia.pdf
- Martín Criado, Enrique. 1998. *Producir la juventud. Crítica de la sociología de la juventud*. Madrid: Istmo.
- Misión de Observación Electoral. 2021. “En revisión del código electoral, Corte Constitucional debe garantizar la transparencia y la inclusión en los procesos

democráticos: MOE”, Abril 8. <https://moe.org.co/en-revision-del-codigo-electoral-corte-constitucional-debe-garantizar-la-transparencia-y-la-inclusion-en-los-procesos-democraticos-moe/>

Muñoz-Pogossian, Betilde. 2016. “Modelos de reclutamiento en los partidos políticos: Reformas, retos y buenas prácticas para la representación de las mujeres”. *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, 205-234. Ciudad de México: OEA/UNAM/PUCP/SAAP.

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2020). 2020. *Reformas al Régimen Electoral de Género en el Poder Legislativo Nacional*. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/TablaGenero%5E0Politica_10.09.2020-1.pdf

ONU Mujeres. 2020. “Prevención de la violencia contra las mujeres frente a covid-19 en América Latina y El Caribe”. https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/05/es_prevenccion%20de%20violencia%20contra%20las%20mujeresbrief%20espanol.pdf?la=es&vs=3033

Panbianco, Angelo. 1994. “Comparación y explicación”. *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 81-104. Madrid: Alianza.

Quijano, Anibal. 2007. “Colonialidad del poder y clasificación social”. *El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, editado por Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Ruiz Tena, Cora. 2020. “La interseccionalidad desde los Sures. Los obstáculos de la participación política de las mujeres en América Latina”. *Remar a contracorriente. Juventudes y participación política en contextos de violencia y vulnerabilidad*, coordinado por Matías Bianchi, e Ignacio Lara, 107-142. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Ruiz Tena, Cora, y Mercedes, D'Alessandro. 2019. *La innovación política desde los feminismos. Estrategias de incidencia para la legalización del aborto en la Argentina*. Buenos Aires: Asuntos del Sur.

Sartori, Giovanni. 1970. “Concept, misinformation in Comparative Politics”. *American Political Science Review*, 64 (4): 1033-1053. DOI: 10.2307/1958356

- Sartori, Giovanni. 1994. “Comparación y método comparativo”. *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, 29-50. Madrid: Alianza.
- Sinisterra-Ossa, Lizeth, Inge Helana Valencia, y Laura Villegas. 2020. “Constructores de paz: Aportes afrojuveniles y afrofemeninos en la Colombia urbana del postacuerdo”. *Remar a contracorriente. Juventudes y participación política en contextos de violencia y vulnerabilidad*, coordinado por Matias Bianchi, e Ignacio Lara, 143-178. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata, EDULP.
- Suárez-Cao, Julieta. 2021a. “No son 30 pesos, son 30 años”. *Revista Voz y Voto*, (338).
- Suárez-Cao, Julieta. 2021b. “Chile despertó”. *Mestiza Revista*. <https://revistamestiza.unaj.edu.ar/chile-desperto/>
- Tórrez, Mario Isaís. 2021. “Elecciones en América Latina: política y juventud. El mismo debate de siempre”. *DIAGONALCIEP*. Febrero 23. <https://diagonalciep.org/2021-elecciones-en-america-latina-politica-y-juventud-el-mismo-debate-de-siempre/>
- Unión Interparlamentaria. 2018. “Youth participation in national parliaments: 2018”. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-12/youth-participation-in-national-parliaments-2018>
- Unión Interparlamentaria. 2020. “Indicadores”. <https://oig.cepal.org/es/indicadores>
- Vega Ugalde, Silvia, y Flavia Mabel Tello Sánchez. 2009. *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Barcelona: Centro Eurolatinoamericano de Formación Política ‘Mujeres y Ciudad’.

[Sobre la autora]

CORA RUIZ TENA

Politóloga por la Universidad Pompeu Fabra. Máster Interuniversitario en Juventud y Sociedad, Universidad de Girona. Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires (tesis en elaboración). Diplomada en políticas y sexualidades por Flacso Argentina. Sus intereses de investigación se focalizan en temas de género, interseccionalidad, juventudes y participación política. Es parte de la Red de Politólogas.

A decorative element consisting of a series of vertical stripes in a light blue-grey color, running from the top to the bottom of the page. The stripes are of varying widths and are positioned on the left side of the page.

VARIA

Violencia política contra las mujeres por motivos de género en América Latina. Estrategias legales y el rol de los organismos electorales

LAURA ALBAINE

<lauraalbaine@yahoo.com.ar>

Universidad de Buenos Aires

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Argentina

ORCID: 0000-0002-4021-0892

[Resumen] Este trabajo se orienta a analizar la violencia política contra las mujeres por motivos de género y los tipos de estrategias legales adoptadas en América Latina. Se identifican las disimilitudes y posibilidades que representan cada una de estas estrategias; y en especial se enfatiza sobre la necesidad de establecer a través del diseño del texto legal un andamiaje institucional orientado a la prevención, sanción y erradicación. Dentro de este marco, se destaca la importancia de facultar a los organismos electorales para actuar contra esta problemática; especialmente durante los procesos electorales, dado que tiende a incrementarse la violencia política contra las mujeres por motivos de género en sus etapas constitutivas a través de manifestaciones específicas asociadas a reglas formales e informales asociadas a esta instancia.

[Palabras clave] Violencia política contra las mujeres por motivos de género, estrategias legales, organismos electorales, América Latina.

[Title] Gender-based political violence against women in Latin America. Law strategies and electoral institutions

[Abstract] This work is aimed at discussing the political violence against women for reasons of gender, arising specially in the electoral instance; being conceived as the main obstacle to progress towards substantive equality. To that effect, the legal strategies adopted in Latin America that constitute opportunities to their institutional approach are detected; with the electoral organisms being key actors to act on this problem and guarantee electoral processes that are free from gender-based forms of violence.

[Keyword] Political violence against women for reasons of gender, legal frameworks, electoral organisms, Latin America.

[Recibido] 24/03/21 y [Aceptado] 08/05/21

ALBAINE, Laura. 2021. "Violencia política contra las mujeres por motivos de género en América Latina. Estrategias legales y el rol de los organismos electorales", *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 163-188.

DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.07

1. INTRODUCCIÓN

Aún en el siglo XXI, la participación política de las mujeres enfrenta una diversidad de obstáculos asociados a ciertas reglas formales e informales que configuran una lógica patriarcal del quehacer político (MACHICAO 2011; ARCHENTI Y ALBAINE 2018) sustentada principalmente sobre asimetrías de las relaciones de poder en términos de género (CERVA 2014) que restringen o anulan el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Así, las mujeres que deciden participar en forma activa en la competencia político-electoral tienden a sufrir diversas prácticas de discriminación y otras formas de violencia por motivos de género que no se condicen con los avances legales alcanzados en el plano nacional y compromisos internacionales asumidos por los Estados que propugnan por la igualdad y justicia entre varones y mujeres; y en especial su deber de garantizar una vida libre de toda forma de violencia.

Este hecho incide sobre las posibilidades del ejercicio de la ciudadanía política de más de la mitad de la población mundial y, por ende, sobre la calidad de las democracias que manifiestan cierta ineficacia en efectivizar los logros formales alcanzados en términos de género. En consecuencia, la violencia política contra las mujeres por motivos de género configura una dinámica democrática desigual e injusta, hecho que constituye un obstáculo para promover su participación política (KROOK 2020; FREIDENBERG 2017; PISCOPO 2017; ALBAINE 2015), y, en consecuencia, avanzar hacia la igualdad sustantiva¹ (capaz de conciliar el plano formal y el ejercicio real de sus derechos políticos y electorales) y el desarrollo sostenible en América Latina, así como en otras regiones del mundo.

Esta problemática ha sido naturalizada, minimizada e invisibilizada a lo largo de la historia como el modo común de hacer política asociada a la persistencia del sistema patriarcal (MACHICAO 2011; TORRES GARCIA 2017) diseminado a nivel social y político institucional. Así, resulta posible identificar un tipo de violencia política contra las mujeres por motivos de género en la sociedad y uno específico de carácter institucional que se plasma en la dinámica formal e informal de ciertas instituciones políticas (ARCHENTI Y ALBAINE 2018) como

1 La igualdad sustantiva refiere a la igualdad de resultados, es decir, el equilibrio entre mujeres y varones en instancias de decisión colectiva (BAREIRO Y SOTO 2015).

los partidos políticos. Estos últimos, durante los procesos electorales, tienden a condicionar la trayectoria política de las mujeres en su rol de aspirantes, precandidatas, candidatas; así como una vez que resultan electas.

Iniciado este milenio, esta problemática ha cobrado relevancia principalmente a través de la emergencia de un nuevo paradigma asociado a la participación política de las mujeres que instaló la necesidad de promover su acceso a cargos de representación ciudadana y espacios de toma de decisión política; y abordar institucionalmente la violencia política contra las mujeres por motivos de género. Es decir, se suscitó el debate sobre la necesidad de acelerar el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisión pública y política; a la vez de garantizar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales libres de toda forma de violencia con el fin último de avanzar hacia la construcción de democracias sustentadas sobre la igualdad sustantiva. Así, se comenzó a reflexionar en forma cuasi conjunta sobre la importancia de adoptar marcos normativos sobre paridad y violencia política contra las mujeres por motivos de género: hecho que resultó en la región en ciertas reformas legislativas en la materia y la promoción de la génesis de una nueva configuración de la dinámica electoral en términos de género. En especial, se reconoció la violencia política contra las mujeres por motivos de género como el principal obstáculo para promover la efectividad de la paridad electoral y restringir o anular sus derechos humanos.

En este escenario, algunos países de América Latina adoptaron marcos legales y otros tipos de regulaciones en materia de violencia política contra las mujeres por motivos de género, como protocolos interinstitucionales, rutas de atención, protocolos al interior de los partidos políticos y en las Asambleas Nacionales, entre otros. Estos fueron diseñados sobre leyes preexistentes y compromisos internacionales asumidos por los Estados aplicables tal como la “Convención de Belém do Pará” y la “Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (ALBAINE 2021).

Estos avances han sido promovidos principalmente a través de los consensos regionales adoptados iniciados este milenio (Quito en 2007, Brasilia en 2010 y República Dominicana en 2014), la Conferencia de Población y Desarrollo de Montevideo (2013 y 2016) y, especialmente, por la confluencia, en 2015, de tres instrumentos normativos que aceleraron este proceso: la Norma Marco

para consolidar la Democracia Paritaria (ONU Mujeres/Parlatino), la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres (OEA/CIM) —primer acuerdo regional en la materia— y la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta última estableció la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas como meta para los 193 Estados firmantes. A esto se le suma el activismo de los movimientos de mujeres que contribuyeron a la desnaturalización y visibilización de la violencia política contra las mujeres por motivos de género.

Asimismo, cobra particular relevancia la adopción de la “Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las mujeres” (2017) y el “Protocolo Modelo para Partidos Políticos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política” (2019). Ambos son instrumentos de carácter referencial cuyo propósito es orientar a los Estados y partidos políticos sobre las posibilidades institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar esta expresión de violencia de género en diversas instancias de la competencia político y electoral. En el interludio de este proceso es de destacar la experiencia pionera a nivel mundial de Bolivia en adoptar la “Ley N° 243 Contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres” (2012) y el andamiaje normativo y otros tipos de regulaciones que prosiguieron en ese país para abordar esta problemática, especialmente en la instancia electoral. Todo esto a pesar de que su existencia aún no ha garantizado su eficacia, dado que desde su promulgación ningún agresor ha recibido una sanción (EL PAÍS 2020). Este hecho se asocia particularmente a que la violencia contra las mujeres en política por motivos de género tiende a ser tolerada o minimizada por los actores políticos responsables de aplicar la ley —u otro tipo de instrumento regulatorio— principalmente debido a su naturalización histórica (ALBAINE 2021).

Dentro de este marco, este trabajo se orienta a abordar las reformas legales en materia de violencia política contra las mujeres por motivos de género adoptadas en América Latina. A tal efecto son abordados el universo de países que han adoptado algún tipo de marco legal sobre esta problemática y se reflexiona sobre la importancia de establecer desde el plano formal una dinámica institucional de acción para su prevención, atención, sanción y erradicación. En particular, se enfatiza sobre la necesidad de facultar a los organismos electorales a través de los marcos legales para actuar en forma expedita, especialmente

frente a la violencia política contra las mujeres por motivos de género suscitada en la instancia electoral. A tal efecto, el primer acápite aborda el concepto de la violencia política contra las mujeres por motivos de género en términos generales y luego identifica ciertas manifestaciones propias que adquiere en la instancia electoral. El segundo describe las estrategias legales adoptadas en la región y reflexiona sobre ciertas fortalezas y debilidades que estas representan para abordar institucionalmente la violencia política contra las mujeres por motivos de género. El tercero enfatiza sobre el rol clave de los organismos electorales a fin de actuar frente a esta problemática a través de algunos ejemplos a partir de la legislación comparada adoptada en la región. Por último, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

2. VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES POR MOTIVOS DE GÉNERO. UNA APROXIMACIÓN SOBRE SUS MANIFESTACIONES EN LA INSTANCIA ELECTORAL

El incremento del acceso de las mujeres a cargos de representación y espacios de toma de decisión política –promovido por las cuotas de género y más recientemente por la paridad– ha incrementado y visibilizado formas de violencia contra las mujeres por motivos de género (ALANIS 2020; ALBAINE 2015) preexistentes. Asimismo, se han evidenciado nuevas modalidades asociadas a especificidades de estas reglas, tal como el principio de alternancia (que suele acompañar las normas paritarias) como un ejercicio compartido del cargo de las mujeres en beneficio de los varones.

No obstante, esta problemática no debe ser pensada solo como una consecuencia del empoderamiento político de este grupo social vinculado a la implementación de ambas medidas, sino también que debe ser asociada a la compleja realidad de precarización social y económica que atraviesan las sociedades latinoamericanas (SEGATO 2017). Es decir que no se trata de cuestionar la efectividad de la paridad política en relación con su incidencia sobre el ejercicio de la violencia de género, sino de promover la adopción de marcos legales u otros tipos de regulaciones capaces de abordar institucionalmente la violencia política contra las mujeres por motivos de género (ARCHENTI Y ALBAINE 2018) de carácter estructural. Violencia que muchas mujeres sufren y otras no logran percibir aún por falta de mecanismos para identificar esta problemática.

La violencia política contra las mujeres por motivos de género constituye un problema de derechos humanos (FERRAJOLI 1999; FACIO 2009; TORRES GARCÍA 2010 y 2017) que acucia la calidad de las democracias en su conjunto. Como afirma Alanis Figueroa (2017), esta problemática debe entenderse como una modalidad específica de violencia de género por el solo hecho de ser mujer, que resulta en la violación de sus derechos políticos y electorales de 1. votar, 2. ser electa, 3. de asociación política y 4. de desempeño de cargos públicos.

En términos generales, la violencia política contra las mujeres por motivos de género es concebida socialmente como el costo que las mujeres deben acarrear para participar en la vida pública y política (BARDALL 2015; KROOK Y RESTREPO 2016), lo cual constituye una forma de cuestionar el *statu quo* de género establecido (OTÁLORA MALASSIS 2020; ARCHENTI Y ALBAINE 2013; BIROLI 2018).

A nivel regional, existe una conceptualización al respecto de carácter referencial a través de la *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política* definida como:

cualquier acción, conducta u omisión, realizada en forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica (COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES 2017 ARTÍCULO 3).

De este modo, se establecen los aspectos constitutivos de esta problemática, a saber:

- El tipo de acción: cualquier acción, conducta u omisión.
- El modo de ejercicio: en forma directa o a través de terceros.
- La causa motivacional (la variable de género): por ser mujer y cómo afecta de manera desproporcionada.
- Sus consecuencias: daño o sufrimiento a una o varias mujeres.
- Su objeto: menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos.

- Los tipos de violencia: violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica, entre otros.

En especial, durante la instancia electoral, la violencia política contra las mujeres por motivos de género tiende a incrementarse precisamente por estar en juego la distribución del poder político en el nivel intrapartidario e interpartidario. En términos generales, es posible afirmar que el poder político se sustenta principalmente sobre:

- La capacidad de obtener votos del electorado y el acceso a cargos de toma de decisión política.
- La capacidad de influenciar sobre la dinámica interna de la organización partidaria y adquirir disciplina partidaria.
- La posibilidad de influenciar en el proceso de selección de candidatos y confección de las listas.
- La disponibilidad de contar con recursos económicos, acceso a los medios de comunicación y uso de las redes sociales, sobre todo, en el desarrollo de las campañas electorales (ARCHENTI Y ALBAINE 2018).

Estas instancias son atravesadas por la variable de género plasmada en reglas formales e informales que tienden a acompañar la configuración del poder político. Como afirma el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Dubravka Šimonović:

las elecciones son un momento clave en el que se establece el poder y se hace realidad el derecho de voto, la violencia contra la mujer en las elecciones sigue siendo un obstáculo importante para que las mujeres ejerzan su derecho a participar en la vida política y pública y constituye una categoría específica de violencia contra la mujer en la política (ŠIMONOVIC 2018, 9-10).

En América Latina, se han realizado algunas investigaciones al respecto que corroboran la magnitud y el carácter generalizado de esta problemática en la instancia asociada a los comicios y sus etapas constitutivas. A modo de ejemplo, en Argentina, según un monitoreo realizado por el Foro Violencia Política

Contra las Mujeres y Disidencias² durante las elecciones 2019 demostró que un 85% de las políticas mujeres sufren violencia de género a través de sus perfiles en Twitter, Facebook e Instagram. En México, la consultora Etellekt en su reporte “Violencia Política contra Mujeres en México 2018” constató una cifra de 106 mujeres políticas, candidatas o precandidatas agredidas, de las cuales 43 de ellas fueron actos de intimidación o amenazas, cometidas principalmente de manera anónima (26), por comandos armados (20) o grupos opositores (11) (MOLINA 2018). En el Perú, el Jurado Nacional de Elecciones, junto con organizaciones de la sociedad civil, registraron situaciones de acoso político por motivos de género en las elecciones regionales y municipales del 2018, de modo que detectaron que 4 de cada 10 candidatas sufrieron este tipo de situaciones (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2018). En tanto, en las elecciones congresales extraordinarias del 2020, el 52% de las candidatas manifestaron haber sufrido alguna manifestación de este tipo de violencia.³

En particular, la violencia política contra las mujeres por motivos de género en la instancia electoral tiende a ser acompañada por manifestaciones específicas asociadas a sus diversas etapas constitutivas, a saber: a. preelectoral, b. electoral y c. poselectoral; hecho que afecta la integridad de los comicios (ALANIS FIGUEROA 2020). Este escenario incide sobre los roles y el desempeño de las mujeres como 1. aspirantes, 2. precandidatas, 3. candidatas y 4. en la emisión del voto. Como consecuencia, suele evidenciarse principalmente a. temor de las mujeres de candidatearse, b. renuncia a precandidaturas y candidaturas, c. menores recursos para llevar adelante una campaña electoral, d. menor cantidad de mujeres en la oferta electoral, e. menor cantidad de mujeres electas; y f. emisión del voto en forma no autónoma; entre muchas otros.

Dentro de este marco, el Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Dubravka Šimonović, alerta que la violencia política en la instancia electoral que tienden a sufrir las mujeres difiere de la que experimentan los hombres. Esto a causa de la dimensión de género de las violaciones, la violencia

2 El Foro estuvo conformado por la Asociación Nacional de Politólogos (ANAP), el Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL), el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y el Observatorio de violencia contra las mujeres y disidencias en política “Julietta Lanteri” de las Fundaciones Fundeco y Friedrich Ebert (FES).

3 Información brindada por Parwa Oblitas (JNE) en el webinar internacional Elecciones generales 2021 con paridad y alternancia: ¿Cuál es la agenda sobre acoso político en Perú? Organizado por el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (NOR).

sexual, los ataques a su integridad moral, y la manera en que son denigradas de manera sexualizada, entre otros tipos de prácticas; más aún por aspectos asociados a la interseccionalidad, tal como su origen étnico, identidad de género, condición etaria, entre otros (ŠIMONOVIC 2018).

Algunas manifestaciones de violencia política contra las mujeres por motivos de género en la instancia electoral son mensajes misóginos en propaganda electoral, ataques en redes sociales o la obstaculización del ejercicio de un cargo de elección. Se rechaza de manera expresa y pública que las mujeres compitan por las candidaturas a través del argumento que no están capacitadas (FREIDENBERG Y GILAS 2020); en el proceso de selección y nominación de candidaturas, las mujeres tienden a ser nominadas en distritos considerados perdedores mientras que los varones son postulados en distritos donde, históricamente, el partido político cuenta con altas probabilidades de ganar la elección (LANGSTON Y APARICIO 2011); la conformación estratégica en términos de género de las listas de candidaturas se rige por una lógica patriarcal que tiende a privilegiar la ubicación de varones en las posiciones con mayores posibilidades de elección, como los encabezamientos de las nóminas (LLANOS Y ROZAS 2015); en el proceso de inscripción y registro de candidaturas ante el organismo electoral competente se suelen brindar datos falsos o incompletos acerca de la identidad o sexo de la candidata o persona designada, con el propósito de que sea rechazada (ALBAINE 2015 Y 2018A). Una vez que la lista es registrada, algunas candidatas suelen ser obligadas a renunciar para que las reemplace un varón, práctica también frecuente una vez que las mujeres resultan electas (BALDEZ Y BRAÑEZ 2005).

Asimismo, durante el desarrollo de la campaña electoral se producen hechos como la destrucción de las piezas de campaña de las mujeres, agresiones sexuales y actos de difamación, tanto de su vida pública como privada. Estos hechos son capaces de afectar tanto su imagen política como su reputación personal, especialmente a través de las redes sociales. A esto se le suma el financiamiento desigual en términos de género y acceso diferenciado a otras instancias asociadas a este proceso, como los medios de comunicación.

Estas manifestaciones de violencia política de género requieren ser abordadas a través del diseño de estrategias legales u otros tipos de regulaciones

(protocolos de actuación institucional)⁴ con el propósito de que sean prevenidas, atendidas, sancionadas y erradicadas; y, en consecuencia, sean capaces de garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral en términos de género. En especial, la adopción de marcos legales constituye oportunidades institucionales para que las víctimas puedan identificar y denunciar esta problemática —al ser reconocida esta expresión de violencia de género desde el plano formal—, así como para que las autoridades competentes sean capaces de actuar al respecto (ALBAINE 2020). En este sentido, las estrategias legales adoptadas en América Latina representan un escenario diverso a través del diseño del texto normativo para que los Estados actúen al respecto —más allá de la existencia de normas y compromisos internacionales aplicables en la materia—, con el fin último de que estos hechos no queden en la impunidad.

3. ESTRATEGIAS LEGALES SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES POR MOTIVOS DE GÉNERO

En América Latina se ha suscitado principalmente un impulso orientado a adoptar marcos legales sobre violencia política contra las mujeres por motivos de género (ALBAINE 2015; FREIDENBERG 2017; RESTREPO SANÍN 2020) de carácter gradual, y disímil, según su tipo y alcance. En términos generales, los avances legales adoptados para abordar la violencia política contra las mujeres por motivos de género pueden ser clasificados a saber, en:

- La adopción de leyes específicas: Bolivia (2012), Panamá (2020) y Perú (2021).
- La incorporación de su conceptualización en las leyes de violencia de género: Argentina (2019), Bolivia (2013), Ecuador (2018), El Salvador (2021), México (2020), Panamá (2013), Paraguay (2016) y Uruguay (2018).
- Su incorporación en diversas normas que regulan la competencia político-electoral, la violencia de género y otros tipos de leyes asociadas a

⁴ Es de destacar el caso mexicano que ante las dificultades para adoptar un marco legal se estableció un *Protocolo de acción interestatal para atender los casos de violencia contra las mujeres en política* (2016) sustentado sobre normas preexistentes del ámbito nacional y compromisos internacionales asumidos capaces de abordar esta problemática. En México, la adopción de un marco legal nacional sobre violencia contra las mujeres en política se logró a través del Decreto N° 142 (13 de abril de 2020).

instituciones con facultad de acción en materia de violencia política contra las mujeres por motivos de género, tal como las reformas y adiciones legislativas adoptadas en México (2020).

- Su incorporación en el Código Electoral, tal como en Colombia (2020) y Ecuador (2020).

Cabe destacar que estas reformas legales poseen carácter no excluyente; es decir, pueden coexistir y constituyen mecanismos de refuerzo y perfeccionamiento de la ley —tal como son sus reglamentaciones— y otros mecanismos regulatorios especialmente en la instancia electoral. A modo de ejemplo en Bolivia, además de la Ley N° 243 (2012) y la Ley N° 348, *Ley integral para garantizar una vida libre de violencia* (2013), se adoptó el Decreto Supremo 2935/2016 —regulatorio de la primera de estas normas—, el *Reglamento para el trámite de denuncias y renunciaciones* emitido por el Tribunal Supremo Electoral (2017), la *Ley de Organizaciones Políticas* (2018) y el *Reglamento que regula el proceso y procedimientos para la inscripción y registro de candidaturas en el proceso electoral de Elecciones Generales 2020*. Es decir, la violencia política contra las mujeres es abordada desde el plano formal en forma transversal a nivel social y político institucional capaz de establecer competencias institucionales de acción para su prevención, atención, sanción y erradicación.

En igual sentido, en México, la reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres por motivos de género adoptada a través del Decreto N° 142 (13 de abril de 2020) modificó y adicionó diversas disposiciones para garantizar que el Estado aborde esta problemática en forma transversal. Esto a través de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Dentro de este marco, cabe destacar que el Instituto Nacional Electoral aprobó modificaciones a su *Reglamento de Elecciones* (2020) para adecuarlo a aquellas reformas.

En tanto, el análisis de la incorporación de la violencia política contra las mujeres por motivos de género a través de las leyes integrales de violencia de

género —tal como en Argentina (Ley N° 27.533, 2019), Ecuador (*Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres*, 2018), Panamá (Ley N° 82, 2013), Paraguay (Ley N° 5.777, 2016) y Uruguay (Ley N° 19.580, 2018)— tienden a presentar un vacío principalmente respecto a sus manifestaciones asociadas y la dinámica institucional de actuación frente a esta expresión de violencia de género.

En términos generales, los marcos legales adoptados en América Latina varían especialmente en cuanto a:

- La conceptualización de la violencia política contra las mujeres por motivos de género. En este aspecto, resulta especialmente dificultoso establecer en el diseño del texto legal el género como variable impulsora de estos tipos de actos en el ámbito político y electoral, más aún en contextos de violencia política generalizada.
- La existencia o no de una nómina de manifestaciones constitutivas de esta expresión de violencia de género, clasificadas según su gravedad y tipos (faltas o delitos).
- Las vías de denuncia administrativa, electoral y penal, en caso que sean especificadas.
- La enunciación explícita de las sanciones a aplicar según la gravedad de los actos y su temporalidad, en la cotidianeidad del quehacer político o en una instancia electoral. En este sentido, existen diversos tipos de sanciones: administrativas, electorales y penales.
- Las prescripciones establecidas o no para partidos políticos —y otros tipos de organización política—, medios de comunicación y redes sociales.
- La existencia o no de instancias institucionales de acción orientadas a la prevención, a la denuncia y a la atención, al acompañamiento, a la sanción y a la protección de las víctimas.

En particular, resulta clave que los marcos legales sean capaces de establecer competencias institucionales e interinstitucionales de acción —a través de instituciones existentes o evalúen la creación de instancias específicas— a fin de

delimitar el respectivo procedimiento mediante mecanismos de celeridad de actuación y con un enfoque de interseccionalidad —si el caso lo requiriese— capaz de promover su efectiva resolución.

Es decir, resulta imprescindible que la violencia política contra las mujeres por motivos de género sea atendida en forma expedita a través de la definición de un entramado institucional de acción, especialmente durante los comicios que requieren una resolución inmediata de los casos. Esto conlleva a reflexionar sobre las posibles facultades que deben adoptar los organismos electorales a través del diseño del texto legal en pos de prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por motivos de género en esta etapa clave de la dinámica democrática.

TABLA 1
 América Latina. Marcos legales sobre violencia política contra las mujeres por motivos de género

País	Marcos legales
Argentina	Ley N° 26.485 (2009)
	Decreto N° 1011/2010
	Ley N° 27.533 (2019)
Bolivia	Ley N° 243 (2012)
	Ley N° 348 (2013)
	Decreto Supremo N° 2935/2016
	Ley de Organizaciones Políticas (2018)
Colombia	Código Electoral (2020)
Ecuador	Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018)
	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (2020)
El Salvador	Decreto N° 520 (2011)
	Reforma a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (2021)



→

México	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020).
Panamá	Ley N° 82 Tipifica el feminicidio y la violencia contra las mujeres (2013) Ley N° 184 (2020)
Paraguay	Ley N° 5777 De Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia (2016) Decreto Reglamentario N° 6973 (2017)
Perú	Ley N° 31155 Que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política (2021)
Uruguay	Ley N° 19.580 Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Asambleas Nacionales de cada país.

4. EL ROL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Los organismos electorales constituyen instituciones clave para abordar la violencia política contra las mujeres por motivos de género, especialmente en la instancia electoral. A tal efecto, los marcos legales, en esta materia, deben facultar a estas instituciones para recibir las denuncias de esta índole con el propósito de proceder de manera inmediata a reparar los derechos restringidos o anulados de las mujeres suscitados en los comicios. Asimismo, estos deben tener competencia para acompañar este procedimiento a través de la aplicación o solicitud de medidas cautelares o de mecanismos de protección y ejecutar medidas de reparación inmediata. Precisamente, las víctimas no pueden estar sujetas a un proceso legal que se resolverá una vez finalizada la contienda electoral para reparar sus derechos electorales, en especial, su derecho a ser elegidas en condiciones de equidad (ALBAINE 2018B Y 2020).

En este sentido, la *Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres* (2017) establece, en su artículo 32, que el órgano electoral administrativo o jurisdiccional debe proteger a la mujer candidata durante la campaña electoral. Para esto, se dispone que este tome todas las medidas necesarias para que la situación de violencia política cese y no incida sobre la competencia político-electoral.

En América Latina, ciertos marcos legales adoptados para abordar la violencia política contra las mujeres por motivos de género han incorporado prescripciones que pueden ser replicadas por otros Estados de la región de acuerdo a especificidades de su propio contexto político institucional. A modo de ejemplo, en Bolivia la Ley N° 243 -*Contra el acoso y/o violencia política hacia las mujeres* (2012)- establece: “(Renuncia) A efectos de aplicación de la presente ley, las candidatas electas y/o en el ejercicio de la función político-pública deberán presentar renuncia a su candidatura o titularidad del cargo que ejercen en primera instancia al Órgano Electoral Plurinacional” (ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL 2012 ARTÍCULO 24). Asimismo, con el propósito de establecer un procedimiento, en el artículo 25 prescribe que: “Las autoridades y/o servidores o servidoras públicas del Órgano Electoral que tengan conocimiento de la comisión de actos de acoso y violencia política, remitirán los antecedentes, bajo responsabilidad, al Ministerio Público” (ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL 2012 ARTÍCULO 25). De este modo, se establece al Órgano Electoral Plurinacional como institución receptora de renunciaciones a una candidatura o un cargo. En tanto, se especifica que, el órgano electoral detecta la efectiva asociación de la renuncia con actos de acoso y violencia política por motivos de género, el caso será remitido al Ministerio Público con sus respectivos antecedentes.

Con el propósito de efectivizar este procedimiento en ese país, se han adoptado diversos reglamentos en la instancia electoral. Un ejemplo de ello ha sido el *Reglamento para el trámite de denuncias y renunciaciones por acoso y/o violencia política de mujeres candidatas, electas o en la función pública* (2017), el *Reglamento que regula el proceso y procedimientos para la inscripción y registro de candidaturas en el proceso electoral de Elecciones Generales 2020* (2020) y el *Reglamento de Faltas y Sanciones* (2020)—que comprende esta expresión de violencia de género—; todos estos emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones.

En tanto, en Ecuador, el Registro Oficial N°134 modificatorio de la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia* (2020) dispone que el Tribunal Contencioso Electoral es el órgano de la función electoral encargado de resolver las denuncias sobre afectaciones de violencia política de género (ASAMBLEA NACIONAL 2020 ARTÍCULO 61). A tal efecto, esta institución es la encargada de sancionar el incumplimiento de

las normas sobre violencia política de género (ASAMBLEA NACIONAL 2020 ARTÍCULO 70 INCISO 5).

En México, el Decreto de reforma (13 de abril de 2020) establece vías de denuncia e impugnación en materia electoral; a saber:

- El Procedimiento Especial Sancionador según lo dispone la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (ARTÍCULO 442).
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía a través de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (ARTÍCULO 80 INCISO H).

En el primero de los casos se especifica que cuando se presenten denuncias o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, instruirá el procedimiento especial (artículo 470 inciso II). Se establece que esta institución es la encargada de ordenar en forma sucesiva y de iniciar el procedimiento, así como de resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. En particular, se especifica que cuando las medidas de protección sean competencia de otra autoridad, la Secretaría Ejecutiva dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias (ART. 474 BIS INCISO I).⁵ En tanto, en lo que respecta a la reforma a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (2020) se establece que el juicio puede ser promovido por la ciudadana o el ciudadano cuando:

Considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN ARTÍCULO 80 INCISO h).

5 Asimismo, se establece que: 1. En caso que la conducta infractora sea del conocimiento de las autoridades electorales administrativas distritales o locales, de inmediato la remitirán, a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral para que ordene iniciar el procedimiento correspondiente (artículo 474 Bis inciso II); y 2. Cuando las denuncias presentadas sean en contra de algún servidor o servidora pública, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dará vista de las actuaciones, así como de su resolución, a las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, para que en su caso apliquen las sanciones que correspondan en términos de la *Ley General de Responsabilidades Administrativas* (ARTÍCULO 474 BIS INCISO III).

En síntesis, estos son algunos ejemplos incorporados en ciertos marcos legales para abordar la violencia política contra las mujeres a través de competencias de los organismos electorales. Un aspecto clave que debe acompañar el proceso de resolución de los casos es la implementación de medidas de protección, medidas cautelares y medidas de reparación; capaces de resguardar y garantizar los derechos electorales de las mujeres en forma inmediata.

4.1 MEDIDAS DE PROTECCIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y MEDIDAS DE REPARACIÓN

La *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política* (COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES 2017) establece que los órganos competentes, entre ellos el órgano electoral jurisdiccional, ante el riesgo inminente de un daño grave están facultados para implementar “medidas de protección y medidas cautelares” (COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES 2017 ARTÍCULO 37). Asimismo, se dispone de medidas de reparación integral orientadas a garantizar la plena satisfacción de los derechos de las víctimas, de sus familiares y de su comunidad; y garantizar la no repetición de los actos (COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES 2017 ARTÍCULO 47).

A modo de ejemplo, en Ecuador, el *Código de la Democracia* (2020) establece que el Tribunal Contencioso Electoral determinará las medidas de reparación integral de conformidad con la Ley y de acuerdo a la naturaleza de las infracciones o incumplimientos en materia electoral. A tal efecto, se establece que sus fallos y resoluciones constituyen jurisprudencia electoral, son de última instancia e inmediato cumplimiento y no serán susceptibles de revisión (ASAMBLEA NACIONAL 2020 ARTÍCULO 70).

En el caso de México, el Decreto de Reforma (13 de abril de 2020), a través de la modificación a la *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, prevé mediante el capítulo VI, “De las órdenes de protección”, implementar estos tipos de medidas. En materia de violencia política contra las mujeres en razón de género se establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los órganos jurisdiccionales electorales locales pueden solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de órdenes de

protección (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN 2015 ARTÍCULO 27). Asimismo, en relación con la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, establece en el capítulo II, “De las medidas cautelares y de reparación”, la posibilidad de ordenar medidas cautelares por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres por motivos de género (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN 2014 ARTÍCULO 463 BIS.) a través de las cuales se especifican las siguientes acciones:

- Analizar los riesgos y proponer un plan de seguridad.
- Retirar la campaña violenta contra la víctima, para lo cual se hacen públicas las razones.
- Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora.
- Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora.
- Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima o quien ella solicite.

Por otro lado, se establece que, en la resolución de los procedimientos sancionadores por violencia política en contra de las mujeres por razón de género, la autoridad resolutora debe evaluar la posibilidad de ordenar las medidas de reparación integral que correspondan considerando al menos las siguientes (CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN 2014 ARTÍCULO 463 TER.): a. Indemnización de la víctima; b. Restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia; c. Disculpa pública; y d. Medidas de no repetición.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto ciertas funciones posibles a adoptar por el órgano electoral, administrativo o jurisdiccional, así como otras instituciones que conozcan actos de gravedad de acoso o violencia política por motivos de género con el objeto de proteger a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Como se ha dicho en este trabajo, la violencia política contra las mujeres por motivos de género —en la cotidianeidad del quehacer político y durante los procesos electorales— es un problema de derechos humanos que incide sobre la calidad de las democracias. De ningún modo, la dinámica político-electoral puede ser concebida a través de prácticas violentas en términos generales, y especialmente hacia grupos históricamente oprimidos y vulnerados, tal como son las mujeres en su diversidad.

En América Latina, la visibilización y desnaturalización de esta problemática —junto al debate suscitado sobre la paridad electoral— promovió la adopción en ciertos casos de diversos tipos de estrategias legales u otros tipos de regulaciones para abordar institucionalmente la violencia política contra las mujeres por motivos de género, hecho que sitúa a la región a la vanguardia mundial.

Los logros alcanzados en materia legal para abordar la violencia política contra las mujeres por motivos de género en la región son disímiles no solo en cuanto al tipo de estrategia, sino también a una multiplicidad de aspectos que configuran el diseño del texto legal; hecho que incide sobre la posibilidad de su abordaje institucional a través de su prevención, sanción y erradicación; y, en consecuencia, sobre la impunidad o no de los actos. Dentro de este marco, los organismos electorales son instituciones clave que deben ser contemplados y facultados en el diseño del texto legal a efectos de abordar estas tareas, en ciertos casos con coordinación interinstitucional; y, en especial, actuar en forma expedita ante las manifestaciones de violencia política contra las mujeres por motivos de género suscitadas en la instancia electoral con el fin último de garantizar condiciones de equidad en la contienda electoral y su desarrollo libre de todo tipo de violencia de género.

En síntesis, el principal desafío en la región es legislar sobre esta problemática y establecer competencias institucionales de acción con el propósito de que la violencia política de género no quede en la impunidad. En sí se trata de desnaturalizar, a través de la adopción de marcos legales, formas políticas patriarcales que tienden a acompañar la dinámica política cotidiana y, en

especial, el desarrollo de los comicios. A tal efecto, las leyes son un instrumento clave para impulsar la génesis de una nueva cultura política capaz de conciliar el plano formal y real de los derechos políticos y electorales de las mujeres en su diversidad; y, en consecuencia, avanzar hacia la igualdad sustantiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alanis Figueroa, Carmen. 2017. "Violencia política hacia las mujeres. Respuesta del Estado ante la falta de una ley en México". *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 231-248. México DF: UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Alanis Figueroa, Carmen. 2020. *Violencia contra las mujeres en política*. <https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2020/11/c6172771-violencia-contra-las-mujeres-en-la-politica.pdf>
- Albaine, Laura. 2015. "Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (52): 145-62. DOI: 10.1714/iconos.52.2015.1675
- Albaine, Laura. 2018a. "Estrategias legales contra la violencia política de género. Las oportunidades de acción". La Ventana. *Revista de Estudios de Género*. La Ventana (julio-diciembre). 6 (48): 264-93.
- Albaine, Laura. 2018b. "Democracia paritaria: cómo prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres en política". ONU Mujeres.
- Albaine, Laura. 2020. *Mapeo de legislación o propuestas de ley que aborden y/o tipifiquen la violencia hacia las mujeres en política y principales debates legislativos al respecto*. ONU Mujeres/OEA CIM.
- Albaine, Laura. 2021. *Violencia contra las mujeres en política. Hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla. Programa Atenea-Por una democracia 50/50*. http://www.americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2021/03/IDEA_Atenea-Final.pdf
- Archenti, Nélica, y Laura Albaine. 2013. "Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador". *Revista Punto Género* (noviembre), (3): 195-219.
- Archenti, Nélica, y Laura Albaine. 2018. "O Feminismo na política. Paridade e violência política de gênero na América Latina. Participação político feminina na América Latina". *Cadernos Adenauer XIX* (1): 9-24.
- Baldez, Lisa, y Patricia Brañez. 2005. "¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso boliviano". *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, editado por Magdalena León, 141-168. Bogotá: UNIFEM, Flacso y Universidad Nacional de Colombia.

- Bardall, Gabrielle. 2015. "Towards a More Complete Understanding of Election Violence: Introducing a Gender Lens to Electoral Conflict Research". *4th European Conference on Politics and Gender (ECPG)*. ECPR Standing Group on Gender and Politics. Uppsala, Suecia.
- Bareiro, Line, y Lilian Soto. 2015. *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. Ciudad de México: ONU Mujeres.
- Biroli, Flávia. 2018. "Violence against Women and Reactions to Gender Equality in Politics". *Politics & Gender*, 14 (4): 681-85. DOI: 10.1017/S1743923X18000600
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (septiembre-diciembre), (222): 117-140.
- El País. 2020. "Pese a la promulgación de la Ley 243, persiste el acoso político hacia las mujeres", Septiembre 27. https://elpais.bo/tarija/20200618_pese-a-la-ley-243-persiste-el-acoso-politico-hacia-mujeres.html
- Facio, Alda. 2009. "El derecho a la igualdad de mujeres y hombres". *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, 65-78. Costa Rica: IIDH.
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías, la ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Freidenberg, Flavia. 2017. "La violencia política hacia las mujeres en América Latina: el problema, los debates y las propuestas". *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 13-42. México DF: UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina M. Gilas. 2020. "Violencia política en razón de género y armonización legislativa multinivel en México". *Derecho Electoral*, (202): 1-29.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2018. *Registros de acoso político. Elecciones regionales y municipales 2018*. Lima: JNE.
- Krook, Mona Lena. 2020. "Violence Against Women in Politics". *How Gender Can Transform the Social Sciences*, editado por Marian Sawer, Fiona Jenkins y Karen Downing, 57-64. Canberra: Springer.
- Krook, Mona Lena, y Juliana Restrepo Sanin. 2016. "Género y violencia política en América Latina: Conceptos, debates y soluciones". *Política y gobierno*, 23 (1): 127-162.

- Langston, Joy, y Francisco Javier Aparicio. 2011. "Gender quotas are not enough: how background and campaigning affect electoral outcomes". Documento de trabajo 434. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Llanos, Beatriz, y Vivian Roza. 2015. "Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina". Estocolmo: IDEA Internacional.
- Machicao, Ximena. 2011. "La participación política de las mujeres ¡Un dilema lejos de resolver!". *III Encuentro Latinoamericano de la Red Latinoamericana y del Caribe de Asociaciones de Mujeres Autoridades Electas de Gobiernos Locales*. Ponencia presentada en Quito-Ecuador. RedLamugol. ONU/MUJERES, AECID, DIPUTACIÓ BARCELONA (Xarxa de Municipis).
- Molina Héctor. 2018. "Más de un centenar de mujeres políticas y candidatas han sido agredidas en los últimos ocho meses: Etellekt", Junio 15. <https://www.economista.com.mx/politica/Mas-de-un-centenar-de-mujeres-politicas-y-candidatas-han-sido-agredidas-en-los-ultimos-ocho-meses-Etellek-20180615-0051.html>
- Otálora Malassis, Janine. 2020. "Mujer = ¿violencia?". *Revista Voz y Voto* (328): 54-58.
- Piscopo, Jennifer. 2017. "Los riesgos de 'sobre-legislar': Repensando las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina". *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 75-101. México DF: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Restrepo Sanin, Juliana. 2020. "Violence against Women in Politics: Latin America in an Era of Backlash". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 45 (2): 302-310. DOI: 10.1086/704954
- Segato, Rita. 2017. "Una falla del pensamiento feminista es creer que la violencia de género es un problema de hombres y mujeres". *Conclusión*, Agosto 23. <http://www.conclusion.com.ar/info-general/una-falla-del-pensamiento-feminista-es-creer-que-la-violencia-de-genero-es-un-problema-de-hombres-y-mujeres/08/2017/>
- Šimonović, Dubravka. 2018. *La violencia contra la mujer en la política. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*. Nueva York: ONU.
- Torres García, Isabel. 2017. *Violencia contra las mujeres en la política: investigación en partidos políticos de Honduras*. Honduras: Instituto Nacional Demócrata (NDI).
- Torres García, Isabel. 2010. *Derechos políticos de las mujeres y acoso político como práctica de discriminación*. Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para los

Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), PNUD, Programa de Cooperación de Fortalecimiento Municipal y Descentralización en Costa Rica (Fomude), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES

Asamblea Legislativa Plurinacional. 2012. “Ley N° 243 Contra el acoso y/o violencia política contra las mujeres”, Mayo 28. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/90299/104007/F226460565/BOL90299.pdf>

Asamblea Nacional. 2020. “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia”, Febrero 3. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12522-suplemento-alregistro-oficial-no-134>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2014. “Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”, Mayo 23. <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1396/ley-general-de-instituciones-y-procedimientos-electorales.pdf>

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2015. “Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, Diciembre 17. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. “Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, Abril 13. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_130420.pdf

Comisión Interamericana de Mujeres. 2017. “Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política”, Junio 9. <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>

Inter-American Commission of Women. 2019. “Protocolo Modelo para Partidos Políticos. Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política”. <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-ProtocoloPartidos-ES.pdf>

OEA. 2017. “Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres”, Mayo. <https://info.comvomujer.org.pe/catalogo/acopol/249-2017-es-law-acopol-reg.pdf>

[Sobre la autora]

LAURA ALBAINE

Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y es docente regular de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

Treinta años de educación cívica en México desde el ámbito electoral: el impacto de las reformas electorales (1990-2020)

ROBERTO HEYCHER CARDIEL SOTO

<roberto.cardiel@ine.mx>

Instituto Nacional Electoral

México

ORCID: 0000-0002-5641-7599

[Resumen] El Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral, de México ha tenido a la educación cívica entre sus atribuciones por más de treinta años. El artículo recorre el impacto de los procesos de reforma electoral en este periodo sobre aquella función. A partir de la revisión se concluye que los cambios en el plano político-electoral han brindado oportunidades para la actuación del INE, aunque los principales avances no han venido principalmente por las reformas normativas, sino por la experiencia en la implementación de programas. El aprendizaje institucional ha mejorado la conceptualización, el diseño y la implementación de los programas de educación cívica. Esto representa un avance que requiere complementarse para enfrentar los retos de las democracias modernas.

[Palabras clave] Educación cívica, ciudadanía, cultura cívica, reforma electoral, elecciones.

[Title] Thirty years of civic education from the electoral field: the impact of electoral reform processes (1990-2020).

[Abstract] The National Electoral Institute (INE), formerly the National Federal Institute, from Mexico has had for more than thirty years the legal mandate to perform civic education activities. This article studies in a detailed manner the impact of electoral reform on this area. I conclude that legal changes have brought opportunity areas for INE, but for the most part, advances are a consequence of the experience during the implementation phase of these programs. Institutional learning has made possible improvements in the conceptual framework, design, and implementation of civic education programs. However, the progress achieved by INE requires additional efforts to deal with the challenges faced by modern democracies.

[Keyword] Citizenship education, citizenship, civic culture, electoral reform, elections.

[Recibido] 15/03/21 y [Aceptado] 10/05/21

CARDIEL, Roberto. 2021. "Treinta años de educación cívica en México desde el ámbito electoral: el impacto de las reformas electorales (1990-2020)". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 189-212. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.08

1. INTRODUCCIÓN

La literatura sobre cultura política plantea que la persistencia y evolución de un sistema democrático descansa en la existencia de una población que desarrolle nociones, valores, actitudes y comportamientos —un tejido cultural— que les sirva de soporte a la democracia (PESCHARD 2019, 58). En el marco teórico clásico de Gabriel Almond y Sidney Verba, para mantener a un sistema democrático, se requiere de una cultura política cívica con rasgos específicos en hábitos y actitudes de la población (1963, 62). Entre estos elementos se incluye la participación para el ejercicio y defensa de los derechos, el respeto por la legalidad, la tolerancia a la pluralidad y la cooperación basada en la confianza mutua, entre otros aspectos (ALMOND Y VERBA 1963, 44-53).

Uno de los retos de la cultura cívica es revertir sus principales rasgos cuando estos no corresponden al tipo cívico o democrático. Esta es una problemática especialmente patente en regiones como América Latina, donde la mayoría de los países fueron gobernados bajo sistemas autoritarios hasta hace unas pocas décadas (HUNTINGTON 1993). De acuerdo con Jacqueline Peschard, comúnmente se asume que los códigos valorativos en una comunidad se modifican muy lentamente y se basan en inercias (2019, 56). No obstante, Silvia Conde destaca que la vida cotidiana puede ser fuente de conocimientos y dotar de sentido a leyes, procedimientos y valores para que se conviertan en recursos para solucionar problemas en beneficio de la convivencia diaria (CONDE CITADA EN CABALLERO 2016, 79). Las instituciones en el ámbito político-electoral, al ser responsables en buena medida de la consolidación democrática, tienen un rol en el desarrollo de acciones en el campo de la educación cívica. No obstante, aquellas instituciones están sujetas al constreñimiento y a las facultades de las normas e instituciones electorales, así como a la modificación de los sistemas de integración de los órganos representativos (CÓRDOVA 2008). A partir de los cambios, las instituciones en este ámbito cuentan con distintos márgenes de oportunidad para implementar programas que concreten la difusión de mensajes y socialización de prácticas de educación cívica. Para el caso de estudio de este artículo, vale la pena mencionar que el sistema electoral mexicano se ha construido a partir de periódicas reformas a las leyes y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con Sáenz, Castillo y Guillén, estas reformas han tenido un carácter evolutivo, y

han sido, en su mayoría, una respuesta a la necesidad de mayor confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía (2007, 1-2).

Durante los últimos 30 años, el Instituto Nacional Electoral (INE) de México, antes Instituto Federal Electoral (IFE), se convirtió en un reducto para la continuación de los esfuerzos por definir el rumbo de la educación cívica (CARDIEL Y MORALES 2017, 121). Dada la importancia de estos esfuerzos, hay espacio para aportar a la literatura sobre el rol del Instituto en las tareas de educación cívica. El presente artículo busca señalar aquella contribución a través de una revisión crítica del impacto de los procesos de reforma electoral en esta función que ha sido asignada al INE desde su fundación. Se explora cuál ha sido el rol de estos cambios normativos, pero también cómo la institución ha operado dentro de los espacios de acción permitidos por el marco legal. La hipótesis central es que no solo las reformas electorales contribuyen en la evolución de estas tareas, sino que también el aprendizaje institucional y la experiencia en la implementación pueden fortalecer los programas de educación cívica.

El artículo se divide en cinco apartados. En primer lugar, se presenta un marco conceptual acerca de la educación cívica y los conceptos relacionados. Los tres apartados siguientes presentan una síntesis de los cambios legales y programáticos en las tareas de educación cívica realizadas por el INE en periodos de diez años cada uno. El quinto, y último apartado, discute las conclusiones del estudio.

2. MARCO CONCEPTUAL

Una revisión histórica del impacto de las reformas electorales en la educación cívica debe comenzar con las definiciones de los términos pertinentes. La cultura política se orienta a los valores, concepciones y actitudes que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder y su ejercicio; es decir, acerca de las relaciones de dominación y sujeción (PESCHARD 2019, 20-21). En un contexto democrático, la cultura política se caracteriza por aspirar a ser una cultura cívica. En este escenario, se “concibe al gobierno democrático como aquel [sic] en el que pesan las demandas de la población pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad” (PESCHARD 2019, 38).

Al determinar la percepción subjetiva que se tiene frente al poder, la cultura política implica una concepción específica del ejercicio de la ciudadanía. Para el caso de la cultura cívica, esta plantea una ciudadanía integral en la que las y los ciudadanos son titulares de distintos tipos de derechos que protegen su seguridad y le permiten ser autónomos y autónomas frente al Estado (civiles); le permiten tener la capacidad de elegir a sus gobernantes (políticos), y garantizan las condiciones mínimas de supervivencia y dignidad, para todos, en condiciones (sociales) de igualdad (OLVERA 2019, 39; MARSHALL 1997).

Es un error pensar que una vez alcanzado un alto grado de democracia formal —como método para la designación de representantes y gobernantes— los individuos adquieren automáticamente un amplio nivel formativo en ciudadanía (CABALLERO 2016, 18). En la aspiración para transitar a la cultura política cívica se requiere de un esfuerzo deliberado de educación cívica. De acuerdo con la Estrategia Nacional de *Cultura Cívica 2017-2023* del INE, “la educación cívica es un proceso orientado a construir valores y prácticas en una sociedad” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 89). Un proceso educativo como el antes mencionado tiene características particulares: no se establece asimetría entre las partes involucradas, pues se asume que ambas alternan posiciones de receptor y emisor. Asimismo, las disposiciones, actitudes y comportamientos en un proceso educativo son susceptibles de una modificación voluntaria (CARDIEL Y MORALES 2017, 128).

Como se presenta más adelante, el enfoque y las estrategias de la educación cívica no son estáticos y pueden ser alterados por el proceso de reforma electoral, así como por cambios programáticos y estratégicos al interior de las instituciones. Esto se explica por el hecho de que los órganos y actores político-electorales en varios países tienen atribuciones en términos de la educación cívica¹ sujetas a las modificaciones acordadas por las mayorías-simples o calificadas-en los órganos legislativos, además tienen espacios para el diseño propio dentro de los márgenes brindados por el marco legal. Para el caso particular de estudio de este artículo, en México, los órganos electorales han aprovechado

1 Este es el caso, por citar un ejemplo, de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú que, entre sus objetivos, inscribe promover la cultura electoral democrática a través de capacitaciones de educación electoral y, como parte de ello, el respeto de los derechos políticos de la mujer en cumplimiento a la política de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y otras señaladas en las leyes. Véase <https://www.onpe.gob.pe/nosotros/>

las oportunidades que las múltiples reformas electorales han brindado a través de definiciones concretas de enfoque y de actividades para los programas de educación cívica.

El inicio: 1990-2000

En este apartado se ofrece una revisión de las reformas ocurridas en la década de 1990 con relación a la educación cívica. Se trata de un periodo seminal en el que se van estableciendo las bases del proyecto educativo que hoy promueve el INE, sujetas a las transformaciones políticas que tienen su expresión en la reforma a las normas electorales y las definiciones propias realizadas por el Instituto.

La reforma de 1990

Es la reforma electoral con la que se inicia el proceso de apertura en las condiciones de competencia. Antes, las elecciones en México eran organizadas por un organismo que dependía del propio gobierno, y las tareas de educación cívica se asignaban a los partidos políticos, a la Secretaría de Educación Pública (SEP), que es la autoridad en el tema, y a la Secretaría de Gobernación (Segob).

En la nueva redacción del artículo 41 de la Constitución se estableció la existencia del IFE, “aun cuando en ese momento no era citado con nombre propio, sino que se le denominaba ‘organismo público’” (SÁENZ ET AL. 2007, 3). Se dotó a este organismo de personalidad jurídica y patrimonio propios, y se establecieron sus principios rectores: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

La permanencia de los principios rectores hasta la actualidad en la Constitución resalta la importancia que tienen para su misión: organizar elecciones con apego a esos principios rectores. Esa es la tarea central que se le encomendó al organismo y fue uno de los elementos más importantes de una apertura democrática.

Para el caso de la educación cívica se trató de la reforma inaugural que facultó al IFE llevar a cabo estas tareas. La reforma de 1990 le asigna a este organismo la tarea de contribuir al desarrollo de la vida democrática, y coadyuvar a la promoción y difusión de la cultura democrática (CARDIEL Y MORALES 2017, 123).

Es decir, además de organizar elecciones, se le encomienda incidir en la cultura política de las y los mexicanos.

Desde su creación, el INE tiene dos tareas sustantivas: organizar elecciones e incidir en la cultura política, ambas tareas están definidas desde la reforma de 1990, la que fue el primer espacio para la educación cívica desde el ámbito electoral. Los inicios formales de la educación cívica en el Instituto se registran hasta el segundo semestre de 1991, al concluir el primer proceso electoral organizado por el IFE (PESCHARD 2010, 347).

El enfoque adoptado durante esta primera etapa “[S]e centró en la difusión de mensajes y textos sobre la democracia: historia de las instituciones políticas de México, procedimientos y prácticas de la democracia, valores democráticos” (INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 2011, 11). Los esfuerzos de difusión se centraron en personajes y momentos de la historia nacional, lo que describe un enfoque particular respecto a la educación cívica: un conjunto de valores vinculados al fortalecimiento de la identidad y del orgullo nacional (INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 2011, 11).

La reforma de 1993-1994

Este par de reformas supusieron algunos cambios importantes para la competencia electoral, entre ellos, el establecimiento de las reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Otro cambio fue que se le asignó al organismo la facultad de calificar las elecciones para diputados y senadores (SÁENZ ET AL. 2007, 3).

Por primera vez se estableció un límite en cuanto a la cantidad de recursos que los partidos políticos podían gastar en las campañas electorales. Esta disposición sentó las bases para una mayor equidad en la competencia. Se considera que, de manera indirecta, esto ha contribuido a afianzar uno de los aspectos clave de la democracia promovidos por la educación cívica: la pluralidad.

A partir de 1993, el Instituto incorpora un nuevo eje temático a sus acciones de educación cívica, que continuaron centradas en la difusión de valores y prácticas de la democracia a las que se ha hecho referencia. De este nuevo eje derivaron cuatro líneas de acción: a) divulgación de la cultura democrática; b) información y servicios bibliográficos; c) promoción del voto, y

d) educación cívica para población infantil y juvenil (INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL 2011, 11).

A partir de ello se inicia la colaboración con las Secretarías de Educación Pública a nivel federal y estatal. Para ello, se elaboró un prototipo de Jornadas Cívicas, un programa que impartía conocimientos a niñas y niños de primaria y secundaria a través de la elaboración de dibujos y exposición de periódicos murales, foros de debate, grupos de lectura comentada, juegos escénicos y simulacros electorales (MORALES Y MARTÍNEZ 2014, 9). Esta colaboración tuvo un carácter extracurricular, ya que la autoridad educativa no validó las propuestas como parte de la currícula oficial. Entonces, cada delegado y delegada, en las 32 entidades de la República y en los 300 distritos electorales federales, debía buscar y persuadir las bondades del programa a directores y directoras de escuela y supervisores y supervisoras de zona (MORALES Y MARTÍNEZ 2014, 9).

En la norma, el organismo tenía atribuciones para promover la cultura democrática, pero no para incidir en las tareas que realizaban las autoridades educativas ni en las que realizaban los partidos políticos. Sin embargo, con este margen de acción, fue posible realizar diversas labores de divulgación y promoción de la educación cívica y la capacitación electoral.

En ese rubro de capacitación electoral, las elecciones de 1994 implicaron una alta movilización de recursos y una importante inversión en capital humano para organizar las elecciones. De acuerdo con la estrategia de capacitación electoral de 1994, se incluyeron acciones de capacitación para mil 660 vocales, 10 mil 584 coordinadores y coordinadoras de centros de capacitación, mil 35 supervisores y supervisoras de capacitación, 81 mil 620 funcionarios y funcionarias de casilla, 934 visitantes extranjeros y extranjeras y 2 millones 231 mil 329 ciudadanos y ciudadanas insaculados (PÉREZ 2019, 30).

La reforma de 1996

Esta reforma se reconoce como un avance hacia la justicia y equidad del sistema electoral mexicano. Entre otros cambios, se le dieron al Instituto controles que se aplicarían a los partidos políticos en lo relativo a los gastos de campaña, de modo que en su búsqueda prevaleciera el financiamiento público y se disminuyera el riesgo de que los partidos comprometieran sus fines (SÁENZ ET AL. 2007, 13).

Otra modificación importante es la nueva integración del Consejo General del IFE, que al suprimir al representante de Segob e incluir a un consejero o consejera presidente o presidenta, un secretario o secretaria técnico y ocho consejeros o consejeras electorales (además de las y los consejeros del Poder Legislativo y las y los representantes de los partidos políticos, que no tendrían voto) condujo a lo que se conocería como la ciudadanización del Instituto (SÁENZ *ET AL.* 2007, 14); es decir, se estableció al IFE como un organismo completamente independiente del gobierno federal.

Tal ciudadanización incluyó también la organización del proceso electoral. Ciudadanos y ciudadanas se encargarían de integrar las mesas directivas de casilla en donde se recibiría y contaría la votación (WOLDENBERG 2010, 161). Esta situación requirió de acciones en materia de capacitación electoral y educación cívica, un insumo necesario para la organización de los procesos electorales que ya había sido utilizado en la elección de 1994.

Adicionalmente, la base V del artículo 41 de la Constitución estableció que el Instituto tendría a su cargo las actividades relativas a la capacitación electoral y educación cívica (CARDIEL Y MORALES 2017, 122). Con este mandato, las atribuciones del Instituto en la materia se fortalecieron y esta reforma electoral significó un respaldo a las labores del Instituto en materia de educación cívica.

La reforma también introdujo un cambio significativo en la operación y distribución de competencias del IFE, al determinar facultades de supervisión y vigilancia de los consejeros electorales sobre las tareas operativas del Instituto. Se preveía la existencia de diferentes comisiones de consejeros electorales para que éstos se mantuvieran informados y pudieran establecer las directrices fundamentales de la operación cotidiana (PESCHARD 2010, 349).

Esta nueva estructura organizativa del IFE tuvo al menos tres consecuencias positivas: 1) la conformación de un espacio institucional para el análisis, la reflexión y deliberación de las ideas y los proyectos entre consejeros y consejeras electorales; 2) el seguimiento y la vigilancia sobre las áreas ejecutivas del Instituto; y 3) la posibilidad de concebir el trabajo institucional dentro de una perspectiva de largo alcance (PESCHARD 2010, 349).

Sin estos tres elementos derivados de la existencia de comisiones permanentes al seno del Consejo General, resulta difícil comprender el desarrollo que tuvieron los trabajos institucionales en los años por venir, y una buena muestra de ello puede apreciarse precisamente en las tareas de educación cívica emprendidas por el Instituto a partir de entonces (PESCHARD 2010, 349).

Adicionalmente, la reforma de 1996 es la primera que añade a la Constitución la función de “capacitación electoral y educación cívica” como una de las responsabilidades directas del IFE (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 1996), tarea que a la fecha supone un esfuerzo en el cual miles de mexicanos y mexicanas se preparan para ejercer de manera responsable sus derechos políticos y realizar las actividades que la ley electoral les asigna, ya sea como funcionarios y funcionarias de casilla, observadores y observadoras electorales o promotores y promotoras del voto.

En el actual proceso electoral, cuya jornada de votación será celebrada el 6 de junio de 2021, se contrataron para hacerse cargo de la capacitación electoral a 48.080 personas, de las cuales 6.992 corresponden a la figura de las y los supervisores electorales y 41 mil 88 a la de capacitadores y capacitadoras asistentes electorales, quienes se encargan de visitar a más de 12 millones 200 mil personas para invitarlas a integrar las mesas directivas de casilla, y capacitar a quienes aceptan participar en esta función (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021B).

En resumen

Esta década implicó cambios respecto a las atribuciones que las diversas reformas políticas le dieron al INE en materia de educación cívica. En 1990, al momento de su creación, ya se le asignaban tareas, aunque de una forma imprecisa; en las reformas de 1993 y 1994 no hubo cambios formales, pero el proceso de ensayo y error continuaba dando lugar a proyectos que se mantienen. Con la reforma de 1996 quedaron establecidas con claridad sus atribuciones y se posibilitó una reflexión colegiada para adoptar una mirada de largo plazo.

En esa tarea, luego de un proceso de reflexión y evaluación, se mantuvieron esfuerzos como la serie de *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, que, aún en la actualidad, sigue sumando nuevos títulos; y las Jornadas Cívicas, que, con otros nombres y con diferentes actividades, también se mantienen como estrategia para incidir en la formación de niñas y niños de primaria y secundaria.

Las conferencias magistrales, que comenzaron a publicarse a partir de 1995, se convirtieron en una de las caras más visibles de la educación cívica entre el

público informado en todo el país, al igual que los talleres de educación ciudadana, que iniciaron en 1998 y que buscaron fomentar la participación de las personas adultas en los asuntos públicos y políticos del país.

En 1997, además, iniciaron los ejercicios de las Elecciones Infantiles, antecedente directo de la Consulta Infantil y Juvenil, llevada a cabo hasta la fecha. En esos ejercicios, participa un gran porcentaje de la población en esas edades, quienes a través de formularios que asemejan una boleta electoral que depositan en una urna, opinan sobre temas que les preocupan. Posteriormente, los resultados se entregan a las y los representantes electos a cargos públicos. Tan solo en las Elecciones Infantiles de 1997 participaron 3 millones 709 mil 704 niños y niñas mexicanos (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL - UNICEF 1998). En el conjunto de los ejercicios de Elecciones Infantiles y Consultas Infantiles y Juveniles han sido emitidas más de 27 millones y medio de opiniones por personas menores de edad (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2019, 18).

Las diversas reformas electorales dieron forma a una tarea que inició en 1990, con la creación del Instituto, y que ha sufrido algunos cambios posteriores. En ello se incluye el propio aprendizaje del INE que, a partir de esta primera etapa, cambió de una mirada centrada en la promoción, con resultados inmediatos, a otra donde se privilegiaba la posibilidad de incidir en la formación, para lo cual se plantearon objetivos a mediano y largo plazo.

3. LA PRIMERA DÉCADA DE LOS AÑOS 2000 (2001-2010)

La década que inaugura el siglo XXI comenzó con la primera alternancia, como producto del voto ciudadano, de partido político en la Presidencia en más de 70 años. Este contexto constituyó el escenario en el que el IFE fortaleció su presencia a través de los programas y acciones que tuvieron como sustento y eje articulador a las competencias cívicas y éticas.

En el Plan Trienal correspondiente al 2001-2003 se tenía como prioridad desarrollar programas de capacitación electoral y educación cívica que se orientaran a grupos de ciudadanos y ciudadanas con capacidades diferentes, con el propósito de incorporarlos e incorporarlas al ejercicio de sus derechos político-electorales. También fue el primer programa dirigido a la incidencia directa en la formación ciudadana (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 50).

Como parte de las acciones desarrolladas en el marco del Plan Trianual, se contó con la colaboración de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP para diseñar Cursos Generales de Actualización dirigidos al desarrollo de competencias para la vida democrática. Estos cursos formaron parte del Catálogo de Actualización docente para educación preescolar, primaria y secundaria, por lo que atendieron los criterios definidos en el esquema de carrera magisterial (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2004). A través del Plan Trianual se logró atender a 18 millones de personas mediante diversas actividades culturales y de divulgación: concursos, cursos y talleres; se capacitó a alrededor de 281 mil personas como multiplicadoras de los diversos programas, proyectos y estrategias (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 51).

La experiencia del Plan Trianual permitió diseñar programas de más largo plazo. El primero de ellos fue el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010. Para el PEEC se instruyó a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) para que elaborara y presentara una propuesta de plan y programas de educación cívica para desarrollarse en el corto y mediano plazo. El PEEC buscó crear espacios que propiciaran la participación ciudadana y la exigibilidad de derechos. Destacaban entre las temáticas incluidas la equidad de género y la pluriculturalidad (CARDIEL Y MORALES 2017, 126).

Los fines de la educación ciudadana que orientaron al PEEC plantean contribuir a la formación de personas y no solo a la difusión de conocimiento como en la década anterior. Se advierte un trabajo colaborativo con la SEP tanto en procesos de consulta como en los contenidos de la asignatura de Formación Cívica y Ética que regresó a la currícula a partir de 2008. Mediante los programas y proyectos desarrollados por el PEEC se involucró a más de 17 millones de personas en actividades de educación cívica (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 52).

La reforma político-electoral más importante de la década de 2000 en México fue realizada en 2007² y es uno de los resultados del contexto político-electoral del 2006. Lorenzo Córdova la define como:

2 La legislación secundaria —el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)— fue promulgada en enero de 2008.

[U]na ambiciosa reforma constitucional y legal que se hizo cargo de muchos de los problemas y faltantes que se habían presentado o evidenciado en la última década y que se presentaron conjuntamente con una alta dosis disruptiva en los comicios presidenciales de 2006 (2008, 675).

Córdova enfatiza que “la realidad política rebasó a las normas y abrió un delicado flanco que podía repercutir seriamente en la confianza y en la credibilidad de las elecciones y de las instituciones encargadas de organizarlas y validarlas” (2008, 676).

La reforma del 2007 enfatiza en la “calidad de la contienda política”; los ejes de esta reforma fueron:

- a) *Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.* Se define una nueva fórmula para el financiamiento público de los partidos políticos.
- b) *Nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión.* Se prohíbe comprar publicidad electoral en los medios electrónicos de comunicación.
- c) *Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las “precampañas”.* Ello implica una reducción de su duración a 90 días. Con ello favorecen condiciones para la equidad en la competencia.
- d) *Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.* Tanto el IFE como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sufren modificaciones en los tiempos de duración del encargo de sus integrantes (consejeros y consejeras electorales, y magistrados y magistradas, respectivamente).

El acceso a medios electrónicos de comunicación como prerrogativa de los partidos políticos cambió con la reforma constitucional de 2007; este aspecto constituye la parte medular de esta reforma. En esta serie de cambios constitucionales se incluye que, en periodos fuera de campaña, el entonces IFE dispondría del 12% de los tiempos del Estado y que de estos correspondían el 50% al Instituto y el restante 50% a los partidos políticos (CÓRDOVA 2008, 696). La reglamentación de los tiempos en radio y televisión ha sido aprovechada a partir de entonces para ofrecer mensajes institucionales de muy diverso tipo,

algunos de ellos dedicados a promover la participación ciudadana y a difundir contenidos de educación cívica.

Otro de los ejes centrales de la reforma de 2007 es la modificación de las reglas y el financiamiento público a los partidos políticos. Los tipos de financiamiento público se catalogan en tres grupos: a) para actividades ordinarias permanentes, b) para las actividades de campaña, c) para actividades específicas. El financiamiento para actividades específicas se refiere a prerrogativas entregadas a los partidos políticos para fomentar actividades de educación, capacitación e investigación, entre otras, y equivale en conjunto al 3% del financiamiento para actividades ordinarias. Las implicaciones de este cambio fueron las siguientes: se hizo a los partidos políticos, en alguna medida, partícipes de una tarea relacionada con la educación cívica y se les brinda un presupuesto etiquetado para concretar con este propósito.

Resulta interesante identificar que la reforma del 2007 fue elaborada de manera simultánea a la implementación del programa de acción PEEC 2005-2010, definido previamente por la DECEyEC. Ello no fue un impedimento para que el IFE atendiera y cumpliera con lo mandado por el programa. Lo anterior muestra que no necesariamente las reformas político-electorales conllevan cambios inmediatos en el diseño de programas de educación cívica. En buena medida, esto obedece a que la reforma, a pesar de los múltiples cambios que significó, no alteró las atribuciones en el área de educación cívica. El IFE, a través de la DECEyEC, mantuvo después de 2007 la responsabilidad de elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollarían las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, coordinar y vigilar el cumplimiento de aquellos programas, preparar el material didáctico y los instructivos electorales, así como orientar a las y los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales (Cofipe reformado artículo 132 incisos a al d). De igual manera, en el código electoral reformado permaneció la atribución de los órganos desconcentrados —las Vocalías Ejecutivas Locales y Distritales— de ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica (artículo 137 inciso h), así como de las Juntas Distritales de llevar a cabo, en forma permanente, cursos de educación cívica y capacitación electoral dirigidos a las y los ciudadanos residentes en su distrito (artículo 155 párrafo 2). Por su parte, la Comisión de Capacitación

Electoral y Educación Cívica del Consejo General mantuvo las funciones descritas en el apartado anterior correspondiente a la década de 1990.

En resumen

Durante la primera década del siglo XXI, la instrumentación de programas de educación cívica estuvo fincada principalmente en el Plan Trienal 2001-2003 y en el PEEC 2005-2010. Estos programas lograron establecer una colaboración más estrecha con las autoridades educativas, lo que permitió al IFE promover por primera vez una educación dentro de los espacios escolares. También se incorporaron a las actividades de educación cívica nuevos contenidos, entre los que se destaca la equidad de género y la pluriculturalidad.

Lo anterior fue producto más allá de la modificación o adición de nuevas facultades legales, pues las atribuciones de educación cívica en la Constitución y en el Cofipe no sufrieron grandes cambios durante esta década; algo que contrastó con otras atribuciones del IFE. Por tanto, en esta década se reafirma un avance en la profundidad y articulación de las actividades de educación cívica a partir, principalmente, de la experiencia adquirida en la implementación de los programas.

Ahora bien, algunos de los cambios en el marco constitucional y legal tuvieron un impacto tangencial o indirecto en las labores de la educación cívica. Uno de los más importantes fue determinar que el IFE sea el encargado de administrar los tiempos de radio y televisión. Si bien esta reforma constitucional no tiene una relación directa con la educación cívica, los tiempos del Estado, que a partir de entonces fueron asignados al IFE, han sido aprovechados para difundir mensajes y actividades relacionados con los valores democráticos. Otro aspecto que vale la pena destacar es que, a partir de la reforma constitucional de 2007, los partidos políticos comienzan a recibir un financiamiento por actividades específicas (3% de su financiamiento total por actividades ordinarias), que incluye las tareas de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales. Si bien no se establecen mecanismos explícitos para la colaboración con el IFE, esto provee un área de oportunidad para la confluencia en tareas de educación cívica.

4. LOS ÚLTIMOS CAMBIOS: LA SEGUNDA DÉCADA DEL SIGLO XXI

La reforma constitucional de 2012

La primera reforma político-electoral de la década significó que en 2012 fuera aprobado un mecanismo de democracia directa en México: la consulta popular. Este mecanismo fue establecido a partir de la modificación de los artículos constitucionales 35 y 36. Posteriormente, en marzo de 2014, fue emitida la Ley Federal de Consulta Popular que reglamenta aquellos cambios constitucionales.

Como otras democracias en el mundo, México ha incluido mecanismos de democracia directa complementarios a los arreglos institucionales democráticos “tradicionales” para hacer la participación ciudadana menos intermitente, acercar a la ciudadanía a los centros de decisión y reducir la excesiva libertad de los representantes en el ejercicio de su mandato (PRUD’HOMME 2019, 16). Este cambio no implicó una modificación directa en lo relacionado a la educación cívica, aunque sí abrió un espacio de participación con precedentes muy remotos.³

La reforma constitucional definió el procedimiento y a las y los actores facultados para convocar a una consulta popular cuya organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados se le atribuyeron al entonces IFE. Con la aprobación de la primera consulta popular nacional a realizarse en agosto de 2021,⁴ el INE desarrolla un acompañamiento en términos de educación cívica inédito como el que la novedad del instrumento exige. Con ello se plantea explicar a la ciudadanía en qué consiste la consulta popular, cómo informarse para emitir un voto razonado y cuáles son los requisitos para que los resultados de la consulta sean vinculatorios.⁵ A partir de este enfoque, la ciudadanía podrá ejercer un voto libre en este y otros procesos, para lo cual debe reconocer los objetivos y especificidades de la consulta popular.

3 En el pasado se han realizado dos consultas populares a nivel nacional. La primera de ellas fue para una reforma a la Constitución en 1867 y la segunda para regular el referéndum y la iniciativa popular en el entonces Distrito Federal (1977). Véase Alacio García (2017, 5).

4 La pregunta que será realizada a la ciudadanía el próximo primero de agosto versa sobre el esclarecimiento de decisiones políticas tomadas en años pasados.

5 De acuerdo con el artículo 64 de la Ley Federal de Consulta Popular, la participación debe ser al menos del 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores para que los resultados sean vinculatorios con efectos en los tres años siguientes a la declaratoria de validez.

La reforma constitucional de 2014

La reforma constitucional de 2014 amplió sustantivamente las atribuciones del IFE en el plano de procesos electorales locales. Por consecuencia, esta institución cambió de nombre a Instituto Nacional Electoral. En términos de educación cívica, la reforma de 2014 estableció en el artículo 41 de la Constitución que la atribución de educación cívica pasaría a ser responsabilidad de los Organismos Públicos Locales (OPL).⁶ De acuerdo con Roberto Cardiel y Víctor Morales, este cambio representó un retroceso al reducir la educación cívica a los procesos electorales de carácter local —pasando por alto los procesos de carácter federal— y al fragmentar los avances de más de dos décadas del Instituto Federal y los institutos locales (2017, 121).

No obstante, esta deficiencia se subsanó en la ley secundaria derivada de la misma reforma constitucional de 2014: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).⁷ La LGIPE establece hasta la fecha que, entre los fines del INE, se encuentra el contribuir al desarrollo de la vida democrática, así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.⁸ Estas atribuciones ya estaban contenidas en el artículo 105 inciso g) del Cofipe sobre los fines del IFE. Adicionalmente, la LGIPE detalla los mecanismos de colaboración entre el INE y los OPL al otorgarle a la DECEyEC la atribución de suscribir convenios en materia de educación cívica, paridad de género y respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político, con los OPL.⁹ De manera similar, la LGIPE establece que para el diseño y propuesta de campañas de educación cívica se realizarán actividades de coordinación con la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales (FEDE).¹⁰ Este enfoque y los mecanismos de coordinación son elementos que no estaban presentes en el Cofipe.

A pesar de los cambios en sus atribuciones, una vez ocurrida la reforma, el INE continuó con la implementación del programa de educación cívica

6 Como parte del arreglo federal mexicano, los Organismos Públicos Locales Electorales desempeñan funciones de institutos electorales locales para las 32 entidades federativas en las que el país se divide.

7 A partir de la publicación de la LGIPE, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regía la materia político electoral antes de mayo de 2014 fue derogado. Las entidades federativas, en tanto, mantuvieron sus propios códigos electorales locales.

8 Artículo 30 incisos a y g de la LGIPE.

9 Artículo 58 inciso b de la LGIPE.

10 Artículo 58 inciso j de la LGIPE.

comenzado años atrás: la Estrategia Nacional de Educación Cívica (ENEC) 2011-2015. La ENEC fue la primera estrategia del entonces IFE, en la que se adoptó la conceptualización de ciudadanía integral descrita en el marco conceptual de este texto. A partir de la ENEC se realizaron investigaciones relevantes como el Informe País de 2014, el primer estudio sobre calidad de la ciudadanía en México. También se desarrollaron las dos primeras ediciones de Juventud ActúaMX, un proyecto para capacitar y formar a jóvenes en procesos de incidencia en el espacio público, así como un modelo educativo en colaboración con organizaciones de la sociedad civil para atender problemas que limitan la participación social y política de las mujeres en condiciones de igualdad.

Una vez concluida la ENEC, los cambios introducidos por la LGIPE se aprovecharon para diseñar y poner en marcha la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, la cual privilegia la coordinación con distintas instituciones públicas y sociales, entre ellas los OPL. De acuerdo con Roberto Cardiel y Víctor Morales, la ENCCÍVICA se distingue por dos elementos: su visión holística y su sistema de gobernanza. La Estrategia es holística porque se dirige a múltiples grupos sociales y reconoce que, para garantizar ese alcance, se deberá acceder a espacios institucionales, como los escolares, las familias, las comunidades y los medios de comunicación (CARDIEL Y MORALES 2017, 133). En tanto, el sistema de gobernanza se origina en el hecho de que la ENCCÍVICA sea una política pública de Estado pensada para el largo plazo. En este marco, se diseñó un Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza como un espacio de alto nivel político para monitorear y evaluar las acciones de la Estrategia en la que se incorporen las opiniones de los actores clave: INE, OPLE y partidos políticos (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 331).

En este marco, proyectos de la ENEC como Juventud ActúaMX y el Informe País han celebrado nuevas ediciones en la que se privilegia la colaboración con instituciones aliadas. También se da continuidad a proyectos de larga trayectoria, como los *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* (que acumulan 41 números a la fecha), en los que se discute actualmente algunos de los grandes retos de la democracia contemporánea.¹¹ Otro proyecto

11 Véase, por ejemplo, el Cuaderno #40: "Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México" de Gabriela Cano y el Cuaderno #41: "Democracia, privacidad y protección de datos personales" de María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau.

insignia que sigue realizándose desde 1997 y continúa en el marco de la ENC-CÍVICA es la Consulta Infantil y Juvenil. Como se comprueba en los datos de participación de la Consulta presentados anteriormente, esta representa el proyecto de educación cívica con mayor alcance llevado a cabo por el INE y sigue siendo la primera aproximación al ejercicio de derechos políticos para millones de niños, niñas y jóvenes. A la continuación de proyectos de programas de educación cívica previos, se han sumado diez¹² nuevas iniciativas realizadas en el marco de la Estrategia. De acuerdo con el Informe Anual 2020 sobre las actividades de implementación de la ENCCÍVICA, durante los cuatro primeros años de vigencia (2017-2020) se ha alcanzado a una población de aproximadamente 6 millones 671 mil 724 personas (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021A, 69), cifra lograda en parte por la difusión de actividades a través de medios virtuales.

Otra de las áreas más importantes que mantienen su continuidad es la Promoción del Voto, que desde la reforma electoral de 1996 es una de las atribuciones de educación cívica del INE directamente señaladas en la legislación electoral. Durante la década de 2010, la Promoción del Voto ha sufrido cambios importantes de enfoque. A partir del *Estudio censal sobre la participación ciudadana en elecciones federales* en 2009, y sus ediciones subsecuentes cada tres años, ha podido identificarse a uno de los grupos demográficos que ejercen en menor medida el derecho al sufragio: las y los jóvenes entre los 18 y los 30 años. La reiteración de este hallazgo en cada estudio censal ha buscado ser atendido a través de acciones focalizadas que se describen en el Programa de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020). El programa es sumamente ambicioso. Su objetivo es alcanzar, por medio de distintas acciones, a 310.520 jóvenes en edad de votar de manera directa y obtener una tasa de alcance de 82 por cada 10.000 habitantes entre los 18 y 30 años (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 23). Esto se hace principalmente a través de herramientas digitales, las cuales son las más empleadas por las y los jóvenes, así como las que reducen en mayor medida el riesgo de contagio provocado por la

12 1) "Cátedra Internacional ENCCÍVICA" de Francisco I. Madero, 2) Jornadas de democracia y derechos humanos, 3) Ciudadanía digital, 4) Faro democrático, 5) Diálogo "Los retos de la democratización en el siglo XXI", 6) México Debate, 7) Charlas de personas mayores sobre su experiencia de participación, 8) Cultura cívica para niñas, niños y adolescentes en entornos escolares, 9) Escuela de la Buena Política y 10) Red Ciudadana.

COVID-19. La reforma electoral de 2014 ha sido el detonante de una promoción del voto más coordinada y un intercambio más fluido de materiales entre el INE y los OPL. Asimismo, en línea con la visión de ciudadanía integral adoptada por el INE se ha buscado no limitarse a la promoción del ejercicio del voto, sino socializar información dirigida a abonar en el desarrollo de actitudes, valores y pensamiento crítico en torno al proceso electoral, así como abrir espacios de diálogo y exigencia una vez elegidas las autoridades.

En resumen

Durante la década hubo dos procesos de reforma con un impacto sobre las tareas de educación cívica. En primer lugar, la aprobación de la consulta popular en 2012 abrió un espacio para promover la participación política a través de nuevos canales institucionales. La promoción de la participación en la primera consulta popular a nivel nacional, programada para agosto de 2021, constituye un primer acercamiento del INE a este mecanismo desde una perspectiva de educación cívica. Para ello, se buscará brindar la información para el ejercicio de un voto razonado con las particularidades de un evento novedoso como este.

La segunda reforma que se destaca es la de 2014, que transformó al IFE en INE a partir de la redistribución de competencias en el plano electoral local. A nivel constitucional, la función de educación cívica pasó a ser una responsabilidad de los OPL, lo que, en un principio, se planteó que desatendía las actividades de educación ciudadana a nivel federal y dañaba las relaciones de coordinación ya establecidas. No obstante, en la legislación secundaria, en la LGIPE, se retomaron e incluso ampliaron facultades que el INE ya tenía en el campo de la educación cívica derivadas de reformas electorales anteriores.

Durante la década correspondiente a este apartado estuvieron vigentes la ENEC 2011-2015 y la ENCCÍVICA 2017-2023. A partir de estos programas pudieron desarrollarse proyectos innovadores que han demostrado su pertinencia y de los que se ha logrado realizar ediciones subsecuentes. Asimismo, en el marco de la ENCCÍVICA, actualmente vigente, han continuado proyectos de larga data llevados a cabo por el INE desde la década de 1990.

5. CONCLUSIONES

Durante los treinta años desde la fundación del INE de México, antes IFE, ha habido cambios importantes en el sistema político en México generados, en buena medida, por las reformas constitucionales y legales en el ámbito político-electoral. El Instituto ha modificado sus funciones, de forma importante, agregando nuevas tareas conforme fue aprobada cada reforma político-electoral. Ahora bien, como se plantea en la hipótesis incluida al inicio de este texto, los cambios y avances propios del área de educación cívica han obedecido más a la experiencia en la implementación adquirida por el propio Instituto electoral y, en menor medida, a los cambios producto de reformas electorales. En general, las atribuciones de educación cívica han sufrido cambios menos profundos y constantes que otras áreas del Instituto. Desde 1996, muchas de las funciones establecidas que el Cofipe atribuyó al área especializada del INE, la DECE-yEC, han permanecido constantes. Esto parecía cambiar cuando en 2014 se estableció a nivel constitucional que exclusivamente los OPL se encargarían de las funciones de educación cívica, lo que, desde la visión del Instituto, hubiera representado un retroceso importante. No obstante, la legislación secundaria, la LGIPE, reculó acertadamente para dotar al INE de un rol importante en la difusión de la educación cívica y la cultura democrática articulado en buena medida a través de sus órganos desconcentrados.

A pesar de que las funciones de educación cívica no se hayan ampliado como otras realizadas por el INE, esto no quiere decir que las acciones llevadas a cabo no hayan sido relevantes ni que la conceptualización, el diseño y la implementación de sus programas no hayan avanzado. El Instituto ha contribuido a enriquecer la formación cívica y ética, y el desarrollo de competencias en clave democrática, y ha tenido un alcance en millones de ciudadanos y ciudadanas, y población infantil y juvenil. Para ello, cada programa ha hecho una contribución puntual que debe ser valorada. El Plan Trienal de 2001 a 2003 fue el primer programa multianual y el primero dirigido a la incidencia directa en la formación de ciudadanas y ciudadanos. El PEEC, por su parte, “amplió los contenidos asignados a la educación cívica; planeó, ejecutó y evaluó proyectos educativos en contraste con la orientación centrada en la transmisión de conocimientos; [así] como aplicó un enfoque de desarrollo de competencias en los procesos educativos al desplazar su interés de la población infantil y juvenil

a la adulta” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2016, 52). Los contenidos de educación cívica continuaron siendo profundizados con la ENEC, al adoptarse un concepto de ciudadanía integral del que se desprende la promoción del ejercicio de libertades para defender derechos civiles, políticos y sociales.

La aportación específica y sello particular de cada uno de los programas multianuales no quiere decir que el INE haya olvidado dar continuidad a los proyectos que mejores resultados han dado desde el principio de las tareas de educación cívica. Los proyectos que han contado con más de una edición, sin embargo, están lejos de haber permanecido estáticos. Con el paso de los años se han incorporado innovaciones, ampliado temáticas, articulado más alianzas y empleado mejor evidencia científica y más recursos tecnológicos para implementar las acciones. Actualmente, el INE tiene claro que se requiere de una visión de Estado para consolidar el impacto de la educación cívica, y busca promover la coordinación entre distintos actores políticos a través del Mecanismo de Seguimiento y de la Gobernanza de la ENCCÍVICA.

Los esfuerzos deben continuar y ampliarse en un contexto incierto para la democracia. En la actualidad, principios básicos de la cultura cívica —el mejor soporte para la democracia— se han visto lastimados incluso en regímenes consolidados. La desconfianza hacia las instituciones y entre las personas, la manipulación de la participación política a través de instrumentos como las redes sociales y el debilitamiento de la eficacia política son síntomas de esta tendencia que se experimenta en muchos países, incluidos varios de América Latina. Para combatir estos grandes retos, la educación cívica es una alternativa que debe ser tomada en cuenta en mayor medida. Dado el liderazgo e interés del INE y de otras autoridades electorales del mundo en este campo, se pone a disposición la experiencia y el trabajo en la materia a fin de intercambiar mejores prácticas que contribuyan en la consolidación democrática de la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alacio García, Rosa Ynés. 2017. “Los mecanismos de democracia directa en México”. C2D Working Paper Series, 51. Centre for Research on Direct Democracy. https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/139672/1/C2D_WP51__2017.pdf
- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey: Princeton.
- Caballero Álvarez, Rafael. 2016. *Educación cívica y formación ciudadana a la luz de la reforma electoral 2014*. ¿Qué ciudadanos para qué democracia? México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cardiel Soto, Roberto Heycher, y Víctor Morales Noble. 2017. “La educación cívica en el Instituto Nacional Electoral”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral* (12): 117-139.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. “La reforma electoral y el cambio político en México”. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, coordinado por Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, 653-704. México: IDEA International-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diario Oficial de la Federación. 1996. *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996
- Huntington, Samuel. 1993. *The third wave: Democratization in Late Twenty Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional Electoral. 2016. *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-14-10-2016.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. 2019. *Consulta infantil y juvenil 2018, reporte de resultados*. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/Resultados_Consulta_Infantil_y_Juvenil-2018.pdf
- Instituto Nacional Electoral. 2020. *Programa de Promoción de la Participación Ciudadana en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021. Educación Electoral*. México: INE.
- Instituto Nacional Electoral. 2021a. *Informe anual 2020 sobre las actividades del Plan de Implementación de la Estrategia de Cultura Cívica 2017-2023*. México: INE.
- Instituto Nacional Electoral. 2021b. “Más de 12.2 millones de ciudadanos serán visitados con el fin de integrar las Mesas Directivas de Casilla el 6 de junio”.

- Febrero 7. <https://centralector.ine.mx/2021/02/07/mas-de-12-2-millones-de-ciudadanos-seran-visitados-con-fin-integrar-mesas-directivas-casilla-el-6-de-junio/>
- Instituto Federal Electoral. 2004. *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2004*. https://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/Internet/Transparencia/politicas_programas/Archivos_pdf/2006/PYPG_IFE_2004.pdf
- Instituto Federal Electoral. 2011. *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*. https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/ENEC_DocRector.pdf
- Instituto Federal Electoral – Unicef. 1998. *Informe sobre las elecciones infantiles*. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/11/CIyJ97_InformeFinal.pdf
- Marshall, Thomas H. 1997. “Ciudadanía y clase social”. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 297-344.
- Morales Noble, Víctor, y Jorge Martínez Stack. 2014. “La educación cívica en México una nueva oportunidad: las recientes reformas constitucionales electorales”. *Conferencia: Epistemologías y Metodologías de la Investigación en Educación. Congreso Internacional AFIRSE*.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. s/f. *Nosotros/¿Quiénes somos?* <https://www.onpe.gob.pe/nosotros/>
- Olvera, Alberto J. 2019. *Ciudadanía y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Pérez, Germán. 2019. *1994, tu elección. Memoria del proceso electoral federal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peschard, Jacqueline. 2010. *Una educación cívica para la consolidación democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Peschard, Jacqueline. 2019. *La cultura política democrática*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Prud’homme, Jean-Francois. 2019. *Consulta popular y democracia ciudadana*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Sáenz, Karla, Jaime Casillo, y Alejandra Guillén. 2007. “El sistema electoral mexicano, panorama de las reformas electorales desde 1990”. *Letras jurídicas: revista electrónica de derecho* (5).
- Woldenberg Karakowsky, José. 2010. “La ciudadanía del IFE”. *Instituto Federal Electoral, 20 años*, 156-177. México: Instituto Federal Electoral.

[Sobre el autor]

ROBERTO HEYCHER CARDIEL SOTO

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE) de México. Durante 20 años ha estudiado, diseñado, investigado e implementado proyectos en materia de elecciones, democracia y educación cívica. Su propósito profesional es contribuir al fortalecimiento de la cultura cívica, necesaria para garantizar el futuro humanizado de la cuarta revolución industrial.

A decorative element consisting of a series of vertical stripes in varying shades of blue and grey, running from the top to the bottom of the page, framing the central text.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

El binomio ciudadanía y justicia electoral como fuente de cambios electorales

FERNANDO OJESTO MANZUR

<fojestomm@derecho.unam.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

México

ORCID: 0000-0001-7868-1430

[Resumen] Las reformas electorales tradicionalmente pasan por un proceso legislativo en el que es necesario encontrar mayorías políticas para su aprobación. Estos procesos legislativos, generalmente, se reducen a una discusión cerrada entre las fuerzas políticas sin que la ciudadanía tenga un rol preponderante. Se considera fundamental que la ciudadanía tenga incidencia en su sistema electoral, sin embargo, esta no se ha logrado a partir de la vía legislativa, sino a través de la vía jurisdiccional. En el presente ensayo se analiza el binomio de la ciudadanía y la justicia electoral como una vía idónea para lograr cambios positivos al sistema electoral sin necesidad de aplicar reformas legislativas. En este sentido, el litigio estratégico puede ser una herramienta relevante para contar con sistemas electorales más inclusivos y democráticos.

[Palabras clave] Justicia electoral, reformas electorales, ciudadanía, litigio estratégico.

[Title] The citizenship-electoral justice binomial as a source of electoral changes

[Abstract] Electoral reforms traditionally happen as a result of a legislative process where it is necessary to find political majorities for their approval. These legislative processes are generally reduced to a closed discussion between political parties without the citizenry having a preponderant role. It is considered essential that citizens have an impact on their electoral system, however, this has not been achieved through legislative processes but through the justice path. In this essay, the citizenship-electoral justice binomial is analyzed as an ideal way to achieve positive changes to an electoral system without the need for legislative reforms. In this sense, strategic litigation can be a relevant tool to have more inclusive and democratic electoral systems.

[Keyword] Electoral Justice, electoral reforms, citizenship, strategic litigation.

[Recibido] 12/03/21 y [Aceptado] 28/04/21

OJESTO, Fernando. 2021. "El binomio ciudadanía y justicia electoral como fuente de cambios electorales". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 215-236. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.09

1. PRIMERAS IDEAS

“El Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado” (SARTORI 1993, 24). Lo anterior se puede traducir en que sin ciudadanía no hay democracia. Aunque a veces se pierde de vista que cualquier reforma electoral, así como todo el trabajo de las autoridades electorales y la estructura del sistema electoral, deberá enfocarse en las y los ciudadanos de un país. Luego de tener presente que todo el sistema democrático de un país está construido alrededor de la ciudadanía, nace la inquietud de las siguientes líneas, que describen el rol de la ciudadanía en los cambios en un sistema electoral.

El objetivo de la presente investigación es analizar la manera en que la ciudadanía puede incidir en los cambios y reformas de un sistema electoral. En este sentido, se estudiarán algunos mecanismos que tiene la ciudadanía para ello; en un primer lugar se tratará el tema de las iniciativas ciudadanas con un estudio comparado a nivel regional y su impacto y los obstáculos para hacer cambios electorales. En un segundo momento y como centro del presente trabajo de investigación, se busca brindar un panorama general de cómo la ciudadanía ha incidido en un sistema electoral a través de la justicia electoral. Para ello se desarrollan los temas de la regla de la mayoría y sus límites, así como el rol de los jueces en el entorno democrático. Por último, se hace un análisis de cómo la justicia electoral que la ciudadanía ha aplicado garantiza el ejercicio de sus derechos políticos, cuyo aporte e incidencia han generado cambios en un sistema electoral.

El alcance de la presente investigación es proporcionar un panorama general de cómo el binomio ciudadanía-justicia electoral ha logrado generar cambios positivos a un sistema electoral, de modo que lo hace más incluyente y abierto. Es un trabajo que pone en el centro de la democracia electoral a las y los ciudadanos, que han fortalecido la democracia en la región de América Latina a través de la justicia electoral. En las próximas líneas se plantean algunas ideas sobre la hipótesis central del trabajo que consiste en que la ciudadanía tiene más posibilidades de incidir en los cambios en un sistema electoral a través del litigio y de la justicia electoral que por la vía legislativa y de las mayorías.

2. ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

2.1. LA INICIATIVA POPULAR Y SU ALCANCE

La primera pregunta de investigación que se plantea es: ¿cómo puede incidir la ciudadanía en el proceso de reformas electorales? En este caso, en algunas ocasiones, las legislaciones de nuestros países han incorporado la figura de la iniciativa ciudadana como un mecanismo de democracia directa, definida “como el derecho de los ciudadanos a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento en el Parlamento, y/o exigir una consulta popular para aprobar o rechazar cuestiones legislativas determinadas” (HEVIA 2010, 158). Las iniciativas populares generalmente se activan a partir de la consecución de un número determinado de firmas de apoyo, con las que un grupo de ciudadanas y ciudadanos puede presentar una propuesta de reforma de ley ante el Poder Legislativo.

En cuanto a la región de América Latina, se tiene que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), dieciséis países han reconocido a la iniciativa legislativa popular (ILP) en su ordenamiento jurídico mientras que tres (El Salvador, Panamá y Chile) no lo han hecho.

La figura de la ILP ha sido adoptada en la gran mayoría de los países de la región, sin embargo, existen diferencias entre las legislaciones. Por ejemplo, en Uruguay se necesita la firma del 10% de las y los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, mientras que en Ecuador solo el 0,25% de las personas inscritas en el Registro Electoral para la reforma legislativa y el 1% para la reforma electoral. En Guatemala solo se necesitan 5.000 firmas de las y los empadronados en el Registro de Ciudadanos; mientras que, en Perú, el 0,30% de la población electoral nacional; en México, el 0,13% del Padrón Electoral. Con esto se puede observar que en algunos países es muy flexible y posible la consecución de las firmas para presentar una iniciativa popular, mientras que en otros se pide un mayor número o porcentaje de firmas para poder presentarlas. De acuerdo con Marco Marco (2009), el porcentaje ideal se sitúa en 1%, pues eso evita limitar a la ciudadanía, pero también que se reciba un número excesivo de ILP y la figura pierda fuerza.

TABLA 1
Regulación de Iniciativa Legislativa Popular en América Latina

País	Iniciativa Legislativa Popular	Firmas necesarias
Argentina	Sí	3%
Bolivia	Sí	20%
Brasil	Sí	1%
Chile	No	-
Costa Rica	Sí	5%
Cuba	Sí	10.000
El Salvador	No	-
Guatemala	Sí	5.000
Honduras	Sí	3.000
México	Sí	0,13%
Nicaragua	Sí	5.000
Panamá	No	-
Paraguay	Sí	2%
Perú	Sí	0,3%
República Dominicana	Sí	2%
Uruguay	Sí	10%
Venezuela	Sí	0,1%

Fuente: Elaboración propia basada en información del Observatorio del Principio 10 de la Cepal y normativa vigente

Además de lo anterior, también en algunos países se han impuesto límites materiales sobre los temas que pueden versar o no las iniciativas populares. Por ejemplo, en Colombia, Paraguay, Argentina y República Dominicana, no pueden ser iniciativas referentes a políticas o relaciones internacionales; mientras que, en Colombia, Perú, Argentina, Costa Rica y República Dominicana están excluidos los temas presupuestarios. En otros casos se limitan los temas tributarios y también las reformas constitucionales, como en Argentina, Nicaragua y República Dominicana de manera expresa, y en Cuba, México y Honduras de manera implícita. (GUZMÁN 2019, 47-49). En consecuencia, la ILP tiene algunos requisitos mayores que dificultan su realización.

De acuerdo con Welp y Suárez Antón (2017, 92), la experiencia de las ILP en América Latina ha sido muy escasa pues hasta 2019 solamente existían

alrededor de 120 iniciativas populares presentadas en toda la región, de las cuales solo 53 fueron admitidas a trámite en el Poder Legislativo y de estas veinticinco fueron aprobadas. Esta escasa eficacia de las ILP puede derivarse de la cantidad de trabas y dificultades, tanto procedimentales como materiales, que se tiene para presentar estas iniciativas, lo cual reduce las posibilidades para canalizar demandas ciudadanas a través de este mecanismo. Asimismo, otras debilidades que se han encontrado en la región han sido la falta de apoyo técnico y formal, así como un exceso en la dilación de los tiempos legislativos.

Ahora bien, derivado de este análisis, se tiene que no basta presentar la iniciativa popular y lograr un cambio, pues si la ciudadanía decide tomar este camino, esto implicará varios pasos como: la creación de la iniciativa de ley, la consecución de firmas necesarias para poderla presentar ante el Poder Legislativo y la verificación por parte de la autoridad de la autenticidad de las firmas. Después se tendrá que llevar a cabo todo el proceso legislativo, es decir que necesitará de discusión en una o dos cámaras y la aprobación por parte de las mayorías legislativas, las cuales dependen de cuestiones políticas.

Por todo lo anterior, se concluye que las iniciativas populares pueden impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, pero requieren capacidad de movilización y recursos humanos, por lo que existe el riesgo latente de utilizarse como herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (LISSIDINI 2014). En este sentido, se tiene que las ILP, hasta hoy, no han generado la eficacia deseada para que la ciudadanía incida en la agenda legislativa y, por lo tanto, tampoco en las reformas electorales.

Sin embargo, existe otro medio o camino para que la ciudadanía empuje cambios en nuestro sistema electoral con el objetivo de hacerlo más inclusivo, abierto y democrático; este es, el camino de la justicia electoral o, en otras palabras, la democratización vía las cortes. De esta manera, se plantea la hipótesis de que las reformas electorales son consecuencia de largos procesos políticos y legislativos que en muchas ocasiones son cerrados y no necesariamente cuentan con la participación ciudadana directa pues tienen como resultado la promulgación de leyes electorales enfocadas a los partidos políticos y no precisamente a la ciudadanía, por lo que la incidencia ciudadana en el proceso legislativo es menor.

Ante esta situación, se considera que la ciudadanía puede lograr tener mayor incidencia en el sistema electoral y hacer del proceso democrático uno más inclusivo, en la etapa de su implementación, a través de las autoridades electorales y no en la etapa legislativa. Durante la implementación de la normativa electoral, las oportunidades para mejorar el sistema salen a relucir por lo que a través de criterios de las autoridades se podrán enmendar desaciertos y, por lo tanto, la ciudadanía tendrá en la autoridad electoral un aliado para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

2.2. DEMOCRACIA Y LOS LÍMITES DE LA REGLA DE MAYORÍA

La vía legislativa para realizar cambios al sistema electoral requiere cumplir un proceso que se rige por acuerdos políticos que se traducen en mayorías. Dependiendo si se busca una reforma constitucional o a nivel legal, se necesitarían mayorías en algunos casos calificadas. Ahora bien, es importante hacer algunos apuntes conceptuales sobre la regla de la mayoría y sus implicaciones en la democracia que en algunos casos podría traer consecuencias negativas.

De acuerdo con Bobbio (1984, 14), la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, es decir, “la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión”. Las decisiones públicas en un sistema democrático representativo se toman con base a la mayoría, y las mayorías se construyen a través del sufragio activo traducido en la voluntad ciudadana, que elige a quienes los representarán en los órganos legislativo y ejecutivo.

Por lo tanto, las decisiones fundamentales de un país se toman en el centro del poder público, y cuando se habla de creación o reformas constitucionales y legislativas, estas se toman construyendo mayorías legislativas. En otras palabras, para legislar o reformar se necesita el voto de la mayoría (simple o calificada) de las y los legisladores, generalmente con ideologías partidistas, que son producto de la voluntad ciudadana.

En este mismo sentido, el mismo Bobbio (2009, 381) establece que la regla de la mayoría no es la única del juego democrático, sino que se necesitan cumplir otras reglas como condiciones necesarias para que un sistema sea una

democracia real. Se conocen como las “universales procedimentales” o principios base de cualquier democracia, que “fijan y establecen, precisamente, las condiciones de la igualdad y de la libertad democráticas, y del funcionamiento de una democracia que sea compatible y coherente con su función esencial” (BOVERO 2013, 14).

Al discutir sobre estas “universales procedimentales”, Bovero establece que las primeras dos reglas se refieren al voto universal e igualitario, conocidas como las condiciones de la igualdad en un sistema democrático, ya que buscan la inclusión de toda la ciudadanía en el voto y una equivalencia en el peso igualitario del mismo. Las reglas tres y cuatro son las condiciones de la libertad democrática, esto es que exista un pluralismo de información para poder decidir en libertad sobre qué propuesta política elegir, sin presión ni manipulación y un pluralismo político mediante el cual la ciudadanía pueda elegir entre una diversidad de alternativas políticas (BOVERO 2013, 33).

La quinta regla sostiene la existencia de una regla fundamental para la democracia que es la de la mayoría, la cual consiste en una *condición de eficiencia* de la democracia, ya que es la que posibilita tomar decisiones en una colectividad de manera legítima. Sin embargo, esta regla no puede ser absoluta, ya que tendría el peligro que las mayorías aplasten a las minorías, lo cual no debe permitirse.

Por lo anterior, existe la sexta regla de la democracia que busca limitar el poder de las mayorías para darle voz y condiciones a las minorías, y ser parte de la toma de decisiones. Esta sexta regla, para Bobbio, consiste en que ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, y que las minorías, jugando bajo las reglas de juego, podrían llegar a ser la mayoría en algún momento. Se le conoce como la *condición de salvaguardia o de supervivencia* de la democracia, pues busca el respeto a la equidad en el juego democrático.

A su vez, Sartori menciona la diferencia entre elegir y decidir respecto a la regla mayoritaria (1993, 17). El pueblo elige al cuerpo que lo representa a través del voto, y es este cuerpo que representa al pueblo, quien decide y que refleja, en gran parte, a la mayoría que lo elige. Kelsen establece que el o la ciudadana que “haya votado por la mayoría no está sometido únicamente a su

voluntad” (1966, 12), es decir que puede cambiar de opinión y eso tendrá que respetarse. En este sentido, señala Sartori, que la regla de la mayoría debe tener límites y, por eso, habla de la mayoría moderada: “la mayoría tiene el derecho de hacer prevalecer los límites, es decir, respetando los derechos y libertades de las minorías”.

Luigi Ferrajoli ha establecido que la visión que se tenía de la democracia como la forma de gobierno de la mayoría cambió a una multidimensional, en la que no serían suficientes los principios de sufragio universal y mayoría, así como la validez formal o procedimental de las leyes, sino que se requiere además “que su contenido sea congruente con los principios y reglas que constituyen las ‘normas sustanciales de la democracia’, que constriñen los poderes de la mayoría, mediante ‘límites’ o ‘vínculos’ en cuanto al contenido” (FERRAJOLI 1999, 21). Por lo tanto, la regla de la mayoría en una democracia no es absoluta, sino que tiene límites, y que, si esos límites se rebasan, entonces no se puede hablar de una democracia real sino aparente o, como lo señala el propio Sartori, una “tiranía de las mayorías”, la cual consiste en violar, legislando o gobernando, los derechos de las minorías por la aplicación absoluta del principio mayoritario. Para cualquier democracia es necesario que existan límites a la regla de las mayorías, los cuales fundamentalmente se encuentran en los derechos humanos y en el respeto de las minorías.

De esta manera, una primera conclusión es que para que exista una reforma electoral en sede legislativa, es necesario contar con mayorías legislativas, algo difícil de conseguir para cualquier ciudadano o ciudadana. Sin embargo, también se llega a la conclusión de que esas mayorías tienen límites y precisamente es el respeto de los derechos y de las minorías.

Por otro lado, también es relevante hablar de la teoría de representación, es decir que en una democracia representativa la ciudadanía, a través de sus representantes, tiene voz en las decisiones públicas. En ese sentido, la vía de incidencia de la ciudadanía en las reformas electorales debería ocurrir por medio de su voto y posteriormente de sus representantes, sin embargo, tampoco se puede decir que las y los legisladores representen cabalmente el sentir ciudadano, ya que generalmente sus posturas dependerán de los criterios del partido. En este sentido, tampoco se podría afirmar una incidencia directa de la ciudadanía en las reformas por vía de sus representantes.

Ahora bien, si no es por la vía legislativa, ¿cómo pueden las y los ciudadanos incidir en los cambios a un sistema electoral?, y a su vez surgen las siguientes preguntas: ¿quién puede limitar a las mayorías? ¿El ciudadano tiene la posibilidad de limitar a las mayorías?

2.3. EL ROL DE LA JUSTICIA EN LA DEMOCRACIA

Para responder las preguntas anteriores es necesario hacer un recuento sobre el sistema de pesos y contrapesos que representa la división de poderes y que busca limitar al poder. Montesquieu (1845), en *Espíritu de las leyes*, desarrolla toda una teoría de la separación de poderes, para lo cual se basa en la idea de que el poder mismo limita al poder. Por tanto, había que fragmentar el poder y distribuirlo en órganos distintos: “Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos”.

Los padres fundadores estadounidenses tomaron la teoría de la separación de poderes de Montesquieu como base para redactar su propia Constitución. Thomas Jefferson (DUMBAULD 1955, 103) estableció que era necesario contar con un sistema de pesos y contrapesos para que ninguno pudiera “sobrepasar sus límites legales sin ser efectivamente controlado y limitado por los otros”. Dentro del sistema de contrapesos, el Poder Judicial jugaría un papel fundamental.

Sobre el Poder Judicial en EUA en 1835, Alexis de Tocqueville (1996, 110), en su obra *La democracia en América*, ya había vislumbrado el “gran poder político” que las y los norteamericanos habían dotado al Poder Judicial, al realizar un control de constitucionalidad a las leyes emitidas por el legislador. En el siglo XX, con la corriente del garantismo judicial instaurada en Europa, principalmente en Italia, la democracia constitucional triunfa, y trae consigo un papel preponderante del juez en la protección eficaz de la Constitución, de los derechos fundamentales y de las minorías contra las invasiones de la mayoría.

De lo anterior, se puede decir que es el Poder Judicial el encargado de limitar la regla de la mayoría a través del control de constitucionalidad y de la garantía de los derechos humanos. Las minorías, los grupos en situación de vulnerabilidad y en general cualquier persona agravada, han encontrado en la judicatura la vía para proteger el ejercicio de sus derechos. “Los procesos de

reinstalación democrática también fueron marcados por un creciente papel del Poder Judicial como contrapeso a los otros poderes y como agentes claves en la ampliación de derechos” (FREIDENBERG Y GILAS 2020, 3).

Sin embargo, el rol de los tribunales ha encontrado ciertas resistencias en el mundo jurídico académico, y argumenta que las decisiones se deben tomar por las mayorías y no por las y los jueces que no gozan de legitimidad democrática. Entre estas resistencias, se pueden mencionar la discusión entre Kelsen y Schmitt sobre quién debería ser el guardián de la Constitución; así como el argumento contramayoritario en el que se establece que las y los jueces carecen de legitimidad democrática y, por lo tanto, no deberían estar autorizados para hacer un control de constitucionalidad.

También existen argumentos contemporáneos como los de Jeremy Waldron, basados en la tesis de las circunstancias de la política, que señala que la existencia de desacuerdos sustantivos profundos en la sociedad hace que el parlamento esté políticamente legitimado para tomar decisiones mayoritarias. Es decir, rechaza los mecanismos de un control judicial de las leyes porque lo considera una institución ilegítima para tomar decisiones en una sociedad inmersa en estas circunstancias políticas.

Para combatir estos argumentos, se encuentran las ideas de Alexander Bickel, quien argumenta sobre las “virtudes pasivas” del juzgador, así como de la función educadora de las Cortes. También John Hart Ely (1980), en su libro *Democracy and Distrust*, propone una solución democrática a esta dificultad contramayoritaria. Establece que las y los jueces son los *controladores del proceso democrático*, es decir, aquellos *referees* que están obligados a determinar si se han dado las condiciones epistémicas del proceso democrático. Ely sostiene que la función del juez o jueza no es ir en contra de la voluntad popular, sino velar porque las minorías no se encuentren en situación de desventaja ante la mayoría, y, por lo tanto, carezcan de cualquier representatividad. Por otro lado, Ronald Dworkin (1984, 72) también establece que son las y los jueces los encargados de garantizar las precondiciones democráticas en un orden jurídico, por lo que gozan de legitimidad para anular aquellas leyes emanadas del legislativo que vayan en contra de estos principios.

Si bien es cierto, existen posiciones en contra del papel preponderante de los tribunales en una democracia, también existen posturas que argumentan que el triunfo del estado constitucional democrático se debe en gran parte al papel fundamental que han tenido las y los jueces al ser los guardianes y guardianas de la Constitución, de sus principios y de garantizar el ejercicio de los derechos humanos y la protección de las minorías. El juzgador Barak, de la Suprema Corte de Israel, nos establece que el juez tiene la función de proteger la Constitución y la democracia. Esta función es relevante para un Estado constitucional democrático que pone al juez como pieza clave de la garantía de la Constitución y del ejercicio de los derechos humanos (BARAK 2008, 1).

Por lo tanto, para responder a una de las preguntas sobre ¿quién puede limitar a las mayorías?, la respuesta es que son las y los juzgadores los encargados, a través de sus sentencias, de limitar aquellos intentos de la mayoría que pudiesen afectar los derechos de las minorías y trastocar la democracia.

3. INCIDENCIA CIUDADANA EN LOS CAMBIOS ELECTORALES

Hasta este momento se concluye lo siguiente:

- El camino legislativo para que la ciudadanía incida en cambios al sistema electoral es complicado, ya que es necesario encontrar mayorías políticas.
- La regla de la mayoría como fundamento de un sistema democrático no es absoluta, sino que tiene límites.
- Los tribunales, al ser los guardianes de la Constitución y garantes de derechos humanos, tienen la facultad de limitar a las mayorías.
- El papel que juegan las y los jueces en una democracia debe ser preponderante, ya que es un contrapeso de las mayorías.

Establecido lo anterior, y llevando la función de los jueces a la arena electoral, hoy se habla de la “judicialización de la política”, la cual ha permitido que sean órganos jurisdiccionales los encargados de garantizar que las elecciones se lleven de manera libre, auténtica y periódica, así como de proteger y asegurar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. Con la justicia electoral,

la democracia en distintas partes del mundo se ha visto fortalecida y consolidada, ya que los actores políticos y la ciudadanía cuentan con órganos jurisdiccionales (especializados, ordinarios o constitucionales) capaces de intervenir en caso de que exista algún conflicto electoral o una merma al ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. A partir de ello, los órganos de justicia electoral han adoptado distintos criterios que han hecho a los sistemas electorales más democráticos, más inclusivos y equitativos.

Entonces las siguientes preguntas serían: ¿qué papel juega la ciudadanía en la justicia electoral? y ¿cómo se puede incidir en los cambios electorales a través de aquella?

Respecto a la primera pregunta, se podría responder de la siguiente manera: los órganos jurisdiccionales solo pueden actuar a instancia de parte, es decir, solo pueden actuar cuando algún justiciable presente un medio de impugnación. Los jueces no pueden actuar de oficio ni buscar los casos que quieran resolver; es necesario que alguien le solicite su intervención para resolver un caso en particular.

Si se lleva esto al campo electoral, se puede decir que los órganos encargados de resolver los conflictos electorales no pueden actuar sin que alguien lo solicite. Es aquí donde entra a tallar la ciudadanía, pues es a través de ella que pueden llegar casos de relevancia ante las instancias jurisdiccionales y sentar precedentes.

Así se responde la segunda pregunta:

- 1) Las y los ciudadanos de un país cuentan con derechos políticos (votar, ser votado, asociación, entre otros) que son considerados como derechos humanos y que deberán ser garantizados por el Estado.
- 2) En caso de que exista alguna violación a alguno de ellos, tendrán un medio de defensa para que, en su caso, restituya el derecho político mermando a través de la emisión de una sentencia.
- 3) A través de estas sentencias, las autoridades electorales han sentado criterios que buscan democratizar y hacer más inclusivo el sistema electoral, de modo que maximizan los derechos políticos.

- 4) Se hace un cambio al sistema electoral derivado de un caso particular que presentó un o una ciudadana.
- 5) La ciudadanía incidió en el cambio del sistema electoral llevando a la justicia electoral un caso particular.

Bajo esta modalidad, la ciudadanía incide en los cambios en el sistema electoral. A través de un caso real, que se presenta ante las instancias jurisdiccionales competentes, puede lograrse la maximización de los derechos políticos, así como la democratización del sistema electoral.

En este sentido cobra relevancia una forma de litigar que ha tomado fuerza en la materia electoral, la cual ha permitido llevar casos particulares a las cortes, de modo que ha originado criterios democratizadores: el litigio estratégico. El litigio estratégico es un litigio de interés público, que permite defender a un cliente o clienta en específico para obtener un resultado favorable a esa persona, o con la finalidad de obtener un impacto más allá del caso en concreto. “El litigio estratégico es concebido como una herramienta para que, a partir de un caso común y corriente, una simple pretensión, una litis cotidiana, pueda convertirse en un caso ideal para transformar el Derecho” (LUNA RAMOS 2016). La finalidad va mucho más allá del caso concreto, es decir, bajo esta modalidad se busca impactar en la formación del sistema jurídico. Generar un precedente que incline la balanza a favor de un criterio jurisprudencial (*Obiter dicta*).

En materia electoral, diversas clínicas de defensa jurídica han obligado a que se analicen y atiendan casos concretos por las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales con el fin de “el establecimiento de precedentes jurídicos, la investigación académica, la visibilización y erradicación de disposiciones legislativas, políticas públicas o prácticas partidistas tendentes a la obstaculización del ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de grupos sociales determinados” (STRATEGIA ELECTORAL 2020). En este sentido, el litigio estratégico que, además tiene a la gratuidad como una característica, ha logrado llevar casos que implican el ejercicio de derechos políticos de la ciudadanía a las instancias electorales competentes para generar un precedente judicial o administrativo, que, a su vez, represente un cambio en el sistema electoral.

En conclusión, la ciudadanía, luego de llevar su caso a las instancias judiciales, ya sea a nombre propio o por vía del litigio estratégico, puede lograr sentar precedentes judiciales o administrativos que generen cambios en el sistema electoral, sin necesidad de mayorías legislativas. Es decir, el binomio ciudadanía-justicia electoral ha logrado que se generen criterios que hacen un sistema electoral más incluyente y democrático.

3.1. ANÁLISIS DE CASOS

Para sostener la conclusión anterior, es necesario analizar algunos casos exitosos en los que las y los ciudadanos han logrado incidir de manera positiva en el sistema electoral a través de la justicia electoral. Los casos se seleccionaron de acuerdo con los diferentes temas que han logrado llegar a instancias jurisdiccionales nacionales y regionales, y que han tenido un impacto en el sistema electoral del país, de modo que lo hicieron más abierto e incluyente. En los casos se ha buscado sentar ejemplos de cómo, a través del impulso de la ciudadanía y de la actuación de las autoridades jurisdiccionales, se han logrado definir criterios progresivos y maximizadores de derechos políticos.

3.1.1 EL CASO MEXICANO. PARIDAD EN GUBERNATURAS.

En México se cuenta con un sistema de justicia electoral a nivel federal encargado a un tribunal especializado perteneciente al Poder Judicial, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país. Los criterios del TEPJF, en la participación política de las mujeres, han permitido que hoy se cuente con un sistema electoral más inclusivo y democrático.

Ahora bien, estos criterios jurisdiccionales han sido resultado de casos presentados por ciudadanas y ciudadanos que han acudido al TEPJF en búsqueda de la garantía de sus derechos políticos. Por ejemplo, recientemente para el proceso electoral 2021 (en el que, entre otros cargos, se renovaron quince gubernaturas), una ciudadana, asesorada por dos clínicas de litigio estratégico, solicitó a la autoridad electoral administrativa, el Instituto Nacional Electoral (INE), que emitiera lineamientos para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para las quince gubernaturas a renovarse, basándose en la paridad total que establece la Constitución.

De esa solicitud, se derivaron diversos medios de impugnación ante el TEPJF, que tuvieron como consecuencia que el INE emitiera un acuerdo por el que obligaba a los partidos políticos nacionales a postular al menos ocho mujeres candidatas para las quince gubernaturas a renovarse. Aquel acuerdo fue impugnado ante el TEPJF (SUP-RAP-116/2020), el cual resolvió revocar el acuerdo del INE por falta de competencia de la autoridad para “legislar” sobre el tema. Pero, a su vez, vinculó a los partidos políticos nacionales para que, en la postulación de sus candidaturas a las gubernaturas del presente proceso electoral hicieran efectivo el principio de paridad y permitan postular a por lo menos siete mujeres candidatas para las gubernaturas.

De esta manera, se logró hacer efectivo el principio de paridad total establecido en la Constitución para las elecciones de gubernaturas, sin necesidad de una reforma legislativa, sino a través de una sentencia del TEPJF que derivó de una consulta presentada por una ciudadana asesorada por clínicas de litigio estratégico.

3.1.2 EL CASO DE COSTA RICA. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS.

La Reforma Constitucional de 1997 estableció que los partidos políticos en Costa Rica deberían funcionar de manera democrática, sin embargo, no se reformó el Código Electoral, por lo que no tenía una regulación secundaria sobre cómo se garantizaría lo anterior. Existía una laguna jurídica respecto a la forma en que las autoridades electorales debían garantizar que un partido político fuera democrático. Ante ello, un ciudadano miembro del Partido Liberación Nacional impugnó ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) que la reglamentación de ese partido para postular candidaturas era inconstitucional, pues requería el pago para poder participar en ese proceso.

Al no existir, en ese momento, un medio de impugnación para controvertir los actos u omisiones de las dirigencias partidistas, el TSE aplicó de manera análoga las reglas de procedimiento del recurso de amparo general que establece la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Así, se declaró competente para conocer sobre este caso y colmar la laguna normativa. En ese sentido, a través de la jurisprudencia, “resultó habilitada esa vía para que los miembros de los partidos políticos puedan acudir al Tribunal Supremo de Elecciones para combatir actos u

omisiones de sus respectivas dirigencias, que quebranten o amenacen quebrantar sus derechos políticos fundamentales” (SOBRADO GONZÁLEZ 2009, 15).

Una vez más, a través de un caso presentado por un ciudadano, se logró un cambio fundamental en la justicia electoral de Costa Rica, de esa manera colma una laguna legislativa y hace integral el sistema de medios de impugnación en materia electoral, sin necesidad, en un primer momento, de una reforma legislativa. La justicia electoral ha abonado a la democratización de los partidos políticos.

3.1.3 EL CASO PERUANO. LA ELIMINACIÓN DE RESTRICCIONES A LOS DERECHOS POLÍTICOS.

El caso deriva de la negativa de registro de una candidata para competir por el Congreso de la República debido a que su documento nacional de identidad (DNI) se encontraba vencido o caducado. Ante esta negativa, la ciudadana apeló la decisión de la autoridad administrativa electoral local ante el Jurado Nacional de Elecciones.

En la resolución 0241-2019-JNE, la autoridad electoral estableció que el vencimiento de la fecha de vigencia del DNI no constituye impedimento para la participación de la ciudadana. Ello debido a que no existe un impedimento en la normatividad y porque resulta necesario privilegiar el ejercicio del derecho constitucional al sufragio y a la participación ciudadana contenidos en la Constitución. Con esta resolución se quitan trabas y obstáculos para que la ciudadanía ejerza sus derechos políticos sin restricciones desproporcionales, por lo que se maximiza y garantiza el derecho al sufragio pasivo de una ciudadana, lo cual hace que el sistema electoral peruano sea más democrático e incluyente a través de la justicia electoral.

3.1.4 EL CASO DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha tenido algunos casos que han llevado ciudadanas y ciudadanos a su competencia y que han resultado en criterios que buscan hacer más democráticos los sistemas electorales de los países de la región. Por ejemplo, el caso Castañeda Gutman vs. México sentó un precedente relevante para el tema de candidaturas independientes

en México. A partir de la negativa de registro como candidato independiente o sin partido a la presidencia de la República del ciudadano Jorge Castañeda Gutman en 2006, el actor impugnó esa negativa ante la justicia federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales desecharon todos los recursos por improcedencia. En ese sentido, el ciudadano no contaba con una vía idónea para impugnar la negativa de registro por parte de la autoridad electoral para competir sin partido en las elecciones.

El caso fue llevado por el ciudadano hasta la CIDH, la cual resolvió que efectivamente se había violado su derecho a acceso a la justicia, de modo que ordenó al Estado mexicano que hiciera las reformas necesarias para que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) fuera procedente para garantizar a las y los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. Hoy, el JDC es un medio efectivo para cualquier violación a derechos políticos de la ciudadanía y, además, ya se cuenta con la figura de candidatura independiente en la legislación electoral mexicana. Un precedente judicial regional llevado por un ciudadano logró generar cambios en el sistema electoral mexicano.

Los casos analizados se refieren a instancias jurisdiccionales nacionales y regionales, y tienen en común que han sido ciudadanas y ciudadanos u organizaciones ciudadanas quienes han llevado a la justicia la controversia y han obtenido una solución favorable que trasciende no solo más allá del caso en concreto, sino también en todo el sistema electoral. No pretenden ser los únicos, sino solo una muestra de cómo, a través de casos concretos llevados a la justicia electoral, pueden generar cambios al sistema electoral sin necesidad de un procedimiento legislativo regulado por mayorías.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN

A través de casos en concreto y de la justicia electoral, la ciudadanía ha tenido incidencia directa en un sistema electoral. Ello derivado a que ha sido por la vía jurisdiccional que se han logrado hacer cambios sustantivos y procedimentales a los sistemas electorales sin necesidad, en un primer momento, de una reforma electoral en sede legislativa.

Por lo tanto, se considera relevante que la ciudadanía vea a las autoridades electorales como aliados para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos. Una de las formas que han generado criterios democratizadores por parte de las autoridades ha sido el litigio estratégico de casos en concreto, que sientan precedentes relevantes y fomentan cambios positivos en el sistema electoral de un país.

Ahora bien, los sistemas de justicia electoral en la región no son iguales; contamos con ejemplos de tribunales especializados de última instancia en materia electoral (México, Perú, Chile, Ecuador), tribunales administrativos que revisan la actuación de las autoridades electorales (Colombia) o sistemas en los que las sentencias de los tribunales electorales pueden ser revisadas por las Cortes Supremas (Honduras, El Salvador, Brasil, Panamá), entre otros sistemas. Sin embargo y derivado de criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, algo que comparten todos los sistemas es que, para que exista un acceso efectivo a la justicia, es necesario que se cuente con un recurso o medio de impugnación a disposición de la ciudadanía para que, en caso de violación de sus derechos políticos, puedan acudir a un tribunal que los escuche y los ampare. El acceso a la justicia electoral como un derecho humano es una garantía que tiene la ciudadanía eficaz, pues será una solución de un tribunal basada en derecho y no en mayorías; expedita, pues los tiempos de resolución en materia electoral generalmente son cortos; y amplia, pues cualquier ciudadano o ciudadana que considere se haya vulnerado sus derechos políticos puede acudir a la justicia electoral.

En este sentido, se pone a la ciudadanía como el centro de cualquier democracia, para lo cual debe tener incidencia en su sistema electoral. Por ello, se considera la vía de la justicia electoral idónea para que las necesidades ciudadanas en materia electoral se vean reflejadas en el ejercicio pleno de sus derechos políticos sin necesidad de las grandes mayorías que se requieren para realizar una reforma legislativa. Por lo anterior, es fundamental contar con autoridades electorales confiables y abiertas para escuchar a la ciudadanía, y así garantizar su participación política plena en un sistema electoral democrático.

El binomio ciudadanía-justicia electoral ha servido para hacer a los sistemas electorales más inclusivos y, por lo tanto, más democráticos. De ahí deriva la

necesidad de seguir por el camino de la consolidación y del fortalecimiento de las autoridades electorales, y de la construcción de una ciudadanía interesada e involucrada en la vida pública de un país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barak, Aharon. 2008. *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un Tribunal Constitucional en una democracia*. México: SCJN.
- Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. Traducción de José Fernández Santillán. México: FCE.
- Bobbio, Norberto. 2009. *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- Bovero, Michelangelo. 2013. “Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución” *La Democracia Constitucional: una radiografía teórica* de Pedro Salazar Ugarte, 13-43. México: FCE.
- Dumbauld, Edward. 1955. *Notes on the State of Virginia, Query XIII, The Political Writings of Thomas Jefferson: Representative Selections*. Nueva York: The Liberal Arts Press.
- Dworkin, Ronald. 1984. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- Ely, John. 1980. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ferrajoli, Luigi. 1999. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid: Trotta.
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2020. *En nombre de los derechos y a golpe de sentencias: el impacto de la justicia electoral sobre la representación política de las mujeres mexicanas*. México: IJUNAM.
- Guzmán Hernández, Yan 2019. “La iniciativa legislativa popular en América Latina – Un análisis comparado en clave axiológico-procedimental”. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6 (1): 35-59. DOI: 10.5380/rinc.v6i1.58984
- Hevia de la Jara, Felipe. 2010. “La Iniciativa Legislativa Popular en América Latina”. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (enero-abril), (52): 155-186.
- Lissidini, Alicia. 2014. “Paradojas de la participación en América Latina: ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?”. *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina* compilado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto, 71-105. México DF: UNAM, IDEA Internacional.
- Luna Ramos, Margarita. 2016. “¿Qué es el litigio estratégico?”. *El Universal*, Abril 19. <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/margarita-luna-ramos/nacion/2016/04/19/que-es-el-litigio-estrategico>
- Marco Marco, Joaquín. 2009. “La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)”. *Revista general de derecho constitucional*, (8): 2.

- Montesquieu, Charles Louis. 1845. *Espíritu de las leyes*. Madrid: Imprenta Marcos Bueno.
- Sartori, Giovanni. 1993. *Qué es la democracia*. México: Editorial Patria.
- Sobrado González, Luis Antonio. 2009. “La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral* (primer Semestre), (7): 1-41.
- Strategia Electoral. 2020. *Lineamientos generales*. Clínica de Litigio Estratégico. https://strategiaelectoral.mx/docs/lineamientos_cle.pdf
- Tocqueville, Alexis de. 1996. *La democracia en América*. México: FCE.
- Welp, Yanina, y Anton Orestes Suárez. 2017. “¿Cambio o Cumbia? Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina”. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1 (1): 79-102.

[Sobre el autor]

FERNANDO OJESTO MANZUR

Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York y Licenciado en Derecho por la UNAM. Ex becario Fulbright-García Robles. Actualmente es candidato a Doctor en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado como Coordinador de Proyecto en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como en diversos cargos en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y como Asesor en la Misión Permanente de México ante la ONU. Ha colaborado como consultor con instituciones como la OEA, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y ONU Mujeres. Es Catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM y consultor internacional en materia electoral.

El impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México

CECILIA AIDA HERNÁNDEZ CRUZ

<cecilia.hernandez@outlook.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto Electoral de la Ciudad de México

México

ORCID: 0000-0003-3164-563X

[Resumen] La reforma electoral de 2014 en México es probablemente la que mayor impacto ha tenido en el sistema electoral, asimismo, es la reforma que ha tenido una repercusión importante en la designación de autoridades electorales subnacionales y en sus atribuciones. Antes de la reforma, la designación de consejerías y magistraturas electorales recaían en los congresos locales. La reforma electoral modificó ese mecanismo de designación para que fuera la autoridad electoral nacional la encargada de designar a las consejerías locales, y el Senado de la República, a las magistraturas, y buscar con ello menor injerencia de las élites políticas locales en las decisiones de las autoridades. El presente trabajo busca comparar en qué institución electoral subnacional se dio el mayor número de destituciones de 2015 a 2020, y sus posibles causas.

[Palabras clave] Reforma electoral, consejerías, magistraturas, destitución, autoridades electorales subnacionales.

[Title] The impact of the 2014 reform on the removal of subnational level authorities in Mexico

[Abstract] The 2014 electoral reform in Mexico has had a significant impact on the electoral system, especially on the designation of subnational level electoral authorities and their attributions. The Mexican subnational electoral model includes administrative and jurisdictional electoral authorities. Before the reform, the designation of electoral councils and judges was an attribution to the local congresses. The electoral reform modified this designation mechanism. Now the national electoral authority has the attribution to appointing the local councils and the Senate of the Republic to the electoral judges, thereby seeking less interference from local political elites in the authorities' decisions. In this sense, councils and judges' destitution is the responsibility of the institutions that appointed them. The paper seeks to compare the dismissals that occurred from 2015 to 2020 in both subnational administrative management bodies and electoral tribunals.

[Keyword] Electoral reform, councils, judges, destitution, subnational level electoral authorities.

[Recibido] 31/03/21 y [Aceptado] 18/05/21

HERNÁNDEZ, Cecilia. 2021. "El impacto de la reforma de 2014 en la destitución de autoridades electorales locales en México". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 237-258. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.10

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia constitucional y legal mexicana es clara una tendencia a reformar las reglas político-electorales del juego luego de cada elección. A partir de 1977 es posible definir un proceso de cambio político en el que las reformas electorales han sido constantes y paulatinas (CÓRDOVA 2008, 654; GILAS Y SORIANO 2018). La configuración actual del sistema político y electoral mexicano ha sido el resultado de negociaciones políticas, de conflictos poselectorales, y de una necesidad de los actores políticos por regular ampliamente cada uno de los procesos para robustecer el diseño institucional y dotar de legalidad y legitimidad a las elecciones. De esta manera, la reforma electoral de 2014 implicó diversos cambios en procesos que fueron regulados de manera profunda anteriormente, pero también en aspectos que fueron reformados de manera tangencial.

Durante todo el proceso de reformas, los aspectos regulatorios subnacionales habían sido poco discutidos y, en ocasiones, incluso, se evadía la posibilidad real de modificar las constituciones estatales, pues se esperaba que fueran las élites locales las que realizaran los ajustes correspondientes ante los cambios federales (VARGAS 2011, 119). No fue sino hasta la reforma electoral de 2007 cuando se tuvo una injerencia directa en las constituciones locales, incorporando explícitamente que éstas deberían garantizar a plenitud la adecuación de su contenido al de la reforma. Vargas (2011) incluso concluye que este proceso lento de modificación normativa y aplicación paulatina frenaba la posibilidad institucional de avance democrático en el país. En ese sentido, las alternancias que se generaron a nivel subnacional fueron más el “resultado de negociaciones informales y de la correlación de fuerzas nacionales y regionales que una tendencia hacia la democratización en el ámbito local” (VARGAS 2011, 123).

Si bien desde la reforma de 2007 se discutía sobre la necesidad de tener organismos administrativos electorales locales de la misma calidad e independencia que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE), en aquel momento no se reguló su conformación o funcionamiento. Tampoco sucedió para la impartición de justicia electoral local, la cual permanecía igualmente en estructuras diversas, ya fuera como parte del Poder Judicial estatal o como organismos autónomos.

Una de las cuestiones más relevantes de la reforma de 2014 es que buscó solventar uno de los grandes problemas de la democracia local que era la injerencia de las élites políticas. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales eran designadas, en la mayoría de los casos, por los congresos locales y la reforma electoral modificó ese mecanismo de designación para homologar que en todo el país fuera la autoridad electoral nacional la encargada de designar a las consejerías locales y, el Senado de la República, a las magistraturas. También se regularon sus atribuciones, el número de integrantes, la duración de sus encargos, así como los mecanismos de destitución.

Este trabajo busca describir los mecanismos de designación y destitución de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales, a partir de la reforma político-electoral de 2014, encontrar sus diferencias sustantivas y, explicar, con base en el número de destituciones (2015-2020) las posibles causas por las cuales existe un mayor número de destituciones de consejerías electorales que magistraturas electorales.

2. LA REFORMA ELECTORAL DE 2014 Y LA DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES

2.1 ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES

La conformación de instituciones electorales locales, atribuciones, mecanismos de designación y destitución de autoridades, fueron algunos de los elementos que la reforma de 2014 modificó de forma significativa, en un intento por eliminar la injerencia de actores partidistas locales. En el caso de las autoridades electorales administrativas, la reforma homologó el número de integrantes que componen cada autoridad. La integración previa oscilaba entre 5 y 9 consejerías y la reforma estableció que cada autoridad se conformaría por 6 integrantes más la consejería que ostenta la presidencia. De igual forma, la duración de los encargos era variable, teniendo un promedio de cinco años (RIVERA 2014, 411). La reforma homologó esa característica para que cada el encargo tuviera una duración de siete años (LGIPE ARTÍCULO 100).¹

1 Algunos de los requisitos para aspirar a una consejería, de conformidad con el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son: ser mexicano por nacimiento sin adquirir otra nacionalidad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; tener más de 30 años de edad al día de la designación; poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura; ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor

Uno de los cambios más importantes se centró en el mecanismo de designación de cada uno de los órganos electorales locales. Previo a la reforma, esta facultad estaba conferida a los congresos locales; sin embargo, en el ánimo de dotar de autonomía a los órganos electorales locales administrativos, la reforma de 2014 previó un cambio sustancial, dejando esta tarea en manos del Instituto Nacional Electoral (INE, antes IFE). La exposición de motivos de la reforma fue clara en el objetivo perseguido en este aspecto, al determinar que el cambio fortalecería “las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales, con miras a su fortalecimiento” (SENADO DE LA REPÚBLICA 2012, 124). De esa manera se homologó el procedimiento para la designación de autoridades de los llamados OPLE (Organismos Públicos Locales Electorales).

Previo a la reforma, en 15 institutos electorales no se empleó convocatorias abiertas para seleccionar a sus autoridades, en 14 se usó una convocatoria abierta, en uno se emitió una convocatoria abierta y, además, se desarrolló audiencias públicas, y en dos se usó una convocatoria abierta, exámenes y audiencias públicas (RIVERA 2014, 411). La reforma modificó esa heterogeneidad para incorporar un procedimiento, a cargo del INE, en el que se incluyera una convocatoria abierta con claridad en los cargos a ocupar, periodos de gestión, plazos en el proceso de designación, requisitos y documentación necesaria. La convocatoria debía tener una serie de etapas que incluyera un examen de conocimientos generales, la redacción de un ensayo, así como audiencias públicas con las y los integrantes del Consejo General del INE.

En cuanto a las atribuciones de los órganos administrativos electorales, la reforma estableció la posibilidad de que el INE pudiera asumir procesos que la legislación había conferido a los OPLE, asimismo, la posibilidad de delegar procesos y actividades que fueran atribución del INE. Estos ajustes generaron un nuevo mecanismo de coordinación entre los órganos locales y la autoridad electoral nacional que, para algunas posiciones, limita la autonomía de los órganos locales, pero para otras robustece y homologa el sistema nacional electoral.

de seis meses; no haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación, ni titularidades del gabinete en el gobierno federal o local; y no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

Estas modificaciones constituyeron un paso muy importante en el camino a consolidar la independencia electoral local. Existe una amplia discusión en la literatura especializada en administración electoral que afirma que la independencia de los órganos electorales “está basada en el número de órganos que intervienen en el proceso de designación y la duración en el cargo tanto de las consejerías como de los que los designan” (MÉNDEZ 2015, 1). Entre mayor sea el número de actores que intervienen en el proceso de designación mayor independencia habrá de un control partidario (MÉNDEZ 2015, 1). En este caso, haber eliminado a un órgano partidista como es el congreso local del proceso de designación de los OPLE permitió brindar legitimidad a los perfiles seleccionados. El que sea el INE el encargado de organizar la convocatoria y el procedimiento de selección, en donde intervienen, además, algunas otras instituciones académicas, presupone una mayor legitimidad al proceso y, desde luego, el fortalecimiento de la independencia.

2.2 ÓRGANOS JURISDICCIONALES

La reforma de 2007 es un parteaguas en la regulación subnacional de la justicia electoral local. Como se ha mencionado, el proceso de cambio político mexicano corría por arenas diferentes a nivel federal y a nivel local. A nivel federal había reformas que no repercutían de manera significativa sino hasta que las élites locales tenían su propio proceso de negociación y necesidad de cambio. Uno de los mandatos establecidos a nivel federal para la repercusión local se dio, por ejemplo, en el artículo 116 constitucional que expresa que en las constituciones y leyes locales se deberá establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. No obstante, los cambios significativos a nivel local se establecieron con la reforma de 2014, al igual que para la administración electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máxima autoridad en materia electoral, incrementó de cinco a siete salas regionales y una especializada en resolver el Procedimiento Especial Sancionador.² El

2 “Tras un análisis de las necesidades reales, las cargas de trabajo permanentes y bajo los principios de austeridad y disciplina presupuestaria, se determinó que no era necesaria la instalación de dos Salas Regionales nuevas previstas por la reforma electoral de 2014, y que el eventual incremento de las cargas de trabajo se podría atender optando por un crecimiento temporal, acotado a las necesidades efectivas de las coyunturas derivadas de los procesos electorales

incremento en el número de salas regionales obedeció también a la posibilidad de que los impugnantes acudieran a la jurisdicción federal sin agotar la instancia local o la interna de los partidos políticos. Esta figura se denominó *per saltum* (MEDINA 2015, 272). Por ende, la justicia constitucional local tuvo un impacto importante con la reforma. Las competencias de las nuevas autoridades jurisdiccionales quedaron un tanto ambiguas, ya que la ley solamente indica que “resolverán los medios de impugnación interpuestos en contra de los actos y resoluciones electorales locales” y que “las leyes locales regulan el sistema de medios jurisdiccionales” (LGIPE ARTÍCULOS 106.3 Y 111). Esto significa que no tendrán mayores actividades al estar supeditadas las impugnaciones a las acciones de los nuevos organismos públicos locales electorales, y si estos tienen pocas funciones, entonces las posibilidades de impugnación disminuirían y los órganos jurisdiccionales locales verán reducidas sus actividades (MEDINA 2015, 272).

En cuanto a la designación de integrantes de los órganos jurisdiccionales locales, con la reforma, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que cada entidad federativa contará con autoridades jurisdiccionales electorales que se integrarán por un número impar de magistradas y magistrados, quienes serán electos de forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley. Es decir, ningún órgano político local podrá participar en dicho proceso. Este cambio intenta excluir a los poderes políticos locales del proceso, para garantizar la independencia en las resoluciones que posteriormente emitirán las y los designados.

Antes de la reforma, las constituciones locales establecían diversos procedimientos de designación de magistraturas electorales, las variaciones consistían principalmente en la instancia que hacía la propuesta al Congreso Local. Dichos actores podían ser: las fracciones parlamentarias del propio Congreso, el Poder Judicial, una combinación del Poder Ejecutivo y Judicial y, en el caso del estado de Yucatán, la propuesta era realizada por organizaciones ciudadanas (DÍAZ-SANTANA 2011, 151).

concurrentes. Por ello, los recursos asignados para tal fin (350 millones de pesos) serán reintegrados en su totalidad a la Tesorería de la Federación durante el ejercicio presupuestal 2017” (TEPJF 2017, 105).

En cuanto a la conformación de los tribunales electorales, antes de la reforma cada entidad federativa precisaba en su Constitución la duración de sus magistraturas y el rango variaba de entre tres hasta diez años, en algunos casos con posibilidad de reelección y en otros con expresa prohibición. Dichos tribunales estaban conformados por entre tres y cinco magistraturas.

Por su parte, la reforma legal delimitó la duración de las magistraturas en su encargo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece en su artículo 106 que las magistraturas permanecerán en su encargo por un máximo de siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado. El mismo ordenamiento señala en su artículo 108 que el presidente del órgano jurisdiccional será designado por votación mayoritaria de sus integrantes y dicha presidencia será rotatoria.

Las vacantes temporales, que no excedan de tres meses, serán resueltas conforme al procedimiento que determinen las leyes electorales locales. En caso de presentarse una vacante definitiva se deberá comunicar a la Cámara de Senadores a efecto de que se determine el procedimiento de sustitución (LGIPE ARTÍCULO 109).

El artículo 105 de la LGIPE establece que, las autoridades electorales jurisdiccionales gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; además establece que los tribunales locales no podrán pertenecer a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Este último ajuste revierte la incorporación de 19 organismos jurisdiccionales electorales locales que habían sido integrados al Poder Judicial de cada uno de sus estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (FÉLIX, MALDONADO Y CRISTÓBAL 2012).

En tanto los Artículos 106 y 107 de la LGIPE manifiesta que las autoridades jurisdiccionales locales serán las encargadas de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales. Una vez terminado su encargo, las magistraturas electorales no podrán asumir cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de

elección popular o asumir cargos de dirigencia partidista por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que hayan ejercido su función.

Para garantizar la independencia y autonomía de las instituciones jurisdiccionales locales, la LGIPE establece que las y los magistrados electorales locales gozarán de las garantías judiciales que establece la CPEUM, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica (LGIPE ARTÍCULO 117). En ese sentido, el sueldo de los magistrados electorales locales debe ser contemplado por los Congresos Locales en el presupuesto anual y no podrá ser disminuido durante el tiempo que dure el encargo, de acuerdo con el Artículo 116 de la LGIPE.

En cuanto a la designación de magistraturas electorales mediante el nuevo procedimiento, la CPEUM establece en su artículo segundo transitorio que las magistraturas que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de la legislación secundaria continuarían en su encargo hasta que se realicen los nuevos nombramientos. Esos nombramientos tendrían que realizarse con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local, y en el proceso podrían participar las y los magistrados salientes.

Además de la licenciatura en derecho y la acreditación de conocimientos en la materia electoral, los requisitos para ser designada magistrada o magistrado electoral enfatizan la exclusión de personas con vínculos políticos; es decir, cargos directivos al interior de los partidos y cargos de elección popular o de designación directa del poder ejecutivo ya sea federal o local, por lo menos 4 años antes a la designación. Es así puesto que la labor de los órganos jurisdiccionales electorales es resolver disputas sobre el poder gubernamental, principalmente, y las preferencias partidarias podrían suponer un conflicto de interés para juzgar. Incluso, como lo afirma Díaz-Santana “los actores en disputa algunas veces utilizan los medios a su alcance para tratar de influir en las decisiones de los jueces o realizan juicios de valor que cuestionan sus decisiones y en consecuencia pueden afectar la legitimidad del proceso electoral” (2011,13).

El mecanismo de designación de las magistraturas se establece en las convocatorias respectivas y es la Comisión de Justicia del Senado la encargada de determinar la elegibilidad de las y los candidatos, mientras que la Junta de

Coordinación Política es la encargada de realizar la propuesta al pleno de la Cámara. El hecho de que la designación de las magistraturas electorales locales esté a cargo del Senado de la República elimina el posible sesgo partidista local, pero mantiene la decisión final en manos de un colegiado partidista. A diferencia del mecanismo de designación de las autoridades de los OPLE, la exposición de motivos de la reforma de 2014 no abundó en las razones para mantener la designación de estos actores en manos del Senado. Al respecto, incluso existen análisis que afirman que el involucramiento del Senado en el proceso de designación atenta contra la independencia de los órganos jurisdiccionales electorales locales, pues:

(...) no permite la selección exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, ni tiene en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar. Por ende, tal procedimiento no satisface las condiciones que exige la Convención para la implementación adecuada de un verdadero régimen independiente; por el contrario, es un régimen que permite un alto grado de discrecionalidad en la selección de los jueces electorales, por medio del cual las personas escogidas no serían necesariamente las más idóneas (MONTOTOYA 2019, 265).

3. CRITERIOS DE DESTITUCIÓN DE CONSEJERÍAS Y MAGISTRATURAS ELECTORALES SUBNACIONALES

Las razones y mecanismos para la destitución de las autoridades electorales también son características que deben ser específicas y ser respetadas para lograr la independencia de los órganos electorales. La reforma de 2014 estableció consideraciones claras para el procedimiento de remoción de consejerías electorales más no para la destitución de magistraturas. La destitución de las autoridades electorales locales le corresponde al órgano que las designó, por lo que la destitución de las consejerías electorales está a cargo del INE y la de las magistraturas electorales locales, en principio, a cargo del Senado de la República.

Las consejerías electorales locales están sujetas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la CPEUM y pueden ser removidas por incurrir en alguna de las siguientes faltas, de acuerdo con el Artículo 102 de la LGIPE:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;

- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

El procedimiento de destitución está regulado en la misma LGIPE, en su artículo 103 y establece que la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, notificará a la consejería local cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causales de procedencia de la remoción y cuando considere que existen elementos de prueba. En ese momento, notificará los detalles de una audiencia, los actos u omisiones que se le imputen, así como las consecuencias y el derecho a comparecer asistido por un defensor. La persona consejera deberá ofrecer elementos de prueba para la generación del dictamen que es presentado al Consejo General del INE. La remoción requiere ocho votos del Consejo General.

Las magistraturas electorales estatales gozarán de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la CPEUM a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

La destitución de las magistraturas electorales está prevista por la CPEUM en su Título Cuarto y considera violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Las magistraturas electorales también están sujetas al régimen de responsabilidades de las y los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la CPEUM. Podrán iniciarse procedimientos de juicio político, sanciones administrativas e incluso penales.

El artículo 117 de la LGIPE establece como causas de responsabilidad, las siguientes:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función jurídico-electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes;
- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- g) Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente Ley y de la demás legislación de la materia;
- h) Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, y

- i) Las demás que determinen las Constituciones Locales o las leyes que resulten aplicables.

No obstante, la LGIPE no es clara en el procedimiento que se deberá seguir para poder solicitar la remoción de una magistratura electoral.

Para el desarrollo de la investigación se realizó una búsqueda en los acuerdos de Consejo General del INE en los que se aprobara la remoción de alguna consejería electoral, así como en los datos presentados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de consejerías electorales de los Organismos Públicos Locales. Tales datos muestran que, a partir de la reforma constitucional de 2014, se han instaurado 153 procedimientos, con motivo de la presentación de vistas o denuncias contra las consejerías. De estos, seis fueron presentados en 2014, 24 en 2015, 33 correspondientes a 2016,³ 22 del 2017, 36, en 2018,⁴ 15 en 2019 y 17 respecto al 2020 (corte al 14 de diciembre de 2020) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

En cuanto a los procedimientos concluidos, el informe de la Unidad Técnica de lo Contencioso presenta que, al 14 de diciembre de 2020 se habían resuelto “132 procedimientos de remoción, de los que: 44 se desecharon (por incompetencia o improcedencia), cuatro fueron sobreesidos; dos de ellos en virtud de que los actores se desistieron de la acción y dos toda vez que el Consejero denunciado renunció a su cargo; 23 se tuvieron por no presentados,⁵ en

3 Se registraron 34 quejas en 2016; sin embargo, se precisa que el expediente identificado como UT/SCG/PRCE/PRI/CG/17/2016 no se cuenta en la estadística, toda vez que versa sobre un Consejero Electoral Local del INE y no sobre Consejeros de OPLE (inicialmente fue tramitado como PO, pero la Sala Superior del TEPJF lo reencauzó a remoción). Aquel fue resuelto mediante la resolución INE/CG552/2017 aprobada en la sesión del CG del INE celebrada el 22 de noviembre de 2017 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

4 Se registraron 42 quejas en 2018; sin embargo, se precisa que los expedientes identificados como UT/SCG/PRCE/MORENA/JD08/MEX/5/2018, UT/SCG/PRCE/SMI/JL/OAX/6/2018, UT/SCG/PRCE/SRE/CG/10/2018, UT/SCG/PRCE/PAN/JL/PUE/13/2018, UT/SCG/PRCE/DMCV/CG/25/2018 y UT/SCG/PRCE/MELC/JL/GTO/27/2018 no se cuentan en la estadística toda vez que los mismos versan sobre los consejeros Electorales Distrital o Locales del INE y no sobre consejeros de OPLE (6) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 3).

5 Se tuvieron por no presentados en 2015, 2 asuntos (UT/SCG/PRCE/PRI/CG/14/2015 y UT/SCG/PRCE/PSM/CG/22/2015), en 2016, 5 asuntos (UT/SCG/PRCE/CJVS/JL/JAL/6/2016, UT/SCG/PRCE/MC/JL/VER/7/2016, UT/SCG/PRCE/MRCR/CG/14/2016, UT/SCG/PRCE/JAR/CG/22/2016 y UT/SCG/PRCE/PSDI/JL/COAH/26/2016); en 2017, 3 asuntos (UT/SCG/PRCE/PAN/CG/13/2017, UT/SCG/PRCE/GAFM/JL/COAH/15/2017 y UT/SCG/PRCE/GCV/JL/ZAC/20/2017); en 2018, 9 asuntos (UT/SCG/PRCE/SSH/CG/2/2018 y UT/SCG/PRCE/LRG/JL/HGO/3/2018, UT/SCG/PRCE/RRR/CG/4/2018, UT/SCG/PRCE/GGI/CG/11/2018, UT/SCG/PRCE/MORENA/JL/VER/19/2018, UT/SCG/PRCE/MSG/JL/CHIS/22/2018, UT/SCG/PRCE/RFT/JL/GTO/28/2018, UT/SCG/PRCE/

virtud de que los actores no desahogaron la prevención o bien fue insuficiente; dos fueron dados de baja administrativa; 49⁶ fueron declarados infundados y 10 fueron declarados fundados (cuatro de ellos estaban acumulados)” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).

En tal sentido, 12 consejerías han sido destituidas, previa interposición de medio de impugnación ante el TEPJF, como puede observarse en la Tabla I.

TABLA 1
Destitución de Consejerías Electorales Locales

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Entidad federativa	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas	Consejerías removidas
Chiapas	0	7	0	0	0	0
Colima	0	1	0	0	0	0
Morelos	0	0	0	0	0	1
Querétaro	0	0	1	0	0	0
Veracruz	0	0	1	0	0	0
Yucatán	0	0	1	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0
Total	0	8	3	0	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (17 de diciembre de 2020). INE. Obtenido del repositorio documental: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/117929>.

JASD/CG/35/2018, UT/SCG/PRCE/JCSL/CG/40/2018 y UT/SCG/PRCE/ERLM/JL/ZAC/42/2018); y, en lo que va del 2020, 2 asuntos (UT/SCG/PRCE/SLZ/JL/NAY/2/2020 y UT/SCG/PRCE/UDT/OPLE/TAB/12/2020) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).

6 De los 49 expedientes declarados infundados, en el registrado bajo el número de expediente UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/5/2017, mediante resolución de 23 de agosto de 2017, se decretó el sobreseimiento respecto a las y los consejeros Leticia Martínez Velázquez, René Vargas Pineda, Felipe Arturo Sánchez Miranda y Marisela Reyes Reyes, toda vez que, al momento que se emitió la resolución, ya no ostentaban el carácter de consejeros integrantes del IEPCG (la última de las mencionadas por renuncia), y se declaró infundado el asunto respecto a los otros denunciados; la Sala Superior revocó esa resolución en el SUP-RAP-715/2017 de 14 de diciembre de 2017; en cumplimiento, el 23 de agosto de 2018 se emitió nueva resolución, en la cual se decretó el sobreseimiento respecto a la consejera Alma Delia Eugenio Alcaraz derivado de su renuncia al OPLE, y se declaró infundado el asunto respecto a los otros denunciados. De igual forma en los expedientes UT/SCG/PRCE/LCTG/JL/NAY/30/2018 y UT/SCG/PRCE/CZGP/JL/NAY/32/2018 se declaró el sobreseimiento respecto del consejero electoral Celso Valderrama Delgado, toda vez que, al momento de emitir la resolución, no ostentaba el cargo de consejero (derivado de su renuncia) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020, 5).

Ahora bien, las causas de las destituciones pueden observarse en la Tabla 2 y se relacionan con negligencia en declaraciones, nepotismo e, incluso, como en el caso de Chiapas, por negligencia y descuido en la postulación de candidaturas y paridad de género. Este último caso resulta interesante porque el INE resolvió destituir a tres consejerías por incumplir el registro de candidaturas durante el proceso electoral 2014-2015, alterar el listado nominal de votantes en el extranjero y otras irregularidades que fueron calificadas como manipulación y fraude. El TEPF confirmó la resolución y solicitó la remoción de las cuatro consejerías restantes (ANIMAL POLÍTICO 2016).

TABLA 2
Motivos de destitución de Consejerías Electorales Locales

	2016	2017	2020
Entidad federativa	Motivo de destitución	Motivo de destitución	Motivo de destitución
Chiapas	Por negligencia, ineptitud y descuido en la paridad de género en la postulación de candidaturas, y por irregularidades en el listado nominal del voto en el extranjero.		
Colima	Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, por negligencia, ineptitud y descuido en las declaraciones realizadas por la consejera presidenta en un programa radiofónico en el que brindó datos incorrectos sobre el ganador de la elección a gobernador.		
Morelos	Ana Isabel León Trueba, por negligencia, como consecuencia de la falta de cuidado en el desempeño de las funciones que legalmente tiene atribuidas, así como aquellas que no ejerció, de modo que con ello provocó una afectación a la garantía de debido proceso y a los principios de certeza y profesionalismo.		

→

Querétaro	Jesús Uribe, por realizar conductas que atentaban contra la independencia e imparcialidad, y realizar acciones que implicaron subordinación a terceros luego de recibir remuneración por actividades docentes.
Veracruz	Jorge Alberto Hernández y Hernández, por participar en actos para los cuales estaba impedido y realizar nombramientos en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su cuñada (entrevistó y votó).
Yucatán	Naybi Janeth Herrera Cetina, por participar en actos para los cuales estaba impedida, y realizar promociones y ratificaciones en contravención a la normativa aplicable, al participar en la contratación de su hermana (solicitó una bonificación y votó el nombramiento).

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (17 de diciembre de 2020). INE. Obtenido del repositorio documental: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/117929>.

En el caso de las magistraturas electorales el procedimiento de remoción, como se ha revisado, no es completamente claro. Para la obtención de datos, se revisaron notas de prensa y bases de datos de sentencias del TEPJF. No se encontraron solicitudes de juicio político interpuestas contra alguna magistratura electoral. De los datos obtenidos se encontró que en el periodo de revisión únicamente se destituyó a tres magistraturas: Tabasco en 2015, Tamaulipas en 2016 y Puebla en 2020. Las razones fueron las siguientes:

- Tabasco: enfrentar una denuncia por corrupción (XICOTENCATL 2017).
- Tamaulipas: incumplir con el requisito de no ocupar un cargo directivo partidista seis años inmediatos anteriores a su designación. Se desempeñó como secretario Electoral del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional (TAMAULIPAS 2016).
- Puebla: por no cumplirse el principio de paridad de género (SÁNCHEZ 2021).

Como es posible advertir de la revisión de los datos, el número de magistraturas removidas es considerablemente menor al número de consejerías. Resulta complejo conocer el número total de procedimientos iniciados en contra de magistraturas pues la ruta no es clara en la LGIPE o en alguna normativa. Asimismo, puede atribuirse a que los tribunales electorales locales no forman parte del Poder Judicial Federal o local, lo cual dificulta que una autoridad como el Consejo de la Judicatura pueda participar en la revisión de posibles irregularidades.

Se ha podido observar que, para ambos tipos de destituciones, los actores recurren a la última instancia en materia electoral, que es el TEPJF; en ese sentido, en el caso de la destitución de magistraturas, al carecer de una instancia intermedia que permita un mecanismo de presentación de pruebas y defensa, ni un procedimiento claro para ello, puede generar un desincentivo para denunciar irregularidades dentro de los órganos jurisdiccionales. De la misma forma, al ser una autoridad en la que sus integrantes son designados por un órgano político (Senado de la República), puede resultar un desincentivo intentar presentar alguna denuncia por temor a tener algún tipo de represalia política.

Ahora bien, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido, de manera reiterada, que la permanencia de las y los juzgadores en su encargo (principio de inamovilidad) y la seguridad económica son condiciones indispensables para lograr la independencia judicial de la función jurisdiccional.⁷ Así, bajo este principio,

7 En la sentencia SUP-JDC-921/2017, la Sala Superior del TEPJF analiza la procedencia de la restitución de un magistrado electoral del estado de Tabasco, luego de haber seguido juicio de procedencia y desafuero para seguir un proceso penal del cual resultó absuelto. En dicha resolución se realiza una reflexión sobre los principios que

algunas personas justifican la limitada regulación relativa a los procedimientos de destitución de las magistraturas electorales locales.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que:

(...) los magistrados electorales locales cuentan con el régimen de garantías individuales previstos en la CPEUM y que al respecto reconoce la LGIPE, por lo que es dable que la Sala Superior verifique su cumplimiento ante cualquier acto que pueda implicar su vulneración y restituya su observancia en los casos que así lo ameriten. (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2017)

Así, la Sala Superior, arribó a las siguientes conclusiones:

- Las magistraturas electorales estatales gozan de las garantías judiciales al igual que los demás juzgadores.
- Una de las garantías básicas es la independencia.
- La independencia de todo juzgador tiene un contenido mínimo, que se integra por el derecho a su inamovilidad en el cargo por el tiempo que haya sido designado y por la seguridad económica
- La remoción de un juzgador solo puede darse por causas excepcionales y justificadas.

En ese sentido, si bien el procedimiento de destitución de magistraturas electorales no es claro, lo cierto es que las tres destituciones tienen en común que han llegado al TEPJF para resolver en última instancia. En el caso de Tabasco el procedimiento comenzó con un proceso de desafuero a cargo del Congreso Local, luego de una supuesta irregularidad en la compra del inmueble sede del tribunal. El magistrado tuvo que ser restituido en su encargo y, posteriormente, lo nombraron titular de la fiscalía local de delitos electorales. En el caso de la destitución del magistrado de Tamaulipas, quien había ocupado un cargo en el PAN, la demanda fue presentada por un ciudadano ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y ante el TEPJF (TEPJF 2015, SUP-JDC-5133/2015). Ante la remoción, este fue nombrado secretario general del órgano jurisdiccional electoral.

rigen la permanencia de los magistrados electorales locales. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00921-2017.htm>

Finalmente, en el caso de la destitución del magistrado electoral de Puebla, un grupo de mujeres aspirantes a ese cargo interpusieron una demanda ante el TEPJF para que se garantizara la paridad de género en la designación de esa magistratura.

Como es posible apreciar, no es el Senado de la República el órgano encargado de resolver, en primera instancia o segunda, respecto de la remoción de magistrados electorales locales, a diferencia del INE que sí lo es para los procedimientos de destitución de las consejerías electorales. También es posible distinguir que dos de los tres procedimientos se presentaron en contra de la designación y criterios de elegibilidad como el género y antecedentes partidistas y no así por responsabilidades administrativas, como sí lo es en caso de consejerías.

4. CONCLUSIONES

La designación de consejerías y magistraturas electorales, a partir de la reforma electoral de 2014, tomó caminos diferentes, incluso cuando se buscaba tener el mismo efecto de independencia. El INE es la instancia encargada de emitir una convocatoria por etapas claras para el concurso de aspirantes a ocupar una consejería electoral y el Senado de la República hace lo condicente para las magistraturas electorales. Sin embargo, el proceso de destitución para consejerías se encuentra regulado de forma clara, mientras que para las magistraturas se encuentra opacidad regulatoria.

El hecho de que sea el Senado de la República el órgano encargado de designar a las magistraturas electorales locales atenta contra la independencia de estas al tener un carácter partidista. Si bien hay análisis y justificación suficiente para que las consejerías sean designadas por el INE, para el caso de las magistraturas se carece de explicaciones claras en la exposición de motivos de la reforma. De la misma manera, no es clara la autoridad facultada para destituir a las magistraturas electorales locales ni el procedimiento claro para llevar a cabo tal procedimiento.

La discusión teórica sobre la ausencia de regulación para el procedimiento de destitución de magistraturas electorales locales es prácticamente nula. Es importante apuntar que una posible reforma electoral debería considerar la posibilidad de que las autoridades jurisdiccionales electorales locales pudieran

ser designadas por el TEPJF o, incluso, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de una convocatoria transparente que privilegie los méritos y habilidades de las magistraturas. Con esto último se fortalecería la legitimidad de esas autoridades. Asimismo, es indispensable señalar el procedimiento claro que se debe seguir para buscar la destitución de una magistratura.

Como apuntes para futuras investigaciones sería interesante realizar entrevistas a las magistraturas electorales locales para conocer las posibles causas de un bajo número de demandas para destitución; y las maneras en cómo podrían ser reguladas. Es necesario realizar eventos académicos que den pie a documentos de investigación más profundos, en los que, también, las autoridades electorales y legislativas, federal y locales, puedan pronunciarse al respecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Animal Político. 2016. “Tribunal ordena destituir a todos los consejeros electorales locales en Chiapas”. *Animal Político*, Mayo 11. <https://www.animalpolitico.com/2016/05/tribunal-ordena-destituir-a-todos-los-consejeros-electorales-locales-en-chiapas/>
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. “La reforma electoral y el cambio político en México”. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, coordinado por Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez, 653-704. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Díaz-Santana, Héctor. 2011. “Autonomía, independencia y profesionalización de la justicia electoral local”. *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, 141-159. México: Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana A.C.
- Félix Neira, Karla, Irene Maldonado Cavazos, e Irene Cristóbal Hernández. 2012. “Eficacia actual de la justicia electoral en las entidades federativas desde una perspectiva cuantitativa”. *Revista Justicia Electoral*, 1 (9): 265-295.
- Gilas, Karolina, y Carlos Soriano. 2018. *Conocimiento y Técnica en Material Electoral. Manuales del TEPJF. Proceso electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Instituto Nacional Electoral. 2020. *Informe que presenta la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral respecto a los procedimientos de remoción iniciados en contra de Consejeras y/o Consejeros Electoral de los Organismos Públicos Locales*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117929/InformeRemocion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Méndez de Hoyos, Irma. 2015. *Órganos Electorales en América Latina, 2010-2012. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).
- Medina Torres, Luis Eduardo. 2015. “La justicia electoral mexicana y la resolución de disputas en la gobernanza electoral”. *El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015*, coordinado por Miguel González Madrid y Alberto Escamilla Cadena, 261-273. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Montoya Zamora Raúl, 2019. La independencia electoral local desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Dikê, Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, 13 (25): 249-279.

- Rivera Loret de Mola, Gustavo. 2014. "Modalidades de selección de autoridades electorales en perspectiva comparada". *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, coordinado por Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola, 409-459. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sánchez, Francisco. 2021. "Fredy Erazo: la historia detrás de su revocación como magistrado del TEEP". *Intolerancia*, Enero 6. <https://intoleranciadiario.com/articulos/2021/01/06/972579-fredy-erazo-la-historia-detras-de-su-revocacion-como-magistrado-del-teep.html>
- Tamaulipas, Victoria. 2016. "Destituyen a magistrado electoral de Tamaulipas por vínculos con el PAN". *La Silla Rota*, Abril 7. <https://lasillarota.com/estados/destituyen-a-magistrado-electoral-de-tamaulipas-por-vinculos-con-el-pan/109031>
- Vargas Gonzalez, Pablo. 2011. "México: reforma electoral de 2007 y su impacto en las elecciones locales". *Justicia Electoral*, 1 (7): 117-149.
- Xicotencatl, Fabiola. 2017. "TEPJF ordena reinstalación de magistrado de Tribunal Electoral de Tabasco". *Excelsior*, Noviembre 16. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/11/16/1201825>

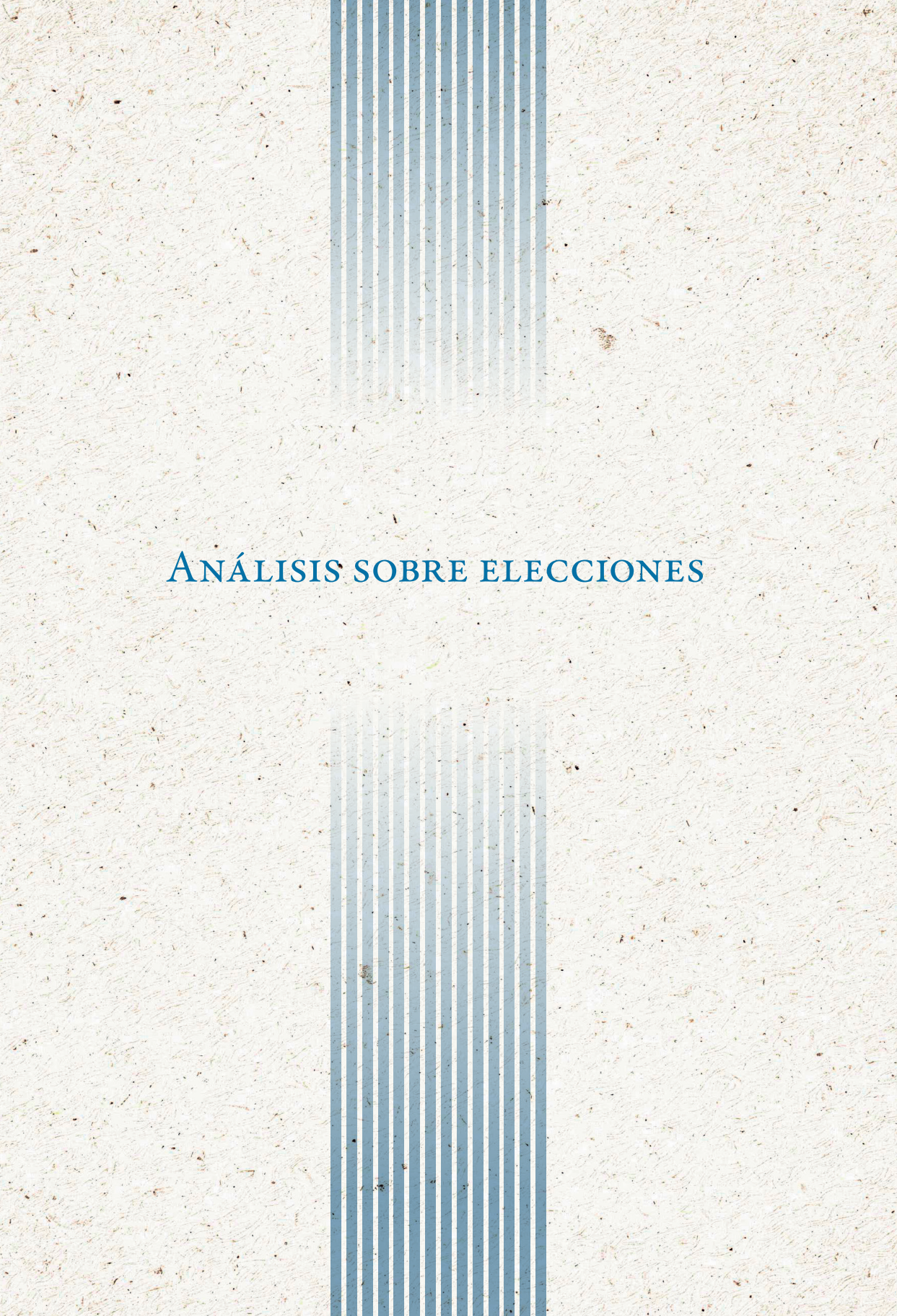
NORMATIVA

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2020. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/2_LGIPE_vigente_dof_13abr20_ART_238.pdf
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. 2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Senado de la República. 2014. *Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política-Electoral. México- Senado de la República*. http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos1/docs/relevantes/RCMPE_3-1.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-921/2017*. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00921-2017.htm>

[Sobre la autora]

CECILIA AIDA HERNÁNDEZ CRUZ

Mexicana, politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca y candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Es titular de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Externos del Instituto Electoral de la Ciudad de México.



ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Elecciones subnacionales Bolivia 2021: resultados en clave de representación política

JULIO ASCARRUNZ

<julio.ascarrunz@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Mayor de San Andrés

Bolivia

ORCID: 0000-0002-3945-6043

[Resumen] El presente trabajo aborda lo concerniente a las últimas elecciones subnacionales en Bolivia desde una perspectiva descriptiva del diseño institucional y los resultados de la representación política. El análisis, que se inicia con un breve repaso de los sistemas electorales que rigen para la competencia subnacional, se completa con la contrastación entre las votaciones válidas para autoridades ejecutivas y las legislativas, así como los niveles de fragmentación parlamentaria de cada unidad territorial. Los resultados empujan a prestar atención a fenómenos y dinámicas que problematizan algunas nociones de los sistemas electorales, a entender y analizar la democracia a partir de la competencia electoral subnacional.

[Palabras clave] Bolivia, subnacional, representación, sistemas electorales.

[Title] 2021 Bolivia sub-national elections: results in terms of political representation

[Abstract] This work discusses the most recent sub-national elections in Bolivia from a descriptive perspective of institutional design and the results of political representation. Starting with a brief review of the electoral systems in place for the sub-national competition, the analysis is completed with a contrast between the valid votes for executive and legislative authorities, as well as the levels of parliamentary fragmentation in each territorial unit. The results draw attention to the phenomena and dynamics that problematize some notions about the electoral systems, as well as the understanding and analysis of democracy from the sub-national electoral competition.

[Keyword] Bolivia, subnational, representation, electoral systems.

[Recibido] 30/04/21 y [Aceptado] 25/05/21

ASCARRUNZ, Julio. 2021. "Elecciones subnacionales Bolivia 2021: resultados en clave de representación política". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 261-272. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.11

1. INTRODUCCIÓN

El 8 de noviembre de 2020, las autoridades políticas nacionales electas en los comicios generales del 18 de octubre tomaban posesión de sus cargos, con lo que cerraban ese proceso electoral, pero abrían uno nuevo. Tras los conflictos de finales del 2019, la Ley 1269 (Ley Excepcional para la Convocatoria y la Realización de Elecciones Subnacionales) determinaba que las autoridades políticas departamentales, regionales y municipales debían renovarse en comicios convocados hasta dos días después de posesionadas las autoridades políticas nacionales electas en la nueva elección del 2020. Así, el 10 de noviembre, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) lanzó la convocatoria y un día después aprobó el calendario electoral para llevar a cabo la “Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales 2021”¹ el domingo 7 de marzo.

Los comicios se desarrollaron con normalidad y se definieron quiénes asumirían los cargos de los 336 municipios, la única autonomía regional, y los 9 departamentos; aunque 4 gobernaciones se definieron en segunda vuelta, desarrollada el 11 de abril. Además de estos cargos también se definió la elección de las autoridades de 7 autonomías indígenas escogidas mediante usos y costumbres. El presente trabajo desarrolla un objetivo puramente empírico de describir el desarrollo de los comicios mencionados enfatizando en los sistemas electorales utilizados y sus resultados en términos de representación. Para alcanzar esta meta, el artículo primero desarrolla una sección de antecedentes, centrada en el contexto institucional, para luego pasar a los resultados. Esta segunda parte, que describe el comportamiento de las y los electores en estrecha relación con el diseño institucional electoral descrito anteriormente, exhibe los resultados de la representación tras procesar aquellas preferencias electorales. Por último, el trabajo concluye con algunas reflexiones sobre las posibles implicancias de los resultados expuestos.

2. LOS SISTEMAS ELECTORALES

En América Latina, las entidades subnacionales gozan de distintas formas de autonomía, aunque una de las más comunes es la política, que consiste en que las autoridades se eligen directamente y mediante sufragio, además de

1 Oficialmente este es el nombre del proceso electoral, sin embargo, a lo largo del trabajo, se utilizará el concepto de ‘elecciones subnacionales’ como sinónimo intercambiable, salvo aclaraciones expresas.

separadas de los comicios nacionales. Este desdoblamiento de elecciones entre niveles institucionales diferentes sucede en la región principalmente desde alrededor de la década de 1990, aunque con algunas excepciones previas y posteriores (ROMERO BALLIVIÁN 2020). Los grados de autonomía varían, y estas diferencias afectan las reglas electorales de las entidades territoriales en tanto su definición por parte del centro, que coincide con una homogeneidad de dichas reglas entre unidades del mismo nivel, o como prerrogativa de cada gobierno subnacional que termina produciendo distintos sistemas entre las unidades de un mismo nivel.

El caso boliviano cae dentro del primer tipo para los gobiernos municipales y en el segundo tipo para los gobiernos departamentales, aunque no extremo, como el federalismo electoral argentino (TOPPI 2013). Para los 336 gobiernos autónomos municipales, el sistema electoral es el mismo desde las elecciones del 2010. Se trata de la elección de una autoridad ejecutiva municipal (alcalde o alcaldesa) y un cuerpo colegiado legislativo denominado concejo municipal. Todas las alcaldías se eligen mediante mayoría simple, y todos los concejos municipales se definen a partir de listas separadas del cargo ejecutivo y mediante fórmula proporcional de divisores simples (método D'Hondt), aunque solamente varía la cantidad de miembros del concejo de cada municipio. Son cuatro grupos diferenciados por la cantidad de habitantes que tienen según el último Censo Nacional de Población y Vivienda:² 214 municipios con menos de 15.000 habitantes tienen 5 concejales; 97 municipios con entre 15.000 y 50.000 habitantes, 7 concejales; 7 municipios con entre 50.000 y 75.000 habitantes, 9 concejales; y 18 municipios con más de 75.000 habitantes, 11 concejales.³

A nivel departamental, el diseño institucional es más variado. Aunque todos los departamentos eligen a autoridades ejecutivas y legislativas, no lo hacen de la misma manera. Todos eligen gobernadores o gobernadoras, pero solamente tres eligen vicegobernadores o vicegobernadoras, y otro elige subgobernadores o subgobernadoras y corregidores o corregidoras. En la conformación de las asambleas legislativas departamentales, la cantidad y forma de elección de los

2 El dato más reciente para Bolivia es de 2012.

3 En este grupo entra el municipio de Cobija por ser capital del departamento de Pando, aunque su población sea de 46.267 habitantes.

miembros varía de un departamento a otro. Los casos de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Santa Cruz tienen una estructura similar, ya que una parte de los asambleístas se elige en circunscripciones uninominales provinciales (asambleístas por territorio) y la otra parte se elige en circunscripción plurinominal departamental (asambleístas por población), aunque las magnitudes varían de 20 en La Paz a 8 en Santa Cruz. De igual manera, con excepción de Potosí, se elige a una cantidad variable de asambleístas indígenas directamente mediante usos y costumbres.

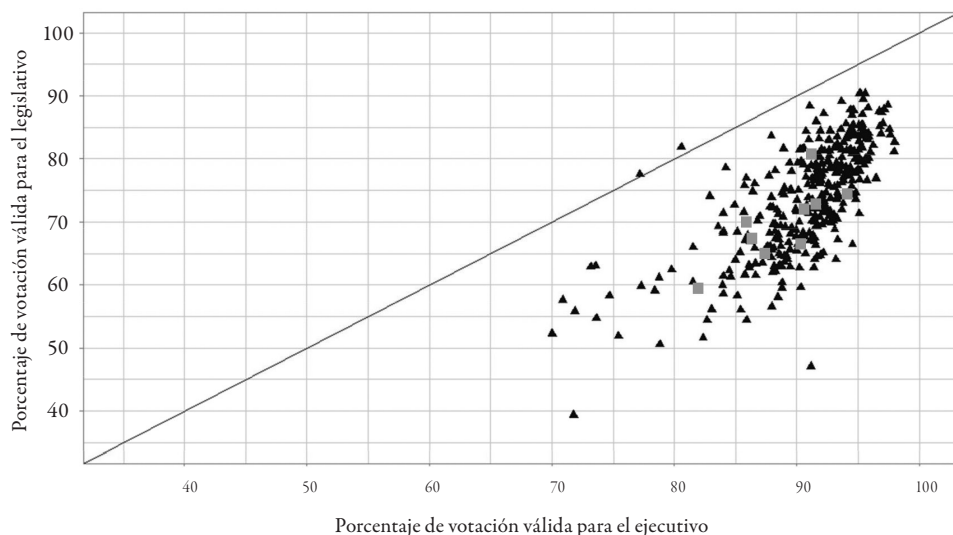
El departamento de Tarija elige a asambleístas por territorio en circunscripciones binominales y los asambleístas por población en circunscripciones de magnitud variable desde 1 hasta 6 según la densidad poblacional de cada provincia. En Pando, por su parte, se elige a un o una asambleísta por territorio en cada municipio y a 3 asambleístas por población que corresponden a las provincias de mayor población. Finalmente, en Beni solamente se elige a asambleístas por territorio, todos en circunscripciones provinciales de magnitud fija de 3 cargos por distrito. Como regla general, todos los cargos uninominales se definen mediante mayoría simple y todos los cargos plurinominales (sean 2 o 20) se eligen mediante fórmula D'Hondt. Las listas de asambleístas están entre territorio y población, así como la nominación a los cargos ejecutivos.

3. RESULTADOS ELECTORALES

La asistencia a las urnas el 7 de marzo fue bastante elevada, pues alcanzó alrededor del 85% de los electores registrados y habilitados para sufragar, y con pocas variaciones en general entre municipios y departamentos (MODICA Y ASCARRUNZ 2021). Más allá de la participación electoral, la separación de listas entre cargos ejecutivos y legislativos, que caracteriza a los sistemas electorales subnacionales descritos anteriormente, tiende a producir diferencias de comportamiento tanto entre partidos como entre votaciones válidas y no válidas.

GRÁFICO 1

Porcentaje de votación válida para cargos ejecutivos y legislativos



Nota: los cuadrados en gris representan a los departamentos y los triángulos negros a los municipios.
Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial del Órgano Electoral Plurinacional (OEP).

Entre los 336 municipios y los 9 departamentos, solamente 2 entidades tuvieron más votos válidos para los cargos legislativos que para los cargos ejecutivos. En cambio, en el otro extremo, algunos municipios exhiben variaciones de hasta casi 45 puntos porcentuales, como el municipio de Tacacoma en La Paz, donde la votación válida por el Ejecutivo fue de 91% y la del Legislativo, 47%. La gran mayoría de entidades territoriales (192 de ellas, incluidos 3 departamentos) tiene una diferencia de más de 10 y menos de 20 puntos porcentuales; otras 103 entidades, donde están los otros 6 departamentos, tienen más de 20 puntos porcentuales de diferencia entre la votación válida legislativa y la ejecutiva. Los otros 47 casos están o con más de 30 puntos de diferencia (6 de ellos) o con menos de 10 puntos (41 de ellos).

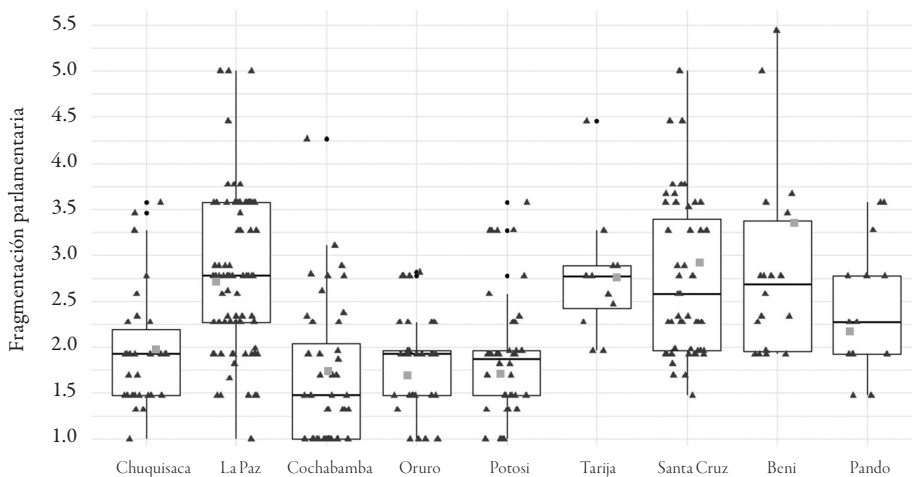
El gráfico 1 muestra las diferencias estructurales entre las votaciones por tipo de cargo. Las razones de tales diferencias no están claras, pero resultan plausibles al menos dos posibilidades. La primera es una fuerte cultura política personalista que tiende a incrementarse en procesos electorales subnacionales. Esto

se apoya en victorias electorales de personalidades políticas que, sin importar la sigla con la que participen, lograban hacerse del cargo, como Percy Fernández, exalcalde de Santa Cruz; o, más recientemente, Eva Copa en El Alto, Iván Arias en La Paz, Manfred Reyes en Cochabamba, o algunos gobernadores, como José Alejandro Unzueta del Beni. La segunda posible explicación es la falta de información respecto de la posibilidad de emisión de más de un voto en la papeleta, siempre y cuando no estén dentro de la misma fila que indica el tipo de cargo. Esta posibilidad se apoya en las tendencias nacionales e históricas de menor votación válida para diputados uninominales que para candidaturas presidenciales, así como que las campañas de información y educación cívica fueron especialmente escasas para este año en ese tema en particular, tanto por parte del organismo electoral, a través de los tribunales departamentales, como por parte de las organizaciones políticas en competencia.

A pesar de estas diferencias, la normativa electoral es clara respecto del procedimiento para asignar escaños. En estos procesos, para cada entidad territorial, se toman en cuenta las porciones de votación válida de la franja correspondiente a los cargos legislativos.

GRÁFICO 2

Fragmentación parlamentaria en las unidades territoriales



Nota: los cuadrados en gris representan a los departamentos y los triángulos negros a los municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial del OEP.

Una vez procesadas las preferencias electorales por los arreglos institucionales de cada entidad, sea de manera mixta en los departamentos o puramente proporcional en los municipios, y con las magnitudes variables en todos los casos, los resultados de la representación, en términos estructurales, se miden con el Número Efectivo de Partidos (NEP), desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) en su versión parlamentaria. Esto es, considerando los porcentajes de representación (escaños) de cada fuerza política en lugar de sus porciones de votos. Esta medida puede entenderse, también, como una simplificación del criterio numérico de los sistemas de partidos, que, aunque le falte la variable de polarización para su tipificación más extendida (SARTORI 2005), resulta útil para comparar una gran cantidad de casos, como sucede con las entidades territoriales. Cabe aclarar que las mediciones para los municipios se hicieron a partir de las estimaciones de conformación de cada concejo municipal con base en los datos oficiales del cómputo final.

A partir del criterio numérico, resulta que los sistemas de partidos municipales no están tan fragmentados. El caso de mayor atomización es el del municipio de Guayaramerín en Beni, que tiene un total de cinco partidos y medio que importan según su peso legislativo. Luego de este, otros cinco municipios (tres de La Paz, uno de Santa Cruz y uno de Beni) tienen un total de cinco partidos efectivos, aunque todos ellos con la peculiaridad de que se trata de municipios en los que solamente cinco concejales componen la instancia legislativa, por lo que se trata de escenarios donde se alcanza la mayor fragmentación posible.

Del resto de entidades territoriales, 46 de ellas tienen entre 3,5 y 4,5 partidos efectivos; en 77 casos, entre los cuales están 4 departamentos, tienen entre 2,5 y 3,5 partidos que importan; y 176 entidades (51% del total) presentan un escenario virtualmente bipartidista con entre 1,5 y 2,5 partidos efectivos. Por último, de los restantes 40 casos, 13 tienen 1,32 partidos efectivos y los otros 27 son sistemas de partido único cerrados, ya que solamente tienen un partido con representación legislativa. De estos sistemas, 18 municipios ya presentaban votaciones en las que solamente una opción política estaba favorecida con el apoyo electoral, ya que era la única fuerza en competencia (MODICA Y ASCARRUNZ 2021); pero otros 9 municipios pasaron por un proceso característico de los sistemas electorales conocido como el efecto reductor (NOHLEN 2007), ya que su votación daba cuenta de una dispersión

de hasta en 1,8 partidos, pero la asignación de escaños terminó concentrada en una sola opción. Todos estos casos se tratan de concejos municipales con magnitudes de 5 a 7.

Justamente sobre este efecto reductor, es posible identificar que hay municipios, como Puerto Acosta en La Paz, donde la reducción fue tal, que la votación estaba fragmentada en 7,6 partidos y la asignación de escaños solamente en 3,6 fuerzas. Aparte de este caso, otros 19 municipios tuvieron una reducción de más de 2 partidos entre la fragmentación electoral y la fragmentación parlamentaria. Estos casos, sin embargo, no representan la generalidad, ya que 203 municipios (que equivalen al 60%) tuvieron una reducción de menos de un partido. Finalmente, llaman la atención los resultados de 27 municipios en los que el efecto del sistema electoral fue más bien amplificador en lugar de reductor, ya que el NEP parlamentario fue mayor que el NEP electoral. Este último fenómeno disputa empíricamente este efecto reductor teorizado para los sistemas electorales que muchas veces se da como una consecuencia natural y automática, e incita a la pregunta sobre qué condiciones debe tener una elección para que suceda, por más que se considere como un fenómeno poco común.

4. CONCLUSIONES

A pesar de las cada vez más comunes innovaciones democráticas en términos participativos (WELP 2018; DELLA PORTA 2017) y de que el ámbito subnacional, en especial el local, tiene características más comúnmente identificadas con estas nociones participativas de la democracia (KEMP Y JIMÉNEZ 2015), las elecciones siguen siendo el componente central de las democracias modernas, por lo que es necesario prestar atención de manera más detallada a las dinámicas subnacionales y diferenciar entre entidades territoriales. Esta perspectiva va en línea con las bondades de la “bajada de escala” del estudio de la política subnacional que no solamente sirve para tener más casos de estudio, hacer comparaciones más controladas, o clasificar mejor a un país (SNYDER 2001), sino que también tiene potencialidades para identificar causas o consecuencias de los cambios en la política nacional, bajo un enfoque multinivel (DOŠEK 2020).

A lo largo de este trabajo se ha logrado describir el proceso electoral subnacional en Bolivia, principalmente a partir de su diseño institucional y de sus resultados, con énfasis en la representación producto de la transformación de

los votos en escaños como consecuencia de los sistemas electorales. A pesar de que se trata de un análisis descriptivo de caso, los resultados llaman la atención hacia algunos elementos que se pueden abordar comparativamente. En primer lugar, los límites del efecto reductor de los sistemas electorales y las condiciones que debe tener una competencia política para que este efecto se revierta hacia uno amplificador. Se ha podido observar que por más pequeña que sea esta reversión, es posible, pero queda pendiente su atención sistemática y en clave explicativa.

En segunda instancia, la valoración de la competencia electoral para identificar dinámicas más amplias relacionadas con la democracia misma. Las lecciones del proceso electoral subnacional boliviano en el 2021, a partir de sus resultados, incitan a la pregunta sobre el grado de “democraticidad” de una entidad en la que participa o gana una sola fuerza política, así como las causas y consecuencias de tales fenómenos, y no solamente para cada unidad territorial aislada, sino para el conjunto del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Della Porta, Donatella. 2017. *Democracias. Participación, deliberación y movimientos sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Došek, Tomáš. 2020. "Multilevel Research Designs: Case Selection, Levels of Analysis, and Scope Conditions". *Studies in Comparative International Development*, (55): 460-480. DOI: 10.1007/s12116-020-09313-6
- Kemp, Brechtje, y Mérida Jiménez. 2015. *Marco para la evaluación del estado de la democracia local*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "Effective' Number of Parties. A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27. DOI: 10.1177/001041407901200101
- Modica, Luciana, y Julio Ascarrunz. 2021. *Bolivia Elecciones Subnacionales 2021 (Elecciones de Autoridades Departamentales, Regionales y Municipales). Serie Análisis de Elecciones 2021*. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). DOI: 10.6084/m9.figshare.14396402.v1
- Nohlen, Dieter. 2007. "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios". *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 294-333. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- Romero Ballivián, Salvador. 2020. *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral (TSE) e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).
- Sartori, Giovanni. 2005. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, (36): 93-110. DOI: 10.1007/BF02687586
- Toppi, Hernán. 2013. "El federalismo argentino en perspectiva comparada". *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7 (2): 513-515.
- Welp, Yanina. 2018. *Todo lo que necesitás saber sobre las democracias del siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.

[Sobre el autor]

JULIO ASCARRUNZ

Politólogo boliviano graduado de la Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia) con estudios de posgrado en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina). Tiene estudios complementarios en métodos de investigación en ciencias sociales en la Universidad de Sao Paulo y la Fundación INESAD. Ha sido profesor de la Universidad Nuestra Señora de La Paz, así como profesor asistente en la Universidad Mayor de San Andrés y la Universidad Católica Boliviana. Es Secretario de Asuntos Académicos de la Asociación Boliviana de Ciencia Política y colabora como investigador en el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina de la Organización de los Estados Americanos y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son elecciones, instituciones políticas, democracia, y política subnacional.

Elecciones Generales Ecuador 2021: reformas, fragmentación política y pendiente pandemia COVID-19

KAREN ANDREA GARZÓN-SHERDEK

<karen.garzon@uisek.edu.ec>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Internacional SEK

Red de Politólogas

Ecuador

ORCID: 0000-0002-7723-787X

[Resumen] El 7 de febrero de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para elegir las dignidades de Presidencia, Vicepresidencia, Asamblea Nacional y Parlamento Andino. Estos comicios se realizaron en medio de una situación atípica no solo por la pandemia de la COVID-19, sino también por diferentes factores legales e institucionales que marcaron las fases preelectoral, electoral y poselectoral. De acuerdo a los resultados oficiales del Consejo Nacional Electoral (CNE), la segunda vuelta del 11 de abril enfrentó a los candidatos Andrés Arauz (representante del correísmo) y Guillermo Lasso (de derecha). Esta elección se caracterizó por la alta oferta partidista, el hecho de que se evaluaba la implementación de una serie de reformas electorales realizadas en febrero de 2020 y por los resultados estrechos entre los contendientes presidenciales por el segundo lugar, lo que supuso incertidumbre, serios conflictos y movilizaciones sociales durante los días posteriores a la elección.

[Palabras clave] Ecuador, elecciones, reformas electorales, primera vuelta.

[Title] 2021 Ecuador General Elections: reforms, political fragmentation, and COVID-19 pandemic

[Abstract] On February 7, 2021, elections took place to elect the authorities of the Presidency, Vice-Presidency, National Assembly and the Andean Parliament. These elections were carried out in the midst of an atypical situation not only due to the COVID-19 pandemic, but also due to different legal and institutional factors that had an impact in the pre-electoral, electoral, and post electoral stages. According to the official results of the National Electoral Council (CNE), the second round took place on April 11 between the candidates Andrés Arauz (representative of Correísmo) and Guillermo Lasso (of the Right). This election was characterized by a high number of parties, the fact that it evaluated the implementation of a series of electoral reforms carried out in February of 2020 and the narrow results between the presidential competitors for the second place, which meant uncertainty, serious conflicts and social mobilizations during the days following the election.

[Keyword] Ecuador, elections, electoral reform, first round.

[Recibido] 15/03/21 y [Aceptado] 30/04/21

GARZÓN-SHERDEK, Karen. 2021. "Elecciones Generales Ecuador 2021: reformas, fragmentación política y pendiente pandemia COVID-19". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 273-286. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.12

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones para elegir a las dignidades que ocuparán la Presidencia, la Vicepresidencia, la Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, provinciales y del exterior) y el Parlamento Andino se llevaron a cabo el domingo 7 de febrero de 2021. El padrón electoral estuvo conformado por 13.099.150 personas, de las cuales el 80,1% ejercieron su derecho al voto (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020A). Por su parte, el presupuesto asignado para estos comicios fue de USD 87.439.214 (MINISTERIO DE FINANZAS 2020). A esto se suma la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, llevada a cabo el mismo día, con un padrón electoral de 435.963 personas y un presupuesto de USD 137.411 (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020B), que busca prohibir la explotación minera metálica a gran escala en fuentes hídricas.

En Ecuador, el sufragio es obligatorio, con altas sanciones por incumplimiento y dura tres días. Las personas privadas de la libertad (PPL) sin sentencia condenatoria ejecutoriada votaron el 4 de febrero; las personas con una discapacidad física superior al 75% que se acogen al programa de “Voto en casa” ejercieron su derecho el 5 de febrero y el resto de personas a nivel nacional y en el exterior votaron el 7 de febrero. De acuerdo a los resultados oficiales del Consejo Nacional Electoral (CNE), la segunda vuelta del 11 de abril enfrentó a los candidatos Andrés Arauz y Guillermo Lasso.

2. ANTECEDENTES

Uno de los aspectos esenciales a destacar de estas elecciones son las reformas al *Código de la Democracia* promulgadas en febrero de 2020. Para Pachano (2000, 87), “Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos (...)”. En esta elección se evaluó, por tanto, una serie de reformas claves como las siguientes:

- *Método de adjudicación de escaños*: en el Art. 164 y 165 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) se establece que, en las elecciones pluripersonales para la adjudicación de escaños, “la votación total de cada lista se determinará por los votos obtenidos por votación de lista” y que “la votación total de cada lista se dividirá para la serie de números

1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como número de escaños a asignarse”. Es decir, se pasó del método D’Hondt al de Webster.

- *Cambio del sistema de listas y entre listas por el sistema de listas cerradas y bloqueadas*: el Art. 120 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) determina que “en las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, (...), el voto será en listas cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia”. Se cambió entonces el sistema de listas y entre listas, instaurado desde el referéndum de 1997, debido a que “el voto personalizado–múltiple, más las listas abiertas dejó consecuencias negativas, tanto para las organizaciones políticas, como para el conjunto del sistema electoral” (CAHUASQUÍ & GARZÓN-SHERDEK 2021, 24).
- *Encabezamiento de mujeres en las listas cerradas y bloqueadas (paridad transversal)*: la reforma busca establecer una paridad progresiva en el encabezamiento de listas. El Art. 99 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) enuncia que “(...) las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional (...)”.

Una vez aprobadas las reformas, el Pleno del Consejo Nacional Electoral declaró el inicio del proceso electoral para las Elecciones Generales 2021 el 12 de marzo de 2020. En este sentido, se evidencia el cumplimiento de todos los hitos preelectorales, de acuerdo al calendario electoral.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES

Uno de los aspectos más importantes de estas elecciones es que la papeleta presidencial estuvo conformada por 16 candidaturas, lo cual evidenció la crisis de partidos y movimientos políticos que para Freidenberg y Pachano (2016, 155) se explicaría, puesto que estas últimas “han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en la representación política”. Para estas elecciones estaban registrados 8 partidos políticos, 16 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 166 movimientos cantonales

y 21 movimientos parroquiales, que ascienden a 283 partidos y movimientos políticos en el país (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020A), aunque no todos compiten en los mismos distritos ni en los mismos niveles institucionales. La alta oferta partidista da cuenta del impacto que el caos de reformas electorales ha producido en el sistema político ecuatoriano.

En el nivel presidencial participaron 16 candidaturas, que representaban diversas opciones del amplio arco ideológico, social y territorial del país (Tabla 1).

TABLA 1
Binomios presidenciales

Binomio	Partido	Principales propuestas de campaña
Andrés Arauz/Carlos Rabascall	Unión por la Esperanza (UNES)	Revertir políticas neoliberales; reactivación económica e inversión social; fortalecer las relaciones internacionales regionales; otorgar USD 1.000 para un millón de personas; entre otros.
Guillermo Lasso/Alfredo Borrero	Movimiento Creando Oportunidades (CREO)/ Partido Social Cristiano (PSC)	Bajar impuestos; fortalecer las instituciones de seguridad pública; lograr el hambre cero; crear puestos de trabajo y construir un sistema de salud universal; salud gratuita; tributación ágil; conectividad y gobierno digital; entre otros.
Yaku Pérez/Virna Cedeño	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	Salud y la educación como base de la reorganización productiva; combatir el desempleo y la violencia de género; regulación de la minería; defensa del agua; política agraria integral; entre otros.
Xavier Hervas/María Sara Jijón	Izquierda Democrática	Combatir la violencia de género; reactivación económica integral; enfoque de Derechos Humanos; incentivar el desarrollo tecnológico; entre otros.
César Montúfar/Julio Villacreses	Alianza Concertación/ Partido Socialista Ecuatoriano	Lucha anticorrupción; autonomía del Banco Central; reforma al sistema de seguridad social; protección del ambiente; entre otros.
Ximena Peña/Patricio Barriga	Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva i Soberana	Fortalecer el Estado para la garantía de derechos; meritocracia e institucionalidad en el sector público; entre otros.
Lucio Gutiérrez/David Norero	Partido Sociedad Patriótica	Bajar el IVA del 12% al 10%; crear 300.000 empleos por año; autonomía del Banco Central; aprobar un nuevo Código Integral Penal; entre otros.

Giovanny Andrade/Katherine Mata	Unión Ecuatoriana	Dotar de insumos a la Policía; la minería será vital para la economía; eliminar la corrupción; transparencia; entre otros.
Carlos Sagnay de la Bastida/Narda Ortiz	Partido Fuerza Ecuador	Revisar tributos; permitir la competencia internacional; endurecer las penas para reducir la delincuencia; entre otros.
Paúl Carrasco/Frank Vargas Anda	Juntos Podemos	Combatir la delincuencia; libertad a los jueces; lograr condiciones de vida digna; entre otros.
Gerson Almeida/Martha Villafuerte	Ecuatoriano Unido	Derecho a la vida desde la concepción; ética y transparencia; ecosistemas saludables; entre otros.
Isidro Romero/Sofía Merino	Avanza	Cadena perpetua para los corruptos; pena de muerte para asesinos y violadores; entre otros.
Pedro Freile/Byron Solís	Amigo (Acción Movilizadora Independiente Generando Oportunidades)	Desarrollar petróleo, liquidez y agroindustria; salud como servicio 100% público; trabajo por horas; entre otros.
Gustavo Larrea/Alexandra Peralta	Democracia Sí	Eliminar ciertos impuestos; reformar la Constitución; constituir un Fondo de Reactivación Económica; entre otros.
Guillermo Celi/Verónica Sevilla	Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA)	Defender la vida desde la concepción; renegociar el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajar el IVA del 12% al 8%; entre otros.
Juan Fernando Velasco/Ana María Pesantes	Movimiento Construye	Impuestos progresivos, es decir que pague el que más tiene; crear una corte de jueces nacionales anticorrupción; entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Consejo Nacional Electoral (2021a).

La elección para la Asamblea Nacional contó con la participación de 17 listas que alcanzaron 2.146 candidaturas para las 137 curules. Asimismo, existieron 15 listas a parlamentarios andinos para los cinco puestos disponibles para esa dignidad; y 68 candidaturas para las tres zonas del exterior, donde se escoge a dos asambleístas por zona (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021A). En el caso de la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, existieron cinco preguntas a favor o en contra de la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en la zona de recarga hídrica de cinco ríos del precitado cantón.

Cabe mencionar que todas las candidaturas aceptadas por el CNE cumplieron con los requisitos formales y legales para su inscripción, así como con el calendario electoral.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

En virtud de la pandemia de la COVID-19, la campaña electoral que empezó el 31 de diciembre y terminó el 4 de febrero fue atípica y se caracterizó principalmente por utilizar los medios digitales. Esto no evitó las tradicionales caravanas, los mítines masivos (aunque no estaban permitidos por los protocolos de seguridad), los recorridos territoriales de las candidaturas y sus seguidores, propagandas en medios de comunicación y entrevistas en prensa escrita, radio y televisión.

El 16 y 17 de enero la ciudadanía tuvo la oportunidad de conocer las propuestas de las candidaturas presidenciales a través de un debate obligatorio organizado por el Consejo Nacional Electoral y transmitido por cadena nacional. Cabe mencionar que con la reforma al *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2020) se estableció en el artículo 202.2 la obligatoriedad de los debates entre los binomios presidenciales tres semanas antes de los comicios. Este debate contó con la participación de todas las candidaturas y se caracterizó por ser un espacio para conocer las propuestas en diferentes temáticas.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

A nivel general, estos comicios transcurrieron con normalidad, a pesar de que se evidenciaron a nivel nacional retrasos en la apertura de las mesas debido a que varios Miembros de la Junta Receptora del Voto (MJRV) no llegaron a tiempo a su instalación. A esto se suman las aglomeraciones de personas, quienes prefirieron ejercer su voto en horas de la mañana por la pandemia, lo que generó largas filas en la entrada de los recintos.

A las 21 horas de la jornada electoral, el CNE difundió el conteo rápido preliminar que ubicaba al candidato Andrés Arauz del partido UNES con el 31,50%, a Yaku Pérez de Pachakutik con el 20,04% y a Guillermo Lasso de la alianza CREO-PSC con el 19,97% de los votos válidos (EL COMERCIO 2021). Minutos más tarde, el vicepresidente del organismo electoral, Enrique Pita, reveló una actualización del muestreo que ubicaba a Guillermo Lasso en

segundo lugar. Esto generó confusión en el electorado e inconformidad a las diferentes organizaciones políticas. Al tener una diferencia del 0,07% entre los candidatos que se disputaban el segundo lugar, porcentaje inferior al margen de error de la herramienta, el organismo electoral debió haber anunciado un empate técnico con relación al segundo lugar y debió haber esperado los resultados oficiales.

De igual manera, se conoció que existían 4.385 actas con novedades (inconsistencias numéricas, y falta de firmas de la presidencia y secretaría de los MJRV), por lo que el CNE tuvo que revisarlas en los días posteriores a la jornada electoral, lo que generó que la diferencia entre los candidatos Pérez y Lasso se empiece a acortar, de modo que el candidato Lasso se ubicó en segundo lugar. Esto provocó el reclamo y la solicitud del recuento de votos por parte del Movimiento Pachakutik, el cual indicó supuestas inconsistencias en las actas de escrutinio. El 12 de febrero, las dos candidaturas que se disputaban el segundo lugar (Lasso y Pérez) se reunieron en las instalaciones del CNE con presencia de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) para dialogar sobre una solicitud de recuento de votos de Pachakutik. Se acordó un recuento del 100% de las actas en la provincia del Guayas y del 50% de las actas en 16 provincias, cuyo argumento fue la transparencia del proceso y la aplicación del artículo 141 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2020), el cual establece que el organismo electoral “podrá disponer que se realicen las verificaciones o comprobaciones que estime necesarias”.

El acuerdo duró poco. Luego de que el candidato Pérez enviara al CNE el detalle de las Juntas de las 16 provincias donde quería que se realice el recuento de votos, el candidato Lasso reveló algunos reparos. El 16 de febrero, el Pleno del organismo electoral leyó la resolución del recuento de votos previamente acordada, pero aquella no fue aceptada, por lo que no se realizó y así el 21 de febrero el CNE proclamó los resultados oficiales que indicaban que habría una segunda vuelta entre Andrés Arauz con 3.033.753 votos y Guillermo Lasso con 1.830.045 votos (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021B). Frente a esto, el Movimiento Pachakutik denunció supuestas irregularidades del sistema informático electoral ante la Fiscalía General del Estado y solicitó a la Contraloría General del Estado una auditoría del sistema informático. En este sentido, la MOE/OEA anunció en su informe preliminar (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS 2021, 15) su preocupación de que

“instituciones ajenas a la Función electoral obstaculicen el correcto desarrollo del proceso electoral”.

En el plazo de 48 horas como lo manda la ley, Pérez presentó 27.767 actas con supuestas inconsistencias, las cuales fueron revisadas por el organismo electoral, el cual finalmente resolvió un recuento de 31 actas (10 con inconsistencias numéricas y 21 con falta de firmas) (EL UNIVERSO 2021). Frente a esto, Pachakutik propuso un recurso de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el cual fue negado por esta institución que además ratificó la decisión del CNE. Con esta sentencia, la segunda vuelta se ratificaba entre las candidaturas de Arauz (32,72% votos válidos) y Lasso (19,74% votos válidos).

Por su parte, la elección a la Asamblea Nacional dio como resultado para 2021-2025 un legislativo fragmentado, conformado por 6 fuerzas políticas de diversas raíces ideológicas y regionales. Con estos datos, ningún partido cuenta con la mayoría en el legislativo, dado que, para ello, se requieren al menos 70 votos, por lo que habrá dos aspectos importantes que deberán primar para la gobernanza legislativa: alianzas y agendas mínimas que permitan articular mayorías.

TABLA 2
Integración de la Asamblea Nacional (2021-2025)

Partido	Curules
UNES	49
Pachakutik	27
Partido Social Cristiano	18
Izquierda Democrática	18
CREO	12
Concentración-Partido Socialista, Avanza, Construye, Partido Sociedad Patriótica, Movimientos locales, Ecuatoriano Unido, Unión Ecuatoriana.	13

Fuente: Elaboración propia a partir de información del CNE.

En lo concerniente al Parlamento Andino, los resultados oficiales dieron a UNES dos curules, a Pachakutik una curul, al Partido Social Cristiano una curul y a la Izquierda Democrática una curul. Finalmente, en lo relativo a la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, el 80,9% de los 435.963 electores habrían respaldado el fin de las actividades mineras en esta ciudad (PRIMICIAS 2021). Cabe mencionar que, al no tener efecto retroactivo, esta consulta no afectará a los proyectos mineros que se encuentren en desarrollo.

6. CONCLUSIONES

Los comicios del 7 de febrero dejan lecciones técnicas para la función electoral conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral a fin de mejorar aspectos de coordinación, funciones y competencias para la segunda vuelta electoral y futuros comicios. En este sentido, será de vital importancia revisar las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral a fin de implementarlas para organizar los procesos, ya que, por ejemplo, contar con una papeleta con dos candidaturas reduciría las actas con novedades. Asimismo, es imperativo mejorar la comunicación del CNE para establecer un único canal con el objetivo de informar adecuadamente a la ciudadanía y a los actores políticos, y evitar así las rectificaciones constantes.

Estas elecciones también evidencian elementos que deben considerarse para mejorar la gobernanza electoral, entre los que constan el fortalecimiento institucional y la independencia de la función electoral; una mejor comunicación de los resultados con relación a la herramienta del Conteo Rápido; y perfeccionar el monitoreo de las campañas electorales para poder visibilizar y erradicar la violencia política de género.

También hay lecciones políticas. De cara a la segunda vuelta electoral del 11 de abril, se avizora que las alianzas que generen las dos candidaturas (Arauz y Lasso) con el resto de partidos y movimientos políticos serán claves en la reconfiguración del mapa político nacional frente al clivaje correísmo-anticorreísmo (y también a la incapacidad de los partidos tradicionales para generar condiciones de gobernabilidad democrática y representativa, ya que brindarán respuestas a las demandas de bienestar de la población).

En materia de paridad de género para el encabezamiento de las listas, se puede hacer una evaluación parcial, puesto que las reformas buscan incrementar el encabezamiento hasta 2025. Al momento, se evidencia el mismo número de asambleístas mujeres electas en comparación con el periodo 2017-2021, es decir, no se ha logrado incrementar la representación, por lo que es vital que los partidos y movimientos políticos comprendan la esencia de la norma para que de esta forma promuevan cuadros políticos femeninos en el encabezamiento de las listas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- El Comercio. 2021. “Cuento rápido del CNE: Andrés Arauz pasa a segunda vuelta; ‘empate técnico’ entre Yaku Pérez y Guillermo Lasso”. Febrero 7. <https://www.elcomercio.com/actualidad/cne-cuento-rapido-elecciones-presidencia.html>
- El Universo. 2021. “Pleno del CNE acepta la revisión de 31 actas con novedades en ocho provincias”. Febrero 26. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-cne-acepta-revision-31-actas-pachakutik-nota/>
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Garzón-Sherdek, Karen, y Santiago Cahuasquí. 2021. “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020”. *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, 1 (12), 17-36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208
- Organización de los Estados Americanos. 2021. “Informe preliminar”. Febrero 21. <http://www.oas.org/fpdb/press/InformePreliminar-Ecuador2021.pdf>
- Pachano, Simón. 2000. *El tejido de Penélope reforma política de Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Primicias. 2021. “En Cuenca, el 80,9% apoya cese de actividad minera, según el CNE”. Febrero 8. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/consulta-mineria-cuenca-ecuador-elecciones/>

NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Asamblea Nacional. 2009. “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia”. Abril 27. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4417-registro-oficial-no-578>
- Asamblea Nacional. 2020. “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia”. Febrero 3. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12522-suplemento-al-registro-oficial-no-134>
- Consejo Nacional Electoral. 2020a. “Bases de datos electorales”. <http://portal.cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos>
- Consejo Nacional Electoral. 2020b. “Resolución PLE-CNE-1-9-12-2020”. Diciembre 9. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_

FL/e2Nhc nBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidlYzJjOGM2OC02MGIyL-
TQxNzctYTEzZi02MTQ1MDhiZmJkZmUucGRmJ30=

Consejo Nacional Electoral. 2021a. “Conoce a tu candidato 2021”. <https://candidatos2021.cne.gob.ec/>

Consejo Nacional Electoral. 2021b. “CNE proclamó oficialmente resultados de las Elecciones Generales 2021”. Febrero 21. <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5523-cne-proclamo-oficialmente-resultados-de-las-elecciones-generales-2021>

Ministerio de Finanzas. 2020. Oficio Nro. MEF-VGF-2020-1207-O.

[Sobre la autora]

KAREN ANDREA GARZÓN-SHERDEK

Licenciada multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ha trabajado en el sector público y las ONG, en el área de relaciones internacionales y cooperación internacional. Desde 2019, es directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional SEK, también es investigadora del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y miembro de la Red de Politólogas.

Elecciones Primarias Honduras 2021: entre una reforma inconclusa y lecciones aprendidas

RAFAEL JEREZ MORENO

<rafajerez14@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina
Honduras

ORCID: 0000-0002-8929-4601

[Resumen] Lo que tradicionalmente se consideraba un ejercicio democrático sin mayores inconvenientes, como las elecciones primarias celebradas el 14 de marzo con la participación de las tres fuerzas políticas mayoritarias, luego se caracterizó no solo por los retos que implica organizar comicios en medio de una emergencia sanitaria. A esto se le suma los procesos de reformas legislativas e institucionales pendientes en materia electoral, iniciados a partir de la crisis política originada en las elecciones generales de 2017. En este contexto, el objetivo de este análisis es reflexionar en torno a las principales etapas del proceso electoral primario conducido por los nuevos organismos electorales; para ello se enfatizará en los acontecimientos de la etapa preelectoral que condicionaron el desarrollo de la jornada electoral y la presentación de reclamos en la etapa poselectoral. El análisis se sitúa en el proceso primario, pero a la vez deja entrever el riesgo latente de que los hechos se repitan o se agraven en la celebración de las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021 debido al poco tiempo para el logro de consensos partidarios que den paso a la aprobación e implementación de reformas entre la finalización del proceso primario el 13 de abril y la convocatoria del proceso electoral general a cargo del Consejo Nacional Electoral el 27 de mayo.

[Palabras clave] Honduras, elecciones primarias, procesos electorales.

[Title] 2021 Honduras Primary Elections: between an unfinished reform and lessons learned

[Abstract] What was traditionally considered a democratic exercise without major drawbacks, the primary elections held on March 14 with the participation of the three majority political forces, were characterized not only by the challenges involved in organizing elections in the midst of a pandemic, but also due to the pending legislative and institutional reform processes in electoral matters initiated since the political crisis originated in the general elections of 2017. In this context, the objective of this analysis is to reflect on the main stages of the primary electoral process conducted by the new electoral bodies, emphasizing the events of the pre-electoral stage that conditioned the development of the electoral day and the presentation of claims in the post-electoral stage. The analysis is situated in the primary process, but at the same time it reveals the latent risk that the events are repeated in the general elections of November 28, 2021 due to the short time for the achievement of partisan consensus that give way to the approval and implementation of reforms between the end of the primary process on April 13 and the initiation of the general electoral process by the National Electoral Council on May 27.

[Keyword] Honduras, primary elections, electoral processes.

[Recibido] 09/05/21 y [Aceptado] 28/05/21

JEREZ, Rafael. 2021. "Elecciones Primarias Honduras 2021: entre una reforma inconclusa y lecciones aprendidas". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 287-302. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.13

1. INTRODUCCIÓN

Con el propósito de elegir a sus candidatos y candidatas en los niveles electivos presidenciales, legislativos y municipales que competirán en las elecciones generales a celebrarse el 28 de noviembre de 2021, el 14 de marzo de 2021 se celebraron elecciones primarias en Honduras, con la participación de las tres fuerzas políticas mayoritarias del régimen electoral: el Partido Nacional, el Partido Liberal y el Partido Libertad y Refundación (Libre). Ese proceso electoral, que tradicionalmente era organizado sin mayores inconvenientes, en esta ocasión, estuvo rodeado por un clima de incertidumbre debido a la no complementariedad entre un nuevo diseño institucional representado por noveles instituciones, como el Consejo Nacional Electoral (CNE) y un Tribunal de Justicia Electoral (TJE), y una reforma electoral inconclusa que pone de relieve la posibilidad de que el país se enfrente a una elección general en un contexto similar al de las controvertidas elecciones generales de 2017.

2. ANTECEDENTES

Estas elecciones primarias tuvieron especial relevancia después de lo acontecido en la crisis política provocada por el proceso electoral general celebrado el 26 de noviembre de 2017. Este último se caracterizó por su baja calidad técnica y carencia de integridad, el llamado a repetir el proceso electoral de parte del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Luis Almagro (2017) y en las que, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), fallecieron por lo menos veintitrés personas en el contexto de las protestas poselectorales, entre ellas, veintidós civiles y un agente de la policía (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS 2018, 16; SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS 2017).

Como consecuencia de lo anterior, a partir de 2018 se inició un proceso de reforma para fortalecer el régimen electoral hondureño con miras al ciclo electoral primario y general de 2021. El proceso inició con la intervención administrativa del Registro Nacional de las Personas (RNP), encargado de la función pública registral, en septiembre de 2018 y una reforma constitucional en enero de 2019. Esta reforma dio paso a la creación de un Consejo Nacional

Electoral (CNE) y un Tribunal de Justicia Electoral (TJE), después de quince años de vigencia de un modelo institucional que concentró la administración y justicia electoral en el Tribunal Supremo Electoral y en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Ocho meses después de la entrada en vigencia del nuevo diseño institucional en materia electoral, el Congreso Nacional procedió a nombrar a las nuevas autoridades del CNE y del TJE por medio de una legislación especial. Esta reguló el proceso de selección y estableció las atribuciones de ambos organismos, de modo que condicionó la derogación de la *Ley electoral y de las organizaciones políticas* (LEOP) aplicable desde el 2004, y la aprobación total de una nueva legislación electoral. Ambos organismos se integraron por un representante de cada una de las tres fuerzas políticas mayoritarias, con la novel participación del Partido Libertad y Refundación (Libre) en el esquema institucional. En paralelo, a partir de 2019, el RNP, en coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició la ejecución del *Programa de apoyo para la eficacia y la transparencia del proceso de modernización del Documento Nacional de Identificación (DNI) en Honduras*, también conocido como *Proyecto Identificate*, que tenía por propósito crear un nuevo registro digital biométrico de ciudadanos y ciudadanas, emitir un nuevo DNI, y esto traería como consecuencia la actualización del censo electoral en coordinación con el CNE.

El CNE emitió la convocatoria para las elecciones primarias el 13 de septiembre de 2020, sin que el Congreso Nacional haya aprobado una nueva legislación electoral y con atrasos en la actualización del censo electoral producidos, parcialmente, por la pandemia provocada por la COVID-19. El cronograma electoral aprobado por el CNE contempló la construcción de un censo electoral definitivo entre el 15 de septiembre y el 29 de diciembre de 2020, no obstante, los obstáculos en el levantamiento de los datos biométricos de las y los ciudadanos impidió que el RNP cumpliera con el envío de la base de datos al CNE para elaborar el censo. El incumplimiento del cronograma obligó al Congreso Nacional a aprobar la *Ley de Disposiciones Especiales para las Elecciones Primarias 2021*, en la que se estableció un cronograma especial, entre el 30 de noviembre de 2020 y el 10 de enero de 2021, para construir el censo electoral a utilizar en las elecciones primarias.

Previo a finalizar el plazo para actualizar el censo electoral definitivo, el CNE emitió un comunicado el 30 de diciembre de 2020, en el que decidió devolver la base de datos biométricos de ciudadanos y ciudadanas al RNP debido a “inconsistencias en los datos, especialmente en cuanto al domicilio y centro de votación asignado” (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020). Estas inconsistencias ocasionaron que, días antes de la jornada electoral, el CNE publicara otro comunicado para detallar qué ciudadanos o ciudadanas ejercerían el sufragio durante el 14 de marzo y quiénes no. Sin menoscabo de la universalidad del derecho al voto protegido por el artículo 37 de la Constitución de la República y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el CNE explicó que únicamente podrían ejercer el sufragio las y los ciudadanos que se registraron en el Proyecto Identificate entre el 1 de julio de 2020 y el 16 de febrero de 2021; quienes se hayan registrado después de esa fecha no aparecerían en el censo electoral. Adicionalmente, se habilitaría un cuadernillo de votación conformado por las y los electores que integran el censo actualizado, y un listado adicional de electores en cada mesa electoral receptora del voto (MER) del Partido Liberal y del Partido Libre –el Partido Nacional decidió no contar con el listado en sus MER–, contentivo del censo electoral utilizado en las elecciones generales de 2017 (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021A). Esta complementariedad de censos en las MER permitiría votar únicamente a los registrados en el *Proyecto Identificate*.

El 26 de noviembre de 2020, el Congreso Nacional aprobó el presupuesto destinado para el ciclo de elecciones primarias y generales de 2021, por un monto de L 1.760.000.000,00 (USD 7.318.873,18). De estos, USD 458.313,9 serían invertidos para adquirir kits de bioseguridad para las MER y USD 1.179.116,7 para imprimir el material electoral (ORDÓÑEZ 2021). Asimismo, después de haber desarrollado un proceso de identificación de empresas calificadas para la contratación de un Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP), el CNE declaró fracasado el proceso de contratación y decidió no implementar este sistema en las elecciones primarias (RADIO CADENA VOCES 2021).

3. CANDIDATURAS

El artículo 113 de la LEOP exige que todos los partidos políticos inscritos deben realizar elecciones primarias bajo la dirección del CNE.¹ En las primarias, se elige a las personas que asumirán las candidaturas, por cada partido, a la Presidencia de la República y sus tres designados presidenciales,² los 128 candidatas y candidatos propietarios y suplentes en el nivel de diputados y diputadas al Congreso Nacional, y a las y los candidatos a la alcaldía de 298 municipios del país en las elecciones generales.³ En defecto de celebrar elecciones primarias, según lo dispongan los estatutos de cada organización, los partidos deberán elegir sus candidaturas por medio de convenciones o asambleas internas. En el proceso primario celebrado el 14 de marzo participaron dos movimientos en el Partido Nacional, tres movimientos internos en el Partido Liberal y nueve movimientos en el Partido Libre (Tabla 1).

1 Actualmente el régimen electoral hondureño cuenta con catorce partidos políticos formalmente inscritos ante el CNE.

2 La elección de las y los candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano se produce en forma adscrita a los resultados de las candidaturas a nivel presidencial.

3 Cada corporación municipal encabezada por su alcalde o alcaldesa tendrá entre cuatro y diez regidurías, electas en proporción a la carga poblacional del municipio. Según el artículo 26 de la Ley de Municipalidades, el número de regidurías varía entre cuatro y diez.

TABLA 1

Movimientos internos inscritos contendientes por cada partido político en las elecciones primarias

Partido político	Movimiento interno	Candidatura presidencial
Nacional	Juntos Podemos	Mauricio Oliva
	Unidad y Esperanza	Nasry Asfura
Liberal	Recuperar Honduras	Luis Zelaya
	La Esperanza de Honduras	Darío Banegas
	Liberal Yanista	Yani Rosenthal
	Somos +	
Libre	Fuerza de Refundación Popular (FRP)	
	Pueblo Organizado en Resistencia (POR)	Xiomara Castro
	Alianza Anticorrupción Antiimpunidad Movimiento Esperanza y Libertad	
	Pueblo Libre	
	M28 Poder Para Vos	
	Honduras Libre	Wilfredo Méndez
	Nueva Corriente	Carlos Reina
	5 de Julio	Nelson Ávila

Fuente: Elaboración propia.

De los tres partidos políticos, resaltaban las candidaturas del actual presidente del Congreso Nacional, Mauricio Oliva Herrera; el actual alcalde del Municipio del Distrito Central, Nasry Asfura; la exprimera dama de la nación y tres veces precandidata a la Presidencia de la República, Xiomara Castro; el excandidato presidencial y entonces presidente del Consejo Central Ejecutivo del Partido Liberal, Luis Zelaya; y el exdiputado del Congreso Nacional y exministro de la Presidencia de la República, Yani Rosenthal. Este último regresó a Honduras en agosto de 2020 después de haber sido sentenciado a

36 meses de prisión en los Estados Unidos de América por participar en transacciones monetarias de propiedades derivadas de delitos de tráfico de drogas (EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN HONDURAS 2017). El excandidato presidencial de la Alianza de Oposición contra la Dictadura, Salvador Nasralla, quien protagonizó la contienda presidencial en las elecciones generales de 2017 frente al presidente Juan Orlando Hernández, fundó el partido político Salvador de Honduras, el cual realizará la designación de sus candidatos y candidatas por medio de una asamblea interna.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

El periodo de campaña electoral, según el cronograma, se desarrolló entre el 23 de enero y el 9 de marzo de 2021, sin embargo, las actividades de campaña fueron iniciadas por los contendientes desde antes de que el CNE emitiera la convocatoria a las elecciones primarias en septiembre de 2020. La Comisión Permanente de Contingencias (Copeco) y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager) emitieron recomendaciones para celebrar actividades de campaña en campo, en medio de la emergencia sanitaria. No obstante, estas no fueron cumplidas por los movimientos internos ni sus candidatos y candidatas. Según un proceso de monitoreo de la publicidad electoral en radio y televisión realizada por la Red por la Equidad Democrática en Honduras (REDH), entre el 25 de enero y el 8 de marzo de 2021, la inversión realizada por movimientos internos, candidatos y candidatas contendientes ascendería a L 53.974.512,00 (USD 2.252.230,00 aproximadamente) en medios televisivos y L 1.444.802,50 (USD 60.175.01 aproximadamente) en medios radiales.

TABLA 2

Proyección de gasto en medios de comunicación de ocho precandidatos en las elecciones primarias

Candidato	Partido político	Nivel electivo	Monto invertido (lempiras)	Equivalente en dólares (USD)
Yani Rosenthal	Liberal	Presidencial	13.030.965,00	547.300,53
Nasry Asfura	Nacional	Presidencial	5.661.510,00	237.783,42
David Chávez	Nacional	Municipal	4.565.229,00	191.739,61
Mauricio Oliva	Nacional	Presidencial	2.365.760,00	99.361,92
Eliseo Castro	Liberal	Legislativo	2.263.697,00	95.075,27
Ricardo Álvarez	Nacional	Legislativo	1.525.237,50	64.059,97
Mario Noé Villafranca	Liberal	Municipal	1.478.802,00	62.109,68
Luis Zelaya	Liberal	Presidencial	1.464.310,00	61.501,02

Fuente: Red por la Equidad Democrática en Honduras 2021; elaboración propia.

Según los artículos 47 y 48 de la *Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos*, los movimientos internos deben presentar un informe financiero de campaña electoral con el desglose del origen y destino de los recursos, dentro de los veinte días siguientes a la fecha de celebración de las elecciones primarias. Mientras que las y los candidatos deben cumplir con este deber dentro de los quince días calendario siguientes a las elecciones primarias. Cabe destacar que, en octubre de 2020, el Congreso Nacional aprobó una reforma a esta ley, en la que se estableció una disposición limitativa de las capacidades de fiscalización e imposición de sanciones de la *Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos*. El artículo 54 reformado establece que, para decretar la inelegibilidad sobrevinida de un precandidato o precandidata por utilizar recursos de procedencia incierta o ilegal, antes deberá comprobarse por un órgano jurisdiccional competente en el plazo entre la celebración de las elecciones primarias y hasta treinta días antes de celebrarse las elecciones generales, es decir, el 29 de octubre de 2021. El primer ejercicio de fiscalización de la *Unidad de Financiamiento,*

Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos se realizó para las elecciones generales de 2017; esta institución presentó los resultados de la evaluación de los informes presentados como consecuencia de esta elección el 1 de octubre de 2020, tres años después de haberse celebrado la elección. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 54 en tiempo y forma, se deberá considerar que la *Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos* cuenta con un total de 39 funcionarios, cinco más que en 2018 –año en que comenzó la evaluación de los informes presentados en virtud de las elecciones generales de 2017–, en un proceso electoral primario con seis mil aspirantes a cargos de elección popular (RED POR LA EQUIDAD DEMOCRÁTICA EN HONDURAS 2021, 14).

5. RESULTADOS

El artículo 198 de la *Ley electoral y de las organizaciones políticas* (LEOP) le otorga al CNE un plazo de hasta treinta días calendario después de celebradas las elecciones primarias para emitir la declaratoria de ganadores. Tomando en consideración la decisión del CNE de no contar con un sistema de transmisión de resultados preliminares, la actualización periódica de resultados se produjo a partir del miércoles 17 de marzo de 2021 por medio de boletines informativos. En el transcurso del escrutinio definitivo, por medio del Comunicado N° 11-2021, el CNE dio a conocer que, del 100% de las actas, el 17,8% registraron inconsistencias y fueron sometidas a análisis y verificación (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021B). Asimismo, la Oficina de Impugnaciones del CNE recibió un total de 290 reclamos presentados contra el resultado de las MER, de los cuales 63 fueron presentados por precandidatos y precandidatas del Partido Nacional, 103 del Partido Liberal y 124 del Partido Libre (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021C). Esta cifra supera, en 143 impugnaciones, el total de 147 que recibió el entonces TSE durante las elecciones primarias de 2017 (TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL 2017).

El 13 de abril de 2021, el CNE emitió la declaratoria de elecciones primarias, en las que dio como ganadores en el nivel electivo presidencial a Yani Rosenthal, por el Partido Liberal, con 339.001 votos; Nasry Asfura, por el Partido Nacional, con 681.701 votos; y Xiomara Castro, por el Partido Libre, con 404.238 votos. En la contienda presidencial de los tres partidos políticos, la diferencia entre el primer y segundo lugar fue sustancial.

TABLA 3
Resultado electoral en el nivel presidencial por cada partido político

Partido político	Precandidato o precandidata	Votos
Nacional	Nasry Asfura	681.701
	Mauricio Oliva	290.438
	Votos blancos	108.791
	Votos nulos	86.369
Liberal	Yani Rosenthal	339.001
	Luis Zelaya	230.242
	Dario Banegas	109.127
	Votos blancos	58.867
	Votos nulos	41.460
Libre	Xiomara Castro	404.238
	Nelson Ávila	58.995
	Carlos Reina	25.368
	Wilfredo Méndez	22.600
	Votos blancos	25.106
	Votos nulos	26.123

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Consejo Nacional Electoral.

Las elecciones primarias registraron una participación electoral de 2.508.426 ciudadanos y ciudadanas. Es importante analizar esta cifra en el contexto de las limitaciones que hubo para el ejercicio del sufragio y contrastarla con la participación electoral de las últimas dos elecciones primarias. En las elecciones primarias de 2012 se contabilizó una participación electoral de 2.458.558 y en las elecciones primarias de 2017 hubo una participación electoral de 2.541.456 ciudadanos y ciudadanas. Es decir, se mantiene una base de alrededor de 2,5 millones de ciudadanos y ciudadanas que participan en las elecciones primarias, sin menoscabo de que cada cuatro años exista un aproximado de 600.000 nuevas y nuevos electores habilitados en el censo electoral.

Una vez emitida la declaratoria oficial y finalizado el plazo para resolver reclamos administrativos, se abre la posibilidad de que el TJE reciba reclamos

en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, ya que es en la primera elección en la que ejerce su competencia, aun sin que el Congreso Nacional haya aprobado una legislación especial que regule su funcionamiento.

6. CONCLUSIONES

El análisis integral del proceso electoral primario deja lecciones aprendidas, de las cuales algunas no pudieron atenderse debido a la brecha de tiempo entre su declaratoria y la convocatoria de las elecciones generales (27 de mayo de 2021), así como los requisitos técnicos para materializarlas.⁴ La no aprobación de una legislación electoral que se adaptara al nuevo diseño institucional en materia electoral fue el punto de partida para la proliferación de un contexto de incertidumbre que permeó todas las etapas del proceso electoral. La supervisión y dirección del proceso a cargo del CNE estuvieron condicionadas precisamente por las actuaciones del Congreso Nacional y del RNP, así como por la imposibilidad de sus consejeros de llegar a consensos que permitieran tomar decisiones para mitigar la incertidumbre y trascender de la cultura política partidista que ha caracterizado el comportamiento de los órganos electorales en Honduras.

A las condiciones del régimen electoral, se suma la relevancia que tendrán las elecciones generales después del precedente que dejó la elección general de 2017. Las crecientes acusaciones en contra del actual presidente de la República, Juan Orlando Hernández, por supuestos vínculos con el narcotráfico y un proceso penal pendiente contra el candidato del Partido Nacional, Nasry Asfura, rodean la carrera de esta organización política en busca de su cuarto periodo consecutivo en el poder político. La oposición política se enfrentará a una maquinaria política con doce años en el poder, que la obligará a construir alianzas electorales para poder competir con opciones reales de triunfo. Si las primarias se constituyen como una antesala de las elecciones generales, persisten los riesgos de que su resultado no solamente afecte la confianza y legitimidad del proceso o del nuevo Gobierno, sino en la continuación de las regresiones del sistema democrático hondureño.

⁴ *La Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos* establece, en su considerando número 3, que para aprobar o reformar la legislación electoral en Honduras se requiere una mayoría calificada de 86 votos favorables del total de 180 diputados y diputadas del Congreso Nacional. Es decir, se requiere el voto de los grupos parlamentarios del Partido Nacional, Partido Liberal y Partido Libre.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2018. *Las violaciones a los derechos humanos en el contexto de las elecciones de 2017 en Honduras. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. https://www.ohchr.org/documents/countries/hn/2017reportelectionshrviolations_honduras_sp.pdf
- Ordóñez, Faustino. 2021. “1,100 millones de lempiras costaron las elecciones primarias en Honduras”. Marzo 14. <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2021/1449524-508/elecciones-primarias-2021-honduras-cna>
- Consejo Nacional Electoral. 2020. Oficio *CNE P-084-2020*. Diciembre 30. <https://www.cne.hn/>
- Consejo Nacional Electoral. 2021a. “Comunicado personas que podrán ejercer el sufragio en elecciones primarias”. Marzo 11. <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20210311-Comunicado-personas-que-podran-ejercer-el-sufragio-en-elecciones-primarias.html>
- Consejo Nacional Electoral. 2021b. “Comunicado No.11: Apertura de maletas y escaneo de actas”. Marzo 24. <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20210324-Comunicado-11-Apertura-de-maletas-y-escaneo-de-actas.html>
- Consejo Nacional Electoral. 2021c. “CNE recibe 290 solicitudes de impugnación”. Marzo 29. <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20210329-CNE-recibe-290-solicitudes-de-impugnacion.html>
- Embajada de Estados Unidos en Honduras. 2017. “Ex diputado y empresario hondureño sentenciado a 36 meses en prisión por lavado de dinero”. <https://hn.usembassy.gov/es/exdiputado-empresario-hondureno-sentenciado-36-meses-prision-lavado-dinero/>
- Radio Cadena Voces. 2021. “CNE anuncia que no habrá TREP para elecciones y que contarán voto por voto”. Enero 28. <https://www.rcv.hn/2021/01/28/cne-anuncia-que-no-habra-trep-para-elecciones-y-que-contaran-voto-por-voto/>
- Red por la Equidad Democrática en Honduras. 2021. *Informe Final de las Observaciones Temáticas: Elecciones primarias 2021*. https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Final_Elecciones-Primarias_REDH.pdf
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2017. “Comunicado de la Secretaría General de la OEA sobre las elecciones en Honduras”. Diciembre 17. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-092/17

Tribunal Supremo Electoral. 2017. "TSE recibe 147 impugnaciones a resultados electorales". Marzo 25. http://www.tse.hn/WEB/sala_prensa/03272017_tse_recibe_147_impugnaciones_a_resultados_electorales.html

[Sobre el autor]

RAFAEL JEREZ MORENO

Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; investigador del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina; columnista de Diario La Tribuna; y, egresado del Programa para el Fortalecimiento de la Función Pública en América Latina de la Fundación Botín. Autor y coautor de 4 capítulos en libros colectivos y 10 artículos científicos en materia electoral, constitucional y gobernanza democrática.

Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario*

HENRY AYALA ABRIL

<henry.ayala@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

ORCID: 0000-0001-7281-5223

[Resumen] Las elecciones generales peruanas de 2021 se posicionaron como un reto desde muchas acepciones: por un lado, significaron una salida democrática e institucional a la crisis política producida desde la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en 2017 y seguida de una serie de enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo que llevaron a la vacancia del expresidente Martín Vizcarra; por otro, la emergencia sanitaria de la COVID-19 y las reformas políticas a estrenar durante dichos comicios presentaban nuevas reglas y protocolos que convertían a esa elección en un tubo de ensayo para la democracia peruana. Sin embargo, la fragmentación electoral récord, la alta tasa de ausentismo, la baja confianza en los partidos políticos y los estragos de la pandemia en la población destacaron la pauta dentro de las elecciones enmarcadas en los 200 años de Independencia de Perú. El siguiente artículo examina los principales elementos y características presentes durante estos comicios, en particular su desarrollo, las candidaturas y los resultados en primera vuelta con el fin de argumentar en dónde radica la atipicidad de esta elección y las posibles implicancias para el siguiente quinquenio peruano.

[Palabras clave] Elecciones, Perú, bicentenario, ausentismo, reformas electorales.

[Title] 2021 Perú General Elections: keys to dissect the Bicentennial Elections

[Abstract] The Peruvian general elections of 2021 positioned themselves as a challenge from many perspectives: on the one hand, they represented a desire to achieve a democratic and institutional end to the political crisis that came about due to the resignation of Pedro Pablo Kuczynski in 2017, and was followed by several conflicts that lead to the impeachment of former President Martin Vizcarra; and on the other, the COVID-19 public health emergency and the brand-new political reforms implemented during those elections presented new rules and protocols that turned said election into a test tube for Peruvian democracy. However, the political fragmentation reaching a new peak, the high rate of absenteeism, the low trust in the political parties and the ravages of the pandemic in the population set the tone within the elections framed in the 200 years of Peru's Independence. The following article makes a brief review of the main elements and characteristics present during these elections; in particular, their development, the candidates and the results of the vote count, as a way to provide the necessary keys to understand its outcome and its contextualization in recent Peruvian history.

* Este artículo se terminó de escribir en mayo de 2021, por lo que solo considera los resultados de la Primera Vuelta realizada el 11 de abril. El autor agradece los comentarios de Milagros Campos y Tomás Došek a una versión preliminar de este texto.

[Keyword] Elections, Peru, Bicentennial, Absenteeism, Electoral Reform.

[Recibido] 30/04/21 y [Aceptado] 28/05/21

AYALA, Henry. 2021. "Elecciones Generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 303-326. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.14

1. INTRODUCCIÓN

El quinquenio pasado ha sido probablemente en el que más el electorado peruano ha acudido a las urnas. Luego de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), el último presidente peruano escogido a través de elección popular, los peruanos y peruanas han acudido a votar por autoridades regionales y municipales (2018), han expresado su apoyo o rechazo a proyectos de reforma política a través de referéndum (2018) y han elegido un Congreso extraordinario a raíz de la disolución del anterior (2020). Durante este periodo de crisis política, Perú ha pasado por 4 presidentes y 2 congresos diferentes, y para muchos las elecciones de 2021 simbolizaban una salida democrática e institucional al resquebrajamiento político de los últimos años.

Sin embargo, la larga confrontación en diferentes tiempos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo (que conllevó a una mayor desconfianza en los partidos políticos representados), la fragmentación electoral y los estragos de la emergencia sanitaria producto de la COVID-19 fueron determinantes para mantener un débil equilibrio de fuerzas dentro de las elecciones enmarcadas en los 200 años de independencia de Perú.

El siguiente artículo examina los principales elementos y características presentes durante estos comicios, en particular su desarrollo, las candidaturas y los resultados en primera vuelta con el fin de argumentar en dónde radica la atipicidad de esta elección y las posibles implicancias para el siguiente quinquenio peruano.

2. CRISIS, REFORMAS Y COVID-19. EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES DE 2021

El 11 de abril de 2021, el electorado peruano asistió a votar en el marco de tres procesos recientes, pero ligados entre sí: el conflicto entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, el proceso incompleto de reforma política, y la emergencia sanitaria de la COVID-19. El primero versa entre las constantes crisis políticas presentadas durante todo el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020) que engloban desde interpelaciones a ministros por parte del Congreso, pasando por su disolución constitucional, hasta llegar a un proceso de vacancia presidencial

en noviembre de 2020.¹ Este proceso deterioró no solo la legitimidad del ya vapuleado Congreso —85% de la población aprobó su disolución—² si no que erosionó la imagen de Fuerza Popular, la principal fuerza política de oposición y dominante bancada parlamentaria, cuyo liderazgo partidario de Keiko Fujimori es clave para comprender el periodo de inestabilidad política imperante en ese periodo.

Con el costo político de enfrentarse ante un Poder Ejecutivo popular, sumado a las investigaciones de la Fiscalía hacia Fujimori por presunto lavado de dinero y por formar parte de una organización criminal, el apoyo del fuji-morismo se vio mermado: a juzgar por su representación parlamentaria, Fuerza Popular pasó de 73 congresistas en 2016 a tan solo 15 a raíz de las elecciones congresales de 2020. Este punto es clave para comprender la fragmentación a partir de aquellas elecciones, pues tras el quiebre del dique fujimorista a nivel nacional, el cual había alcanzado el 39% de los votos válidos en 2016, surgieron nuevas organizaciones políticas para ocupar el espacio electoral vacante. Aunque atomizados, estos partidos canalizaron el apoyo perdido por el fuji-morismo en 2020 y en la primera vuelta de 2021.

La respuesta del Poder Ejecutivo ante este conflicto entre poderes fue el inicio de un proceso de reforma política inaugurado con un Referéndum Nacional en diciembre de 2018 y ampliado con las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel de la Reforma Política presidida por Fernando Tuesta en 2019.³ Es aquí donde es importante recordar que el sistema electoral peruano se caracteriza por llevar a cabo elecciones concurrentes cada 5 años, en las que se escoge una lista presidencial conformada por 1 presidente y 2 vicepresidentes, 130 congresistas y 5 parlamentarios andinos. De ellos, los últimos dos cargos se escogen por lista cerrada con posibilidad de utilizar el voto preferencial para escoger a 1 o 2 candidaturas de una organización política. En el caso que ninguna candidatura presidencial obtenga más del 50% de votos válidos, el primer y segundo puesto pasan al balotaje, también conocido como “Segunda vuelta”.

1 Un resumen de este conflicto y su impacto puede revisarse en Requena (2020) o Ayala *et al.* (2021). Para un resumen del proceso de vacancia de Martín Vizcarra revise Ortiz (2020) <https://elcomercio.pe/politica/congreso-declaro-la-vacancia-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>

2 Ipsos Perú. Octubre 2019.

3 El informe se encuentra disponible en la siguiente página web: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>

Así, entre las reformas más importantes propuestas por el Ejecutivo se encontraba el retorno a la bicameralidad, la reorganización de criterios para inscribir y mantener la inscripción de los partidos políticos, la inserción de elecciones primarias para la selección de candidaturas, la eliminación del voto preferencial, la exigencia de criterios de paridad y alternancia para promover la participación igualitaria de las mujeres, reformas sobre el financiamiento político de los partidos, nuevos requisitos para postular a un cargo público, entre otras. En total fueron doce proyectos de ley enviados al Congreso de la República, muchos de los cuales sufrieron modificaciones contrarias al espíritu de lo que proponían –por ejemplo, se pretendió aplicar las elecciones primarias con criterios distintos entre los partidos nuevos y los que ya poseían registro en el JNE–, mientras que otros simplemente no llegaron a discutirse ni aprobarse en su momento.⁴

Una vez reconstituido el Congreso de la República en marzo de 2020, la reforma política entró en agenda tanto por la misma naturaleza de la campaña electoral –el 47% de postulantes al Congreso en 2020 consideró que uno de los principales temas a priorizar en su gestión era la reforma política (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2020)– como por la urgencia de adecuar las leyes electorales a la situación de la emergencia sanitaria que requería aforos reducidos y representaba nuevas dificultades logísticas para el proceso electoral. De este modo, se aprobaron cambios importantes como la inclusión del requisito de paridad y alternancia en las listas congresales, la prohibición de postular a candidaturas con sentencias judiciales en primera instancia, el desarrollo de elecciones internas organizadas por las instituciones electorales, mayor fiscalización del financiamiento político y la creación de una circunscripción electoral de peruanos en el extranjero a ser representada por dos escaños en el Congreso.

No obstante, al no desarrollarse una agenda coherente de reforma política en el debate parlamentario, hubo algunas modificaciones contradictorias entre sí: así, por ejemplo, el Congreso optó por exigir paridad y alternancia de género en las listas congresales, pero mantuvo el voto preferencial, aprobó la realización de elecciones internas organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), aunque sin exigir un mínimo de participación para que la organización pueda postular, y votó a favor de la creación de la circunscripción

4 Para mayor información sobre el estado actual de la legislación electoral revise el texto de Velásquez *et al.* (2021).

de peruanos en el extranjero, pero removiendo 2 curules de la ya subrepresentada Lima Metropolitana. De este modo, las Elecciones Generales 2021 estrenaron nuevas disposiciones reglamentarias fruto de un proceso incompleto de reforma política, cuyos cambios influyeron en su desenlace.

Ligado a estos cambios se encuentra la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, la cual desnudó y evidenció la incapacidad del Estado peruano al momento de brindar servicios básicos como la salud a lo largo del territorio. Esto sin duda conlleva cambios en el desarrollo del proceso electoral, sobre todo en uno de los países a nivel global con mayor tasa de fallecidos por la COVID-19 (DONG, DU Y GARDNER 2020). Esta crisis se distribuyó de manera desigual a nivel subnacional exacerbando las diferencias en infraestructura y el alcance estatal principal entre Lima y otras regiones del país.

Uno de estos cambios fue la necesidad de elaborar campañas electorales que no dependan de sobremanera de actividades presenciales: así, hubo un mayor uso de redes sociales, como Facebook, WhatsApp o Twitter para compartir contenido político y movilizar a las y los simpatizantes de cada agrupación política. A pesar de que no todas las candidaturas establecieron actividades netamente digitales, la evidencia encontrada sugiere que esas redes sirvieron de apoyo importante en la planificación e incremento en la intención de voto de algunas candidaturas en particular (VILLANUEVA 2021).

Finalmente, si bien se habló en su momento sobre pedidos de postergación de elecciones –pedido exigido incluso por el expresidente que firmó su convocatoria–,⁵ su promulgación oficial ya formalizada vía Decreto Supremo, la necesidad de mantener la salud democrática de las instituciones, y los protocolos de prevención y seguridad de la ONPE para garantizar el correcto desarrollo de los comicios para preservar la salud de los votantes fueron aval para seguir adelante con el cronograma establecido.

5 Diario Gestión. 22 de enero de 2021. “Martín Vizcarra pide aplazar elecciones hasta mayo ante segunda ola”. <https://gestion.pe/peru/politica/martin-vizcarra-pide-aplazar-elecciones-hasta-mayo-para-cuidar-salud-ante-segunda-ola-del-covid-19-nndc-noticia/>

3. CANDIDATURAS SIN ALIANZAS: LA OFERTA POLÍTICA PRESIDENCIAL

En las elecciones de 2021 se presentaron un total de 3.342 candidaturas: 20 listas presidenciales,⁶ 3.026 candidaturas congresales y 250 postulantes al Parlamento Andino. Si bien la tasa de exclusión por problemas de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones fue menor a la de procesos anteriores (6,7%), otros motivos como la renuncia, el retiro o improcedencia de ciertas inscripciones redujeron la cifra final a 2.774 participantes de los comicios de abril.

Entre las principales candidaturas presidenciales se encontraban figuras que ya habían tentado la presidencia en 2016, como Keiko Fujimori, la representante de la izquierda progresista Verónica Mendoza, el empresario educativo César Acuña y el economista Julio Guzmán. El caso de los dos últimos es particular, pues fueron excluidos de esos comicios a pesar de que gozaban de una intención de voto expectante. A aquellas postulaciones se sumaban candidaturas provenientes del Congreso de la República disuelto, como Yonhy Lescano de Acción Popular y Marco Arana del Frente Amplio, o del nuevo Parlamento como José Vega de Unión por el Perú o Daniel Urresti de Podemos Perú. También hicieron su aparición figuras con recorrido municipal como el exalcalde de La Victoria George Forsyth o el exregidor provincial de Lima Rafael López Aliaga; mientras que Hernando de Soto y Pedro Castillo, a pesar de no haber obtenido un cargo de elección pública, provenían de las esferas políticas de la historia reciente.

Lo llamativo desde el inicio de la elección fue el número de organizaciones interesadas en participar: como se mencionó anteriormente, la ruptura fujimorista y la fragmentación del voto congresal en 2020 dio paso a una atomización de las fuerzas políticas con intenciones de alcanzar la presidencia y una bancada parlamentaria. No obstante, también hubo un incentivo institucional. Debido a los cambios a la Ley de Organizaciones Políticas aprobadas en 2019, los partidos políticos que no pasaran la valla electoral —obtuvieran mínimo 5% de los votos válidos a nivel congresal y 7 congresistas en más de una circunscripción— perderían su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. Este

6 Uno de los casos interesantes de esta elección fue la ausencia del Partido Aprista Peruano debido a la crisis interna que mantiene tras el suicidio de su líder Alan García Pérez. Para 2021, el APRA inscribió a la exministra Nidia Vilchez, pero, debido a presiones internas y fallas en el proceso de inscripción, la precandidata renunció a su intención de postular días antes de la fecha límite.

fue el motivo por el que las 24 organizaciones políticas con inscripción vigente se presentaron al proceso electoral, de modo que resultaron inscritas 18 a nivel presidencial y 20 en las elecciones congresales.

Si bien la legislación peruana contempla la conformación de alianzas políticas, el requisito para pasar la valla electoral se incrementa en un punto porcentual por cada organización dentro de la alianza. A pesar de ser bajo en comparación con otros países latinoamericanos, ese acápite parece desincentivar su uso dentro de la elección. Esto es sintomático del quinquenio presente, pues no solo es un obstáculo institucional el causante de la fragmentación de candidaturas: los pocos intentos de formar coaliciones nacionales han sido efímeros o intrascendentes.

Así, por ejemplo, el expresidente Martín Vizcarra no conformó –ni buscó conformar– una coalición política que proponga una lista oficialista ante las congresales de 2020 pese a su notoria aprobación presidencial, elección en la que la candidata de izquierda Verónica Mendoza tampoco pudo concretar una alianza electoral con el partido Juntos por el Perú, liderado por Yehude Simon, y Perú Libre de Vladimir Cerrón, aunque aquel acercamiento significó el cisma de algunos liderazgos en su coalición. Curiosamente, Mendoza logró una alianza implícita con Juntos por el Perú en 2021, pero no con Perú Libre, cuyo candidato presidencial obtuvo un sorpresivo crecimiento hacia las últimas semanas de campaña y entró a segunda vuelta. En esta elección también se gestó otro intento de alianza entre Alianza Para el Progreso y el Partido Popular Cristiano, pero no llegó a buen puerto por cuestiones al interior de cada partido.

4. CAMPAÑA ELECTORAL DURANTE LA PANDEMIA

La campaña presidencial peruana se desarrolló tardíamente y siempre en interacción con la agenda de las medidas dispuestas por el gobierno para frenar el avance de la pandemia en el país. Por ejemplo, el anuncio de la segunda cuarentena por parte del presidente Francisco Sagasti modificó las actividades de las candidaturas, así como su mensaje hacia sus electores: mientras algunas candidaturas llamaban a respetar las medidas del gobierno, otras promovían manifestaciones en contra de la medida. En ese sentido, la agenda estuvo marcada por la coyuntura sanitaria más que por las propias propuestas de la oferta

política. No sorprende entonces que el tema más tocado de la cobertura programática de los medios de comunicación fuera la salud con un 17% (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021B).

Las medidas gubernamentales provocaron la necesidad de usar redes sociales para generar atención y viralizar la campaña de cada candidatura. En ese sentido, Facebook fue el medio preferido por las organizaciones políticas, ya que cuenta con mayor cantidad de usuarios en el país: 94% del total de usuarios de redes sociales según Ipsos Perú (2020) por sobre Instagram (60%) o Twitter (29%). ¿Quién utilizó mejor las redes sociales en campaña? A juzgar por el crecimiento diario de su página oficial de Facebook, destacan la campaña de Pedro Castillo y Rafael López Aliaga para canalizar atención y convertirla en votos a través de sus publicaciones: tal como se observa en la Tabla 1, ambas candidaturas crecieron en más de 1000% en número de *likes* durante toda la campaña.

TABLA 1
Evolución de *likes* en las páginas de Facebook de las
candidaturas presidenciales

Candidatura	Número de <i>Likes</i> (2/01)	Número de <i>Likes</i> (10/04)	Variación (Cant.)	Variación (%)
Pedro Castillo	6.239	79.875	73.636	1180,3%
Rafael López Aliaga	30.478	377.335	346.857	1138,1%
Rafael Santos	3.329	11.284	7.955	239,0%
José Vega	29.769	69.587	39.818	133,8%
Hernando de Soto	107.777	242.195	134.418	124,7%
Alberto Beingolea	13.395	27.776	14.381	107,4%
Andrés Alcántara	3.121	5.231	2.110	67,6%
George Forsyth	103.823	167.068	63.245	60,9%
Ciro Gálvez	22.910	27.886	4.976	21,7%
Daniel Salaverry	17.645	20.780	3.135	17,8%
Verónica Mendoza	321.653	369.204	47.551	14,8%



—>

Yonhy Lescano	441.017	494.811	53.794	12,2%
Daniel Urresti	608.060	664.705	56.645	9,3%
Marco Arana	31.659	34.381	2.722	8,6%
César Acuña	979.051	1.022.562	43.511	4,4%
Keiko Fujimori	1.653.612	1.683.312	29.700	1,8%
Ollanta Humala	164.273	167.160	2.887	1,8%
Julio Guzmán	642.946	633.020	-9.926	-1,5%
Total	4.967.738	5.619.869	652.131	13,1%

Fuente: Monitoreo de redes sociales realizado del 2 de enero al 11 de abril, Jurado Nacional de Elecciones (2021a).
Elaboración propia.

No obstante, el uso de redes sociales para campañas políticas está aún lejos de utilizar todo su potencial en Perú, dado que la mayoría de campañas las utilizan de forma informativa, como una bitácora de viajes y actividades de las candidaturas en vez de liberar su potencial interactivo y de movilización política. Uno de los formatos más utilizados fue la “transmisión en vivo” desde la cual se transmitían las entrevistas de las candidaturas, así como las actividades de campaña presenciales a lo largo del territorio nacional. No obstante, la baja profesionalización de la campaña digital persiste como una limitación que ya se ha mencionado en campañas anteriores como la de 2016 (VILLANUEVA Y AYALA 2020).

Ante un contexto de pandemia que conlleva limitaciones en la realización de actos presenciales, las candidaturas dependían más que antes de la cobertura de medios de comunicación tradicional para lograr llegar a la población. Así, en un monitoreo de la cobertura de los medios en las últimas semanas de campaña se encontró que había disparidad no solo entre las candidaturas –Rafael López Aliaga concentraba el 16% de las unidades informativas, mientras que Pedro Castillo solo aparecía en el 3%–, sino también de género: a pesar de que las mujeres representaban el 50% de candidaturas al Congreso, solo ocuparon el 35% de las unidades informativas de los principales medios tradicionales (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021c). Esto guarda relación con que el 52% de candidaturas congresales haya considerado la falta de cobertura de medios como una de las principales dificultades encontradas en la campaña electoral (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021b).

Una forma de equiparar la atención mediática durante la primera vuelta fue a través de los debates electorales organizados por el Jurado Nacional de Elecciones del 27 al 30 de marzo. A pesar del gran número de candidaturas presidenciales, el estreno de un formato que permitía la repregunta y los comentarios hacia las propuestas de otros competidores brindó una plataforma nacional para que las candidaturas menos conocidas dieran a conocer sus propuestas, entre ellas la de Pedro Castillo. Si bien no hay evidencia fehaciente que determine el verdadero impacto de los debates electorales en el voto, una reciente encuesta del IEP reveló que el 65% de peruanos mencionaba que los debates electorales y la aparición en noticias de las candidaturas habían influido en su voto.⁷

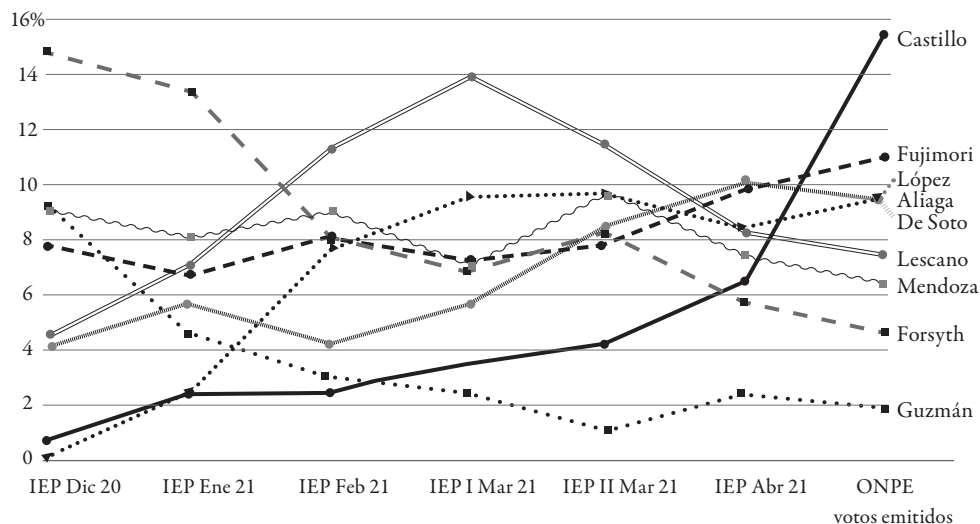
5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

A lo largo de toda la campaña no hubo un favorito indiscutible, pues las cortas diferencias en la intención de voto de las candidaturas mantenían en la expectativa cuál sería la que despunte de sus contrincantes. Esto en muchos momentos de la elección puso en tela de juicio la efectividad de las encuestas de opinión al no establecer un claro favorito dentro de sus informes a escala nacional. No obstante, como se observa en el siguiente gráfico, la intención de voto medida según el Instituto de Estudios Peruanos muestra patrones de crecimiento y caída en varios momentos de la campaña electoral.

7 Encuesta de opinión IEP. II Abril 2021. <https://iep.org.pe/noticias/encuesta-de-opinion-abril-ii-2021/>

GRÁFICO 1

Intención de voto presidencial (IEP) y comparación con votos emitidos del conteo ONPE, 2021



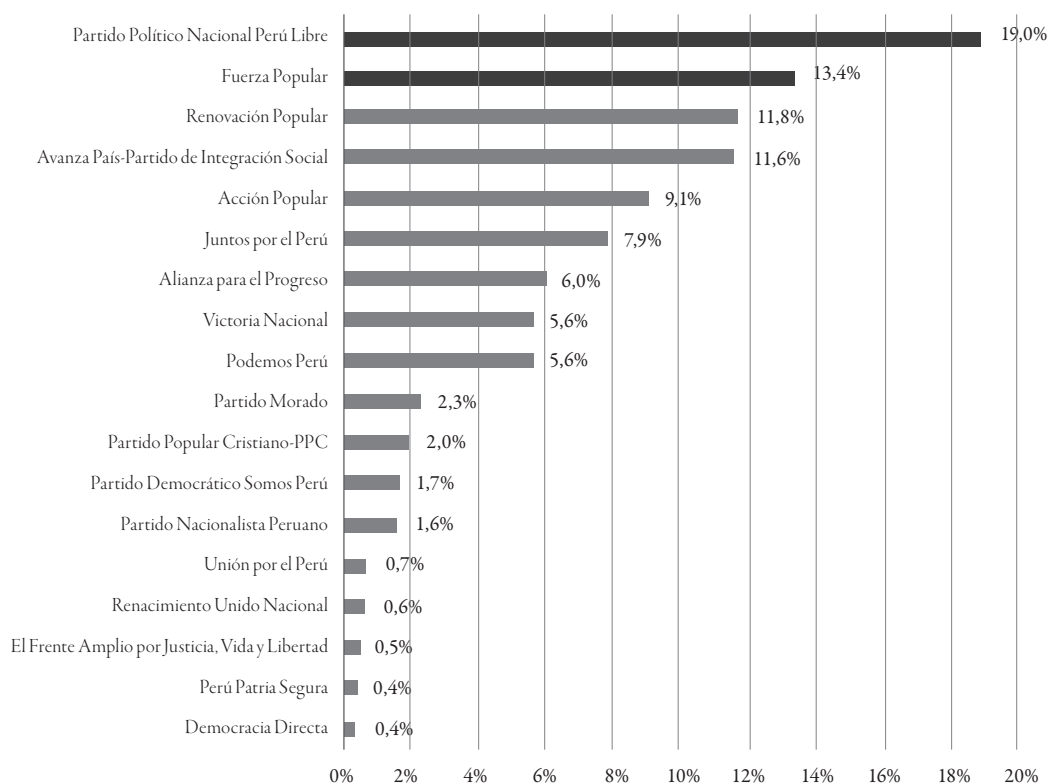
Fuente: Instituto de Estudios Peruanos, ONPE al 100% de actas contabilizadas. Elaboración propia.

Así, Forsyth y Guzmán caen desde sus expectantes lugares al inicio de la campaña, mientras que candidatos como Lescano, López Aliaga y De Soto poseen ciclos de crecimiento y estancamiento ante la opinión pública. Naturalmente, ante porcentajes de votación tan pequeños la previsibilidad del ganador era una tarea muy complicada. Quién logra mantener su inesperado crecimiento hacia el final de la campaña es Pedro Castillo, quien termina como ganador de la primera vuelta con 19% de los votos válidos. Castillo, un profesor sindicalista de escuela rural representante de la izquierda radical, logró conectar con los sectores rurales y de zonas pobres del país con sus propuestas en contra del modelo económico y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Además, su triunfo se debió gracias a la red extendida de maestros a lo largo del territorio, así como gracias a la ineffectividad de las candidaturas de Yonhy Lescano y Verónica Mendoza en disputar el voto progresista en aquellas zonas. Como se observa en el gráfico 1, Castillo logra un salto importante en la última semana de la elección, ante la mirada sorprendida de la ciudadanía en Lima y el resto del país.

Castillo es acompañado por Keiko Fujimori en la segunda vuelta, quien suma su tercera participación seguida en un balotaje peruano desde abril de 2011. Fujimori representa una opción de derecha que protege la Constitución vigente de 1993 y el modelo económico de los últimos años. Durante todo el proceso electoral, Fujimori mantuvo su intención de voto dentro del margen de error muestral gracias a una campaña de apelación al voto duro del fujimorismo, que basó su estrategia en torno al recuerdo del gobierno de su padre Alberto Fujimori y en frenar al supuesto comunismo que pretende regresar al país. Dicha estrategia le bastó para posicionarse en el segundo puesto con 13,4% de los votos válidos por sobre otros candidatos de derecha como López Aliaga o Hernando de Soto. Los votos válidos de cada candidatura presidencial se pueden observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 2

Votos válidos a nivel presidencial según organización política, 2021

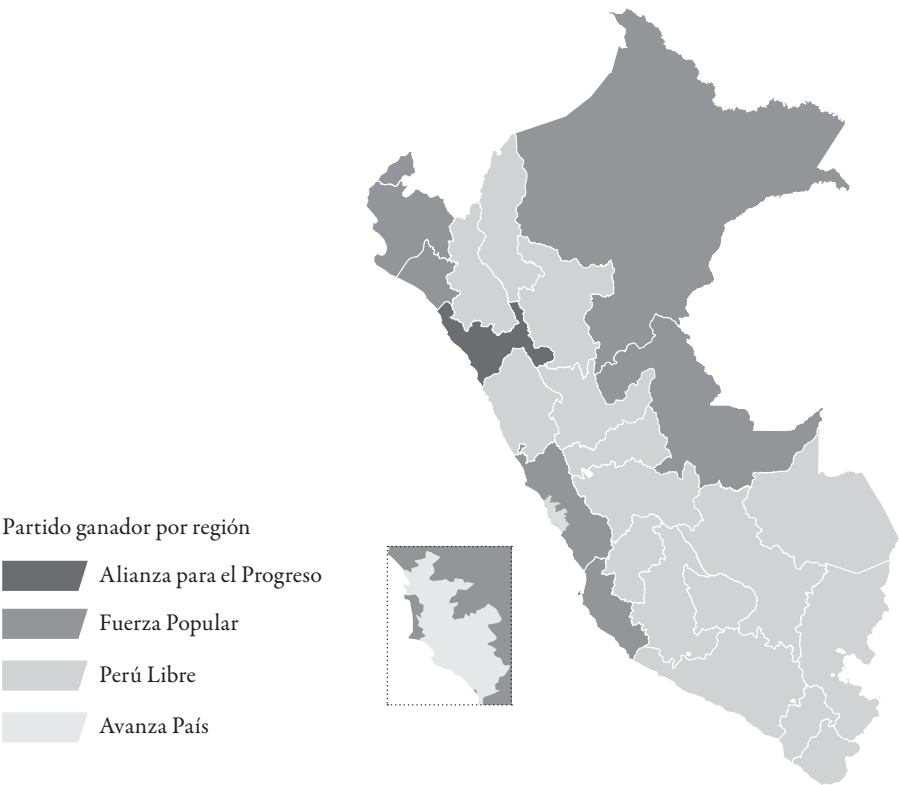


Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

Territorialmente, el siguiente mapa muestra la candidatura que obtuvo mayor cantidad de votos válidos por cada región. Así, se observa que la votación de Castillo se concentró en las regiones de la Sierra peruana, particularmente en el sur del país, así como en Cajamarca, su región natal. En el caso de Fujimori, su principal bastión electoral fue Tumbes, la costa norte y regiones de la Selva como Loreto y Ucayali. Este clivaje regional se ha repetido en elecciones anteriores, como sostiene Tanaka, Sosa y Puémape (2017) luego de analizar comparativamente los resultados de las elecciones presidenciales 2016, relación que se halla también en el voto de Castillo (SARAVIA 2021). Al igual que en aquella elección, las primeras candidaturas coparon la votación regional en 2021, a excepción de la votación de César Acuña en La Libertad y Hernando de Soto en Lima Metropolitana.

GRÁFICO 3

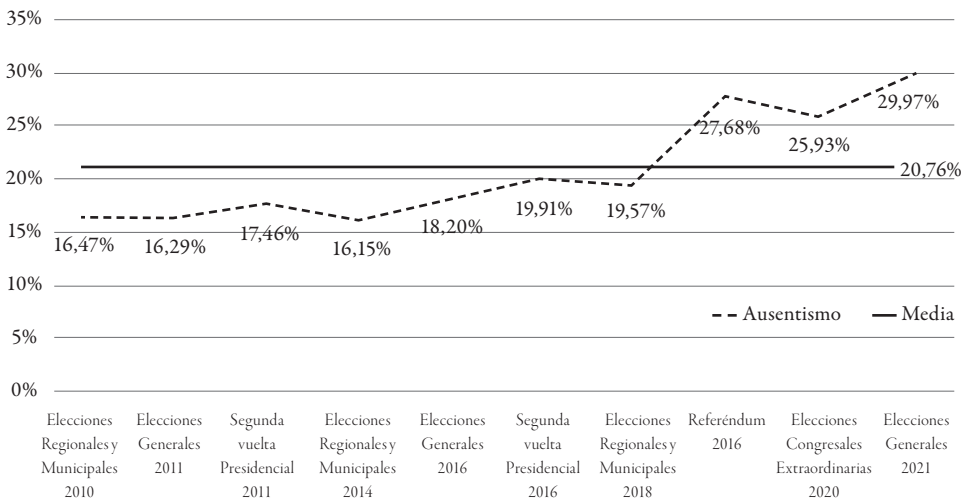
Organización política con mayor porcentaje de votos válidos por región, 2021



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

Sin embargo, con una fragmentación importante y el hecho de que ninguna de las organizaciones políticas superara el 20% de votos válidos, el principal protagonista fue el ausentismo electoral: a pesar de que el voto es obligatorio en Perú, 29,9% de electores hábiles no acudieron a votar, lo cual representa un aproximado de 7,5 millones de personas. Comparado con años anteriores, esta cifra no es aislada, puesto que se observa un incremento en el ausentismo en las últimas elecciones nacionales a partir del 2018. Como se visualiza en el gráfico 4, en las últimas 3 elecciones nacionales se ha superado el promedio de inasistencia de los últimos 10 años.

GRÁFICO 4
Tasa de ausentismo electoral en procesos electorales

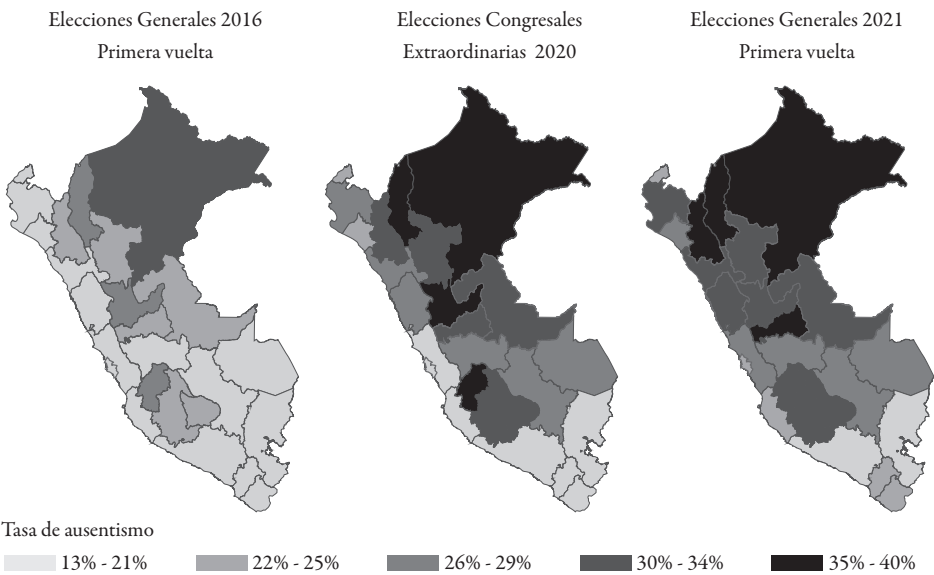


Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

Si se revisa la distribución a nivel subnacional, el ausentismo no se presenta de manera uniforme en el territorio nacional: Los mayores porcentajes se encuentran en Amazonas (40%), Loreto (39%) y Cajamarca (37%), mientras que Puno es la región con menor porcentaje de ausentismo en 2021 (18%). ¿Ha cambiado esta distribución en el tiempo? Para profundizar en la comparación, el siguiente

mapa compara el ausentismo a nivel regional en 2016, 2020 y 2021, de modo que se encontró un patrón similar: en las regiones en donde ya había menores tasas de participación se exagera el ausentismo conforme pasan los procesos electorales.

GRÁFICO 5
Porcentaje de ausentismo a nivel regional, 2016-2020

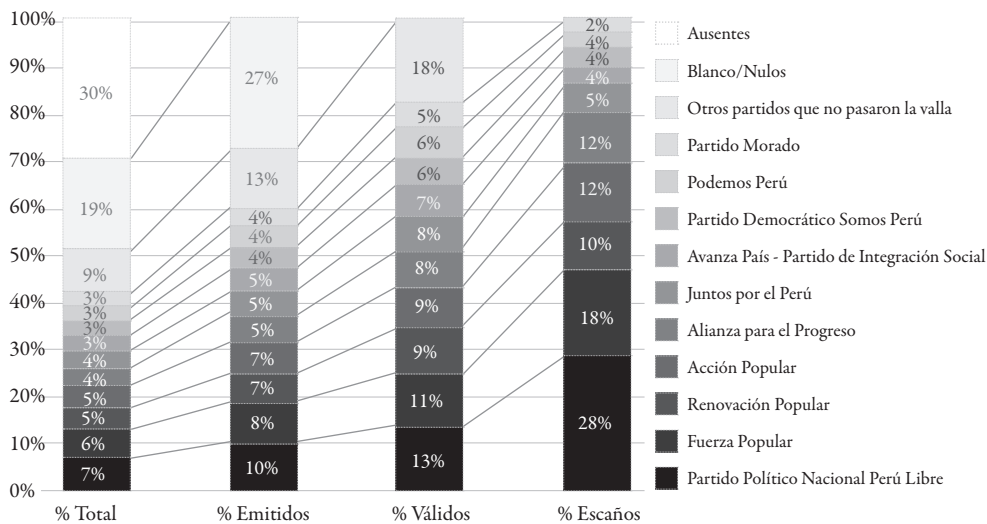


Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración propia.

De este modo, el mayor porcentaje de ausentismo es sostenido en las regiones de la Selva y de la Sierra Norte como Cajamarca, mientras que el sur del país suele ir más a votar en este tipo de procesos. Estas diferencias pueden deberse a factores demográficos, patrones migratorios, facilidades para llegar a la mesa de votación o cultura política que no provienen del pasado inmediato. Así, la crisis política del último quinquenio, exacerbada por la crisis sanitaria de la COVID-19, podría dar luces sobre el deterioro nacional de la participación ciudadana, por lo cual es importante agregar el enfoque subnacional para entender su impacto diferenciado.

El impacto del ausentismo también es palpable en la votación congresal: 10 de las 20 organizaciones políticas que presentaron listas parlamentarias tendrán representación en el Congreso, de modo que así se supera el récord del periodo 2020-2021 que contó con 9 partidos políticos. No obstante, aquellos partidos solo representan el 60% de los votos emitidos, pues ninguna de las fuerzas políticas obtuvo más de 10% de los votos totales. Como se observa en el Gráfico 6, por efecto de la cifra repartidora y el diseño de las circunscripciones electorales, bancadas como la de Perú Libre o Fuerza Popular doblan su porcentaje de representación en el Congreso 2021-2026.

GRÁFICO 6
Comparación entre votos válidos y emitidos con porcentaje de escaños en el Congreso, 2021

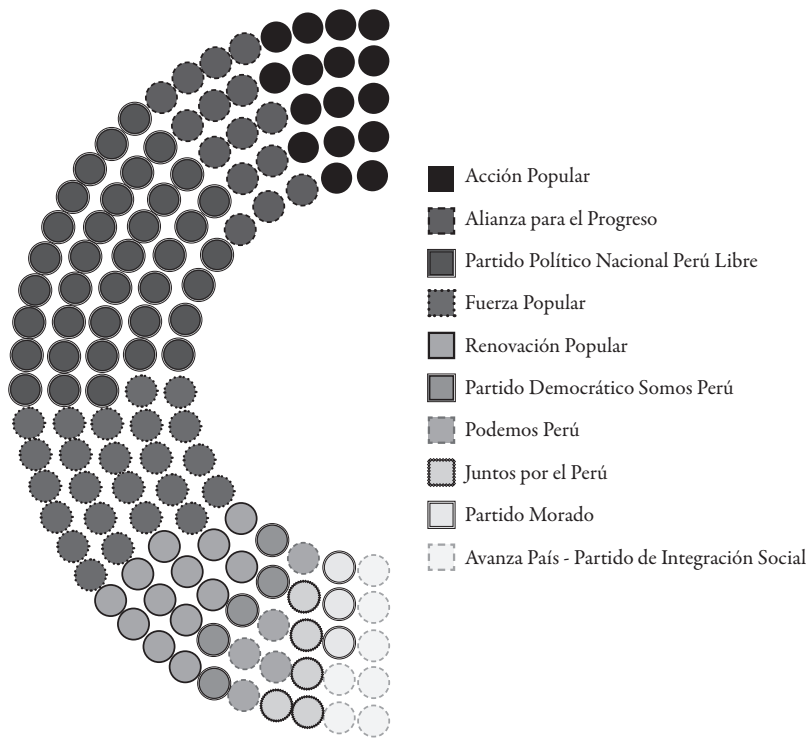


Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 99,45%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

En el periodo 2021-2026, Perú Libre tendrá la primera minoría del hemiciclo con 37 congresistas, seguido de Fuerza Popular y Acción Popular con 24 y 16 escaños, respectivamente. Hacia el otro lado de la balanza se encuentran las minibancadas compuestas por Podemos Perú (5), Somos Perú (5), Juntos por el Perú (5) y el Partido Morado (3), la última de las cuales no podrá conformar una bancada parlamentaria formalmente, pues el requisito mínimo para

hacerlo es contar con 5 congresistas (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2020). Asimismo, y debido a la reforma política aprobada en el Congreso en 2019,⁸ a pesar de que Juntos por el Perú y el Partido Morado lograron pasar la valla de representación, no cumplieron los requisitos para mantener su inscripción como partido político por lo que, en sentido estricto, serán congresistas sin partido.

GRÁFICO 7
Distribución de escaños en el Congreso 2021-2026



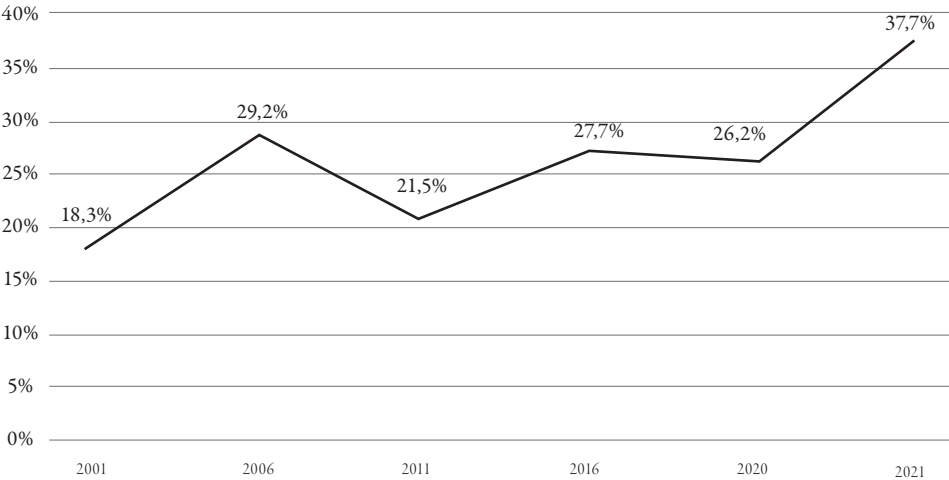
Fuente: ONPE. Actas contabilizadas 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

¿Cómo afectaron las reformas políticas aprobadas en los resultados de primera vuelta? Quizás la que más ha demostrado ser condición necesaria, aunque

8 Esta reforma fue producto del debate dentro del Congreso, pues la propuesta del ejecutivo no contemplaba la diferenciación de requisitos para obtener representación parlamentaria y el requisito de mantener la inscripción partidaria.

no suficiente para garantizar una mayor participación de autoridades electas mujeres dentro de los espacios de gobierno fue la aprobación del requisito de paridad y alternancia en las listas congresales, lo cual ayudó a que el Congreso de la República 2021-2026 tenga el récord de mayor proporción de mujeres congresistas en su interior con 37,7%. Si bien el porcentaje iba en aumento conforme trascurrían los procesos electorales, el salto cuantitativo fue de diez puntos porcentuales, como se puede evidenciar en el Gráfico 8.

GRÁFICO 8
Porcentajes de mujeres congresistas electas, 2001 - 2021



Fuente: ONPE. Actas contabilizadas al 100%. Elaboración: Jurado Nacional de Elecciones (2021d).

En el caso del requisito de afiliación con 6 meses de antigüedad, este también ha influenciado en el perfil del Congreso: para este nuevo hemicycle, el 68% del Congreso se encuentra afiliado a la organización política por la que postuló (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2021D). Esta proporción podría ser un indicio de mayor disciplina al momento de realizar votaciones de bancada, puesto que la tasa de afiliación del Congreso 2020-2021 fue menor (48%), aunque todavía sigue siendo alto el número de candidaturas designadas que logran ingresar al Parlamento en detrimento de los militantes.

Por otro lado, la prohibición de la reelección parlamentaria genera nuevos congresistas inexpertos en trabajo legislativo: solo el 7,7% de los congresistas electos posee experiencia en el legislativo, mientras que el 79% del total no cuenta con experiencia política en ningún cargo de elección popular. Esto implica mayores dificultades para la coordinación interparlamentaria, así como una curva de aprendizaje más larga en torno al rol del legislador. En ese sentido, el nuevo Congreso guarda parecido con el anterior en torno a la falta de experiencia, el alto número de militancia y, sobre todo, la fragmentación electoral que impera en todo el territorio.

Finalmente, la otra expectativa en esta elección fue el rol que cumpliría la contienda electoral en las comunidades peruanas afincadas en el extranjero al votar, ya que poseen una circunscripción independiente a Lima Metropolitana. No obstante, las dificultades para el voto en países como Chile o Venezuela, sumadas a las dificultades de movilización producto de la COVID-19 generaron una cifra récord de ausentismo en el exterior, cuyos representantes al Congreso fueron electos solo por el 23% de electores hábiles. Así, la falta de legitimidad y las dificultades para representar a una población distribuida a nivel mundial puede significar una mayor desafección de este tipo de votante en el futuro.

6. CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado brindar un análisis preliminar que permita comprender el proceso electoral atípico del bicentenario. Atípico no debido a lo inexplicable de sus resultados pues, como se ha mencionado en el texto, la fragmentación del voto, el ausentismo, e incluso el clivaje político entre la Sierra Sur y otras regiones eran fenómenos que provenían de procesos anteriores. Lo atípico proviene del contexto en el que se tuvo que interactuar: un panorama influido casi en su totalidad por la emergencia sanitaria, por la cual se debieron adecuar normas electorales, estrategias de campaña, planes de gobierno, entre otros elementos importantes para la victoria electoral. Esta situación, combinada con el desgaste de las fuerzas políticas imperantes en 2016, la disolución del Congreso, la elección extraordinaria de 2020 y el proceso de reforma política trunca dibujan un proceso electoral políticamente fragmentado y que prevé dificultades para la búsqueda de consensos hacia el futuro.

Sin embargo, es cierto que, a juzgar por los débiles porcentajes obtenidos por las fuerzas políticas durante la primera vuelta electoral, se deben realizar estudios y análisis más a profundidad para comprender por qué la gente vota como vota, sobre todo en un contexto de crisis política y sanitaria. Así, por ejemplo, se requiere mirar con detenimiento la complejidad del ausentismo electoral, pues la evidencia indica que la emergencia sanitaria está relacionada, pero no explica por qué son los mismos lugares durante las tres elecciones donde un porcentaje mayor de población no acude a las urnas. Es necesario, entonces, observar no solo por qué en la Selva o en Ayacucho existe históricamente un mayor ausentismo, sino también observar en qué hace a Puno y otras regiones del sur las que sostenidamente han ido más a votar que otras.

Otro punto que merece más estudio es el proceso de adaptación de las organizaciones políticas al panorama de distanciamiento social. Como se ha comentado, el hecho de que la aparición en medios de comunicación tradicional y un mayor uso de las redes sociales se haya vuelto más importante en 2021 no significa que se hayan dejado de lado actividades de campaña presenciales o el trabajo de coordinación política con gremios o colectivos sociales.

Sin duda, entre uno de los enlaces que vale la pena desarrollar es que, ante la fragmentación electoral y el contexto en el que se realizó, la elección con la que guarda más similitudes este proceso es con las elecciones de 2020 más que con las generales de 2016: así, en ambas imperó la fragmentación del voto, altas tasas de ausentismo y la incapacidad de generar consensos y alianzas políticas durante la campaña electoral. En ese sentido, pareciera que las elecciones extraordinarias no lo fueron tanto después de todo, sino más bien actuaron como un preámbulo al nuevo ciclo político que se avecina, en el que las reglas del juego político van mimetizándose con la fragmentada política subnacional, mundos políticos y resquebrajados de región a región que deben ser materia de estudio a profundidad en los años venideros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, Henry, Penélope Brou, y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales 2020*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Congreso de la República. 2020. *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República.
- Dong, Ensheng, Hongru Du, y Lauren Gardner. 2020. "An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time". *The Lancet Infectious Diseases* 20 (5): 533-534. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1.
- Ipsos. 2020. *Uso de redes sociales entre peruanos conectados 2020*. Lima: Ipsos.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2020. *Reporte Electoral N° 6. Encuesta a Candidaturas Congresales. Resultados preliminares*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones 2021a. *Perfil Electoral N° 9. Redes sociales en la campaña electoral*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021b. *Perfil Electoral N° 10. Encuesta a Candidaturas Congresales 2021 – Resultados preliminares*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021c. *Monitoreo de medios de comunicación en la campaña electoral 2021*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2021d. *Perfil Electoral N° 11. Análisis de los resultados de la Primera Vuelta*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ortiz, Sebastián. 2020. "Congreso declaró la vacancia del presidente Martín Vizcarra". *El Comercio*, Noviembre 10. <https://elcomercio.pe/politica/congreso-declaro-la-vacancia-del-presidente-martin-vizcarra-noticia/>
- Requena, José Carlos. 2020. "La profesía autocumplida del cierre del Congreso". *30-S Anatomía de una disolución*, editado por Carlos Meléndez, José Carlos Requena y Mabel Huertas. Lima: Página Once.
- Saravia, Mauricio. 2021. "Bajan a la izquierda". *Revista Ideele* (297).
- Tanaka, Martín, Paolo Sosa, y Félix Puémape. 2017. "¿Una elección atípica?" *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, editado por Fernando Tuesta, 259-286. Lima: PUCP.
- Velásquez, Victor, José Villalobos, Virgilio Hurtado, y José Tello. 2021. *Manual para candidatos: elecciones generales 2021*. Lima: IPDE.

- Villanueva, Eduardo. 2021. *Las redes sí son el Perú. Solo hay que saber cómo mirarlas*.
<https://eduardovillanuevamansilla.substack.com/p/las-redes-si-son-el-peru>
- Villanueva, Eduardo, y Henry Ayala. 2020. “El discurso de la izquierda en tiempos de Facebook: oportunidades discursivas desde la candidatura presidencial de Verónica Mendoza”. *Comunicación política y elecciones en el Perú. Avanzando en certezas*, editado por Sandro Macasssi, 105-130. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

[Sobre el autor]

HENRY AYALA ABRIL

Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú con especializaciones en derecho electoral y estadística aplicada. Actualmente se desempeña como coordinador de la Línea de Investigación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones. Miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones PUCP. Es autor de diversas publicaciones en temas vinculados a elecciones, partidos políticos y política subnacional; cuyo último libro es "Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales de 2020" en coautoría con Penélope Brou y Manuel Ponte.

The image features a light beige, textured background resembling recycled paper. Two vertical bands of alternating blue and white stripes run from the top to the bottom of the page, one on the left and one on the right. The stripes are of equal width and are separated by small gaps.

CICLO DE ELECCIONES

Ciclo de elecciones julio-diciembre 2021



*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta.

Calendario Electoral

País	Proceso Electoral	Fecha	Organismo(s) electoral(es)	Cargos a elegirse
Chile	Elecciones primarias presidenciales	18 de julio	Servicio Electoral (SERVEL) Tribunal Calificador de Elecciones	Candidaturas presidenciales
Argentina	Elecciones primarias (PASO)	12 de septiembre	Cámara Nacional Electoral	Candidaturas a participar en las elecciones generales
Haití	Elecciones presidenciales y Referendo constitucional	26 de septiembre	Consejo Electoral Provisional	Presidencia y Parlamento (Senado y Cámara de Diputados). Aprobación de una nueva Constitución
Paraguay	Elecciones municipales	10 de octubre	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Intendencias Miembros de las Juntas Municipales
Nicaragua	Elecciones presidenciales y legislativas	7 de noviembre	Consejo Supremo Electoral	Presidencia. 90 escaños de la Asamblea Nacional. 20 escaños del Parlamento Centroamericano
Argentina	Elecciones generales	14 de noviembre	Cámara Nacional Electoral	127 escaños de la Cámara de Diputados 24 escaños del Senado
Haití	Elecciones presidenciales y legislativas – Segunda Vuelta*	21 de noviembre	Consejo Electoral Provisional	Presidencia
Chile	Elección general	21 de noviembre	Servicio Electoral (SERVEL). Tribunal Calificador de Elecciones	Presidencia de la República Senadurías Diputaciones Consejos Regionales (CORE)

Venezuela	Elecciones regionales	21 de noviembre	Consejo Nacional Electoral	Gobernaciones, alcaldías, consejos legislativos estatales y concejos municipales
				Presidencia.
Honduras	Elecciones generales	28 de noviembre	Consejo Nacional Electoral	127 escaños en el Congreso 298 corporaciones municipales 20 escaños en el Parlamen
Chile	Eventual segunda votación*	19 de diciembre	Servicio Electoral (SERVEL) Tribunal Calificador de Elecciones	Presidencia de la República

*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta.

Política editorial

Sobre la revista Elecciones

La *Revista Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. *Elecciones* fue fundada en el año 2002 y está dedicada al análisis multidimensional de las elecciones en los sistemas democráticos. La Revista publica artículos inéditos e innovadores, elaborados por personas dedicadas al estudio de la Ciencia Política, el Derecho, la Comunicación Política y otras áreas afines, provenientes de diversas instituciones públicas y privadas, así como también por autoridades y funcionarios electorales interesados en las elecciones y la democracia. La *Revista Elecciones* busca ser un espacio de diálogo plural, riguroso y de intercambio constante entre la academia y actores claves de la gobernanza electoral.

Periodicidad y estructura

La *Revista Elecciones* se publica dos veces al año (julio y diciembre) y recibe artículos, notas de investigación y análisis sobre elecciones, actores políticos y/o democracia, originales en español, portugués e inglés, aunque las versiones finales de los artículos aceptados se publican y editan en español.

La Revista se estructura en cuatro secciones:

- 1) *Artículos*: manuscritos relacionados con el tema central o dossier principal del volumen, que no superan las 8.000 palabras (48.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- 2) *Varia*: manuscritos relacionados con cualquier temática vinculada a las elecciones, actores políticos y/o la democracia, que no superan las 8.000 palabras (48.000 caracteres con espacios aproximadamente).

- 3) *Notas de Investigación*: manuscritos que no superan las 5.000 palabras (30.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- 4) *Análisis sobre Elecciones*: manuscritos que no superan las 3.000 palabras (18.000 caracteres con espacios aproximadamente).

En la sección de Artículos se publican trabajos originales e inéditos sobre el tema central o dossier que articulará el volumen. Cada año el Editor o Editora y el Comité de Redacción harán público con la suficiente antelación los temas de los dossiers de cada volumen. Los artículos de esta sección deben cumplir con un proceso de revisión por pares a través del sistema de doble ciego para poder ser publicados.

En la sección Varia se publican trabajos originales e inéditos, sobre tema libre, relacionados con el estudio de las elecciones, los actores políticos y la democracia. Los trabajos para la sección de “Varia” también deben cumplir con un proceso de revisión por pares a través del sistema de doble ciego para poder ser publicados.

En la sección de Notas de Investigación se publican artículos originales e inéditos que describen y analizan diversas herramientas metodológicas que permiten contribuir en la investigación sobre elecciones, actores políticos y/o democracia. Las Notas de Investigación pueden ser sobre técnicas de medición, estrategias de recolección y/o análisis de datos, procesamiento de datos, formas de medición de conceptos, entre otros. Las contribuciones para esta sección también deben estar vinculadas con temas del ámbito electoral. Los artículos para esta sección serán dictaminados a través del sistema de revisión por pares de doble ciego.

En la sección de Análisis sobre Elecciones se publican artículos que tienen como objetivo describir, de manera objetiva y con empleo de evidencia cuantitativa y/o cualitativa, un proceso electoral reciente celebrado en un sistema político. El proceso electoral estudiado puede ser una elección nacional o federal (ejecutivas, legislativas) o una elección subnacional (regionales, estatales, u otra), ya sean de manera comparada por nivel institucional o como estudio de caso comparativo. Los artículos para la sección de Análisis sobre Elecciones también serán dictaminados a través del sistema de doble ciego.

Proceso de evaluación por pares

La *Revista Elecciones* solo publica manuscritos inéditos, que no se encuentran en proceso de evaluación por otra publicación. Las personas que remitan manuscritos deben

anonimizar su documento siguiendo las normas específicas señaladas por la *Revista Elecciones*. El Comité de Redacción revisará que se cumpla este proceso para garantizar el carácter anónimo de la revisión por pares ciegos.

Los artículos deben ser enviados a través de la plataforma de la *Revista Elecciones*, Open Journal System (OJS). Toda la comunicación con las y los autores será a través del sistema OJS. La Revista no tendrá comunicación electrónica vinculada a los manuscritos con las personas autoras a través de una vía diferente a la plataforma.

Al realizar el envío del manuscrito debe consignarse a todos/todas los/las autores/autoras del mismo. No se permiten modificaciones en la autoría del manuscrito una vez presentado.

Luego de la recepción del manuscrito, el Editor o la Editora de la Revista y los miembros del Comité de Redacción procederán a pre-evaluar el manuscrito. Esta pre-evaluación tiene como objetivo determinar si el artículo presentado cumple con el enfoque y las directrices establecidas. En caso de que el manuscrito no cumpla con el enfoque o las directrices de la *Revista Elecciones*, el Editor o la Editora procederá a devolver el manuscrito con los comentarios respectivos. Las personas que presentaron el manuscrito tienen la posibilidad de volver a enviar una nueva versión del documento u otra publicación si es que lo estiman conveniente.

Los artículos que superen la pre-evaluación comenzarán con el proceso de revisión por pares ciegos. El Comité de Redacción será el encargado de asignar cada artículo a un mínimo de dos revisores/revisoras externos/externas a la Revista, los cuales dictaminarán cada manuscrito de acuerdo al formato establecido por la *Revista Elecciones* que estará disponible online en su perfil del OJS.

Durante el proceso de revisión, tanto el Editor/la Editora como los miembros del Comité de Redacción están impedidos de contactar o tener algún tipo de comunicación con el/la autor/autora sobre su manuscrito.

Una vez finalizada la revisión por pares ciegos, el Editor/la Editora se comunicará con el/la autor/autora vía correo electrónico con el fin de comunicarle la decisión editorial sobre el manuscrito. El artículo presentado puede recibir una valoración de:

- 1) No publicable.
- 2) Publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores.

- 3) Publicable después de atender a sugerencias menores.
- 4) Publicable sin observaciones.

Política de acceso abierto

Elecciones provee acceso libre inmediato a su contenido por medio de su portal web. Esta revista cree que la investigación de calidad y gratuita contribuye a un mayor intercambio de ideas y a la generación de más conocimiento científico.

Sin costos de envío ni de publicación

El envío de manuscritos a la *Revista Elecciones* no tiene costo. Tampoco se cobra por editar o publicar estos artículos.

Normas éticas de la Revista Elecciones

Las y los autores que envíen manuscritos a la *Revista Elecciones* se comprometen a aceptar un estricto código de ética. Estos deben respetar la normativa internacional sobre derechos de autoría de los textos, gráficos y demás materiales que se incorporen en sus artículos.

No se tolerará el plagio y, en caso de que este sea detectado, el artículo presentado no será considerado para su publicación.

Tanto el Editor/la Editora, el Comité de Redacción, las y los dictaminadores y las personas que remiten su manuscrito son responsables de velar por el cumplimiento de la integridad ética de los artículos.

Declaración de originalidad y Cesión de derechos

De acuerdo a la política editorial de la *Revista Elecciones*, las y los autores que presenten sus manuscritos deberán llenar un formato de “Declaración de originalidad y Cesión de derechos”. En este, las y los autores certificarán la originalidad de su artículo y la cesión de derechos de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión a la Revista.

Sobre el Comité Científico

El Comité Científico cumple las siguientes funciones:

- Colabora con el Editor/la Editora y el Comité de Redacción en el mapeo de posibles autores/autoras.
- Asesora en la planificación y los procesos editoriales de la *Revista Elecciones*.
- Promociona la *Revista Elecciones* en eventos, conferencias, congresos y otros espacios de difusión académica.
- Sugiere bases de datos y repositorios para la indexación de la *Revista Elecciones*.
- Sugiere cambios en el proceso editorial que tengan como objetivo la mejora de la calidad de la *Revista Elecciones*.

Sobre el Comité de Redacción

El Comité de Redacción cumple las siguientes funciones:

- Se encarga de la recepción de los manuscritos originales, de la pre-evaluación de los mismos y su posterior distribución a las y los dictaminadores.
- Monitorea el desarrollo editorial de la *Revista Elecciones* y la publicación de la misma.
- Vigila el cumplimiento de la política editorial y política ética de la *Revista Elecciones*.
- Se asegura que el portal web y los medios de comunicación virtuales de la *Revista Elecciones* se encuentren actualizados.

Editorial guidelines

About Elecciones

Elecciones Journal is a publication of the National Office of Electoral Processes (ONPE by its Spanish acronym) specialized in electoral issues. *Elecciones* was founded in 2002 and is dedicated to the multidimensional analysis of elections in democratic systems. The Journal publishes original and innovative articles prepared by researchers in Political Science, Law, Political Communication, and other related fields, from various public and private institutions, and by authorities and electoral officials interested in elections and democracy. The *Elecciones Journal* seeks to be a space for plural, rigorous dialogue and constant exchange between the academy and key actors of electoral governance.

Periodicity and structure

Elecciones Journal is published twice a year (July and December). It receives original articles, research notes, and analysis of elections, political actors and democracy, in Spanish, Portuguese and English. However, the final versions of the accepted articles are published and edited in Spanish.

The Journal articles are structured in four sections:

- 1) *Articles*, which are related to the central theme or main dossier of the volume, and do not exceed 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).
- 2) *Varia*, which are related to any subject on elections, political actors and/or democracy, and do not exceed 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).

- 3) *Research Notes*, which do not exceed 5,000 words (approximately 30,000 characters with spaces).
- 4) *Analysis of Elections*, which do not exceed 3,000 words (approximately 18,000 characters with spaces).

The Articles section contains original and unpublished works on the central theme or dossier that articulates the volume are published. Each year the Editor and the Drafting Committee will publicize the dossiers topics of each volume in advance. To be published, the articles in this section must comply with a peer-review process through the double-blind system.

The *Varia* section includes original and unpublished works are published, on a free subject related to the study of elections, political actors and democracy. Papers for the *Varia* section must also comply with a peer-review process through the double-blind system to be published.

The *Research Notes* section presents original and unpublished articles that describe and analyze various methodological tools that contribute to research on elections, political actors and/or democracy are published. *Research Notes* can be about measurement techniques, data collection and/or analysis strategies, data processing, ways of measuring concepts, among others. Contributions to this section must also be related to electoral issues. The articles for this section will be judged through the double-blind peer-review system.

In the *Analysis of Elections* section, articles published aim to objectively describe a recent electoral process held in a political system using quantitative and/or qualitative evidence. The electoral process studied can be a national or federal election (executive, legislative) or a subnational election (regional, state, or other), either in a comparative way by institutional level or as a comparative case study. Articles for the Election Analysis section will also be judged through the double-blind system.

Peer-review process

The *Elecciones Journal* only publishes unpublished manuscripts which are not being evaluated by another means of publication. People who submit manuscripts must anonymize their manuscripts following the specific rules indicated by *Elecciones Journal*. The Drafting Committee will review compliance with this process to ensure the anonymity of the blind peer-review.

Articles must be submitted through the *Elecciones Journal* platform Open Journal System (OJS). All communication with the authors will be through the OJS system. The Journal will not have any electronic communication linked to the manuscripts with the authors through a channel other than the platform.

When sending the manuscript, it must be consigned to all authors of the same. Modifications to the authorship of the manuscript are not allowed once it has been submitted.

After receiving the manuscript, the Editor of the Journal and the Drafting Committee members will pre-evaluate it. This pre-evaluation aims to determine if the submitted article complies with the established approach and guidelines. If the manuscript does not adhere to the focus or guidelines of *Elecciones Journal*, the Editor will return the manuscript with the respective comments. Those who submitted the manuscript can resubmit a new version of the document or another publication if they deem it appropriate.

Articles that pass the pre-evaluation will begin the blind peer-review process. The Drafting Committee will be in charge of assigning each article to a minimum of two external reviewers, who will judge each manuscript according to the format established by the *Elecciones Journal* that will be available online in the author's OJS profile.

Both the Editor and the Drafting Committee members are prevented from contacting or communicating with the author about their manuscript during the review process.

Once the blind peer-review is completed, the Editor will contact the author via email to communicate the editorial decision on the manuscript. The manuscript submitted can receive the assessment of:

- 1) Not publishable.
- 2) Publishable if suggestions are addressed and after a new review by the reviewers.
- 3) Publishable after addressing minor suggestions.
- 4) Publishable without comments.

Open access policy

Elecciones provides immediate free access to its content through its web portal. This journal believes that free, quality research contributes to a greater exchange of ideas and the generation of more scientific knowledge.

No shipping or publishing costs

Sending manuscripts to *Elecciones Journal* has no cost. There is also no charge for editing or publishing these articles.

Elecciones Journal's ethical standards

Authors who submit manuscripts to *Elecciones Journal* accept a strict code of ethics. They must respect international regulations on the copyright of the texts, graphics, and other materials that are incorporated into their articles.

Plagiarism will not be tolerated and, if it is detected, the submitted article will not be considered for publication.

The Editor, the Publisher, the Drafting Committee, the reviewers and the people who submit their manuscript are responsible for ensuring compliance with the ethical integrity of the articles.

Declaration of originality and Transfer of rights

According to the editorial policy of *Elecciones Journal*, the authors who submit their manuscripts must fill out a form of "Declaration of originality and Transfer of rights". In it, the authors will certify the originality of their article and the assignment of rights of reproduction, edition and distribution of the article to the Journal.

About the Scientific Committee

The Scientific Committee fulfills the following tasks:

- Collaborate with the Editor and the Drafting Committee in mapping possible authors.

- Advise on the planning and editorial processes of the *Elecciones Journal*.
- Promote *Elecciones Journal* in events, conferences, congresses and other spaces for academic dissemination.
- Suggest databases and repositories for indexing the *Elecciones Journal*.
- Suggest changes in the editorial process aimed at improving the quality of the *Elecciones Journal*.

About the Drafting Committee

The Drafting Committee fulfills the following tasks:

- Responsible for the reception of the original manuscripts, their pre-evaluation and their subsequent distribution to the reviewers.
- Supervise the editorial development of *Elecciones Journal* and its publication.
- Oversee compliance with the editorial policy and ethical policy of *Elecciones Journal*.
- Certify that the web portal and the virtual media of the *Elecciones Journal* are up-to-date.

Guía para autoras y autores

La presente Guía para autores y autoras detalla los requisitos que estos deben tomar en consideración y el proceso de envío de su manuscrito a la *Revista Elecciones*. Esta Guía está organizada en tres secciones diferenciadas que ayudarán a preparar el manuscrito a remitir para su consideración.

1. PUNTOS A CONSIDERAR ANTES DEL ENVÍO

Política editorial y consideraciones sobre la ética en la investigación

La *Revista Elecciones* publica artículos originales e inéditos. Las y los autores deberán respetar la normativa internacional sobre derechos de autoría de los textos, gráficos y demás materiales que se incorporen en sus artículos. El respeto de la política editorial y la ética en la investigación serán supervisadas por el Editor/la Editora, el Comité de Redacción, las y los dictaminadores. Aunque, y en primera instancia, estos deberán también ser garantizados por las y los autores.

Declaración de intereses

Las y los autores deben mencionar, en caso exista, cualquier tipo de relación con otras personas o instituciones que puedan sesgar lo argumentado en el artículo presentado. La relación no necesariamente puede ser financiera. En caso de que exista este tipo de relación se debe indicar en el manuscrito mediante un pie de página.

Uso de lenguaje inclusivo

La *Revista Elecciones* emplea y fomenta el uso de lenguaje inclusivo. Con el lenguaje inclusivo se reconoce la diversidad y el respeto a todas las personas. Asimismo, los artículos

enviados no deben contener información que argumente a favor de la superioridad de un individuo o grupo de individuos a razón de su raza, género, edad, orientación sexual, cultura, entre otros.

Las y los autores deben emplear el lenguaje inclusivo en todo su artículo y este debe reflejar un contenido libre de estereotipos y prejuicios. En esta línea, se recomienda emplear palabras neutrales.

Derechos de autoría

Las y los autores ceden a la *Revista Elecciones* el derecho de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión. Los artículos se registran con la licencia de atribución de Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.

2. PREPARACIÓN Y ENVÍO DEL MANUSCRITO

Formato, límite de palabras y estilo del texto

Los manuscritos remitidos a la *Revista Elecciones* deben estar en formato Microsoft Word. Asimismo, el artículo presentado debe estar completamente anonimizado, sin autoreferencias a obras publicadas y sin metadatos del archivo word. Aunque, las y los autores sí pueden citar su propio trabajo en la bibliografía.

Cada artículo cuenta con un límite de palabras y caracteres. Estos son:

- Artículos y Varia: 8.000 palabras (48.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Notas de Investigación: 5.000 palabras (30.000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Análisis sobre Elecciones: 3.000 palabras (18.000 caracteres con espacios aproximadamente).

El conteo de palabras y caracteres incluye el título, resumen, notas a pie de página y bibliografía.

El título del artículo no debe exceder un máximo de 15 palabras y debe incluir en el mismo los elementos centrales del contenido del artículo.

Todo el documento debe estar en letra tipo Garamond tamaño 12 interlineado sencillo. En el caso de las notas a pie de página, estas deben estar en letra tipo Garamond tamaño 9. El artículo debe estar justificado y no contener sangrías. Asimismo, no se emplea negrita ni subrayado en los títulos ni en el contenido del artículo. Tampoco se debe emplear espacios entre líneas. La diferencia de niveles debe realizarse mediante enumeración.

En el caso de las siglas o acrónimos, es necesario que se escriba el nombre de manera completa la primera vez que aparecen en el texto. Luego bastará con la sigla o el acrónimo.

Información esencial a consignar

Las y los autores deben detallar en una carta anexa sus nombres y apellidos, su afiliación institucional, su código de identidad digital [ORCID ID] y su correo de contacto en el sistema Open Journal System (OJS). Esta información no debe consignarse en el artículo.

Título

El título debe ser claro, conciso y no debe exceder un máximo de 15 palabras. Se debe presentar también una versión en inglés del mismo.

Resumen y Abstract

Los resúmenes no deben exceder las 250 palabras y deben indicar de manera clara y concisa el objetivo y el argumento del artículo. También debe presentarse una versión en inglés.

Palabras clave

Las y los autores deben proveer un máximo de 5 palabras clave que hagan referencia directa a lo abordado por su texto. También deben presentarse una versión en inglés.

Estructura del artículo

El artículo debe contar con una estructura estándar y clásica, respetando la división en secciones que deben contener estos elementos centrales: I. Introducción. II. Discusión Teórica. III. Metodología. IV. Análisis de Datos. V. Conclusiones. VI. Referencias Bibliográficas. Estos títulos son sugeridos.

Cuadros y gráficos

Los cuadros deben enviarse como texto editable. Estos pueden ubicarse en el texto o al final del mismo en páginas separadas. Se recomienda usar moderadamente los cuadros y que estos no dupliquen información ya descrita en el artículo. Evitar el sombreado de las celdas, el uso de negritas y el uso de márgenes verticales o bordes laterales. Los cuadros deben también estar en letra tipo Garamond.

Los gráficos deben consignarse en archivos aparte en formato JPG o TIF. La *Revista Elecciones* no publica fotografías o imágenes digitalizadas. Tampoco se aceptan archivos con una resolución demasiado baja o gráficos desproporcionadamente grandes para el contenido.

Todos los cuadros y gráficos deberán estar numerados y debidamente referenciados.

Notas al pie de página

Estas deben encontrarse numeradas y en formato superíndice. Las notas al pie de página deben emplearse sólo para texto adicional. En ningún caso deben consignarse referencias bibliográficas completas pues estas deben incluirse al final del artículo. Se recomienda no abusar de las notas a pie y, para ello, no usar más de 15-20.

Citas bibliográficas

Las citas deben aparecer en el texto y no en las notas a pie de página. Estas deben indicar el apellido del autor o autora, el año y la página de la publicación, todo esto entre paréntesis. Ejemplo:

(Suárez Cao 2014, 193)

En caso de que el documento tenga dos autores o autoras se citan sus apellidos unidos por “y”. Ejemplo:

(Martínez-Hernández y Zapata 2020, 65)

En el caso de que el documento tenga tres o más autores o autoras, basta con citar el primer autor o autora seguido de *et al.* Ejemplo:

(de Souza Vieira et al. 2019, 99-101)

En caso de citar varios trabajos de un mismo autor/autora o grupo de autores/autoras que corresponden a un mismo año, es necesario añadirse luego del año la letra a, b, c.... Ejemplo:

(Ziblatt 2019b, 48)

El citado puede emplearse en el texto por lo que debe indicarse entre paréntesis el año y la página. Ejemplo:

Como señala Tuesta Soldevilla (2020, 15),...

Referencias bibliográficas

La bibliografía se incorporará al final del artículo y solo debe contener referencias citadas en el texto. No es posible consignar referencias adicionales que no se encuentren en el artículo. La bibliografía debe ordenarse alfabéticamente por el primer apellido. Se recomienda no usar sistemas de gestión de bibliografía que dificultan la edición de los textos. Asimismo, debe seguir el Manual de Estilo de Chicago, 16ª edición.

En caso se citen a dos o más referencias de un autor o autora que han sido publicadas en el mismo año, estas se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo:

Campos, Milagros. 2020a. “El control parlamentario en tiempos de COVID-19.” En *Constitución y emergencia sanitaria*, coordinado por César Landa Arroyo, 105-110. Lima: Palestra Editores.

Campos, Milagros. 2020b. “La parlamentarización del presidencialismo peruano.” En *Derechos Fundamentales*, coordinado por César Landa Arroyo, 25-30. Lima: Palestra Editores.

Otros ejemplos empleados comúnmente son:

- Libros de un autor o autora

Power, Margaret. 2002. *Right-Wing Women in Chile: Feminine Power and the Struggle against Allende, 1964–1973*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Dos o más autores/autoras

Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?*. Lima: Planeta Perú.

- Capítulos de libros

Rodriguez Olivari, Denisse. 2017. “Partidos pobres, campañas ricas.” En *Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 65-90. Lima: PUCP.

- Artículos de revistas científicas

Gooch, Andrew, Alan Gerber y Gregory A. Huber. 2021. “Evaluations of candidates’ non-policy characteristics from issue positions: Evidence of valence spillover”. *Electoral Studies*, 69. DOI: 10.1016/j.electstud.2020.102246.

- Artículos publicados en diarios (impreso)

Dowd, Maureen. 2020. “Oh, Brother! Tears for Trump.” *New York Times*, Noviembre 26.

- Artículos publicados en diarios (online)

Campos, María Alejandra. 2020. “La política de la ficción”. *El Comercio*, Noviembre 28. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/la-politica-de-la-ficcion-por-maria-alejandra-campos-noticia/>.

Envío del artículo

Los artículos deben ser remitidos a través de la plataforma de la *Revista Elecciones* Open Journal System (OJS) mediante el registro de las y los autores.

Formato de Declaración de originalidad y Cesión de derechos

Las y los autores deberán llenar y remitir el Formato de *Declaración de originalidad y Cesión de derechos*. En este, las y los autores certificarán la originalidad del artículo y la cesión de derechos de reproducción, edición y distribución del artículo en cuestión.

Evaluación por pares

De acuerdo a las políticas editoriales de la *Revista Elecciones*, todos los artículos pasan por un proceso de pre-evaluación en donde el Editor o la Editora de la Revista y los miembros del Comité de Redacción determinan si el manuscrito presentado cumple con el enfoque y las directrices establecidas. Una vez superada esta etapa, el Comité de Redacción asigna cada artículo a un mínimo de dos revisores/revisoras externos/externas. En caso de que haya diferentes decisiones, el Comité de Redacción evaluará la posibilidad de remitirlo a una o un tercero. La evaluación se realizará de acuerdo a un formato establecido por la *Revista Elecciones*.

Decisión editorial

Una vez finalizada la revisión por pares ciegos, el Editor o la Editora se comunicará con las y los autores vía correo electrónico con el fin de comunicarles la decisión editorial sobre el manuscrito. El artículo presentado puede recibir una valoración de:

- No publicable.
- Publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores.
- Publicable después de atender a sugerencias menores.
- Publicable sin observaciones.

3. LUEGO DE SER ACEPTADO

Correcciones realizadas por las y los dictaminadores

En caso de recibir la valoración de “publicable atendiendo sugerencias y tras una nueva revisión de las y los dictaminadores” o “publicable después de atender a sugerencias menores”, las y los autores recibirán la retroalimentación proporcionada por las y los dictaminadores. Los comentarios y sugerencias deberán ser atendidos por las y los autores y una vez corregido el mismo puede ser devuelto a las y los dictaminadores para que consideren si los cambios realizados atienden las sugerencias realizadas.

Envío del artículo corregido

El Comité de Redacción determinará un plazo prudente para el envío del artículo corregido. Este plazo dependerá de las correcciones establecidas y será comunicado a las y los autores.

Revisión de Estilo

Los artículos aceptados sin observaciones y los corregidos son luego enviados a un/a Revisor/a de Estilo el o la cual sugerirá, si lo cree conveniente, cambios en el texto. Estos cambios son remitidos a las y los autores y su incorporación es opcional.

Publicación

La última versión de los artículos ya editados es enviada a las y los autores para su última aprobación. Luego estos pasan por un proceso de diagramación y publicación. La versión digital y física del número de la *Revista Elecciones* son enviadas a las y los autores.

Guidelines for authors

This Guide for authors details the requirements and the process for submitting a manuscript to *Elecciones Journal*. It is organized into three sections that help the preparation of the manuscript to be submitted for consideration.

1. CONSIDERATIONS BEFORE SUBMISSION

Editorial policy and research ethics guidelines

Elecciones Journal publishes original, previously unpublished research articles. Authors must respect international regulations on the copyright of texts, graphics, and other materials incorporated into their pieces. The Editor, the Drafting Committee, and the reviewers supervise editorial policy and research ethics. Although, in the first instance, authors must also guarantee it.

Declaration of interests

Authors must disclose any relationships with other people or institutions that could bias what the manuscript submitted argues. The relationship may not necessarily be financial. If this type of relationship exists, it must be acknowledged in the manuscript with a footnote.

Use of inclusive language

Elecciones Journal uses and encourages the use of inclusive language. Inclusive language recognizes diversity and respect for all people. Likewise, manuscripts shall not contain any content implying the superiority of an individual or group of individuals based on race, gender, age, sexual orientation, culture, etc.

Authors should use inclusive language throughout their articles, which should display contents free of stereotypes and prejudices. In this line, the use of neutral words is recommended.

Authorship rights

The authors transfer to *Elecciones Journal* the right of reproduction, edition, and distribution of their articles. All articles are licensed under the Creative Commons Attribution license (CC BY-NC-ND 4.0), which allows third parties to use the material as long as they credit the author/s and its publication in this journal.

2. PREPARATION AND SUBMISSION OF THE MANUSCRIPT

Format, word limit, and text style

Manuscripts must be submitted to *Elecciones Journal* in Microsoft Word format. Likewise, it must be thoroughly anonymized, removing self-identifying citations and document metadata. Although, the authors can cite their work in the bibliography.

Each article has a word and character limit. These are:

- Articles and Varia: 8,000 words (approximately 48,000 characters with spaces).
- Research Notes: 5,000 words (approximately 30,000 characters with spaces).
- Elections Analysis: 3,000 words (approximately 18,000 characters with spaces).

The word and character count includes the title, abstract, footnotes, and bibliography.

The article's title should not exceed a maximum of 15 words and should include the central elements of the article's content.

The entire document must be written in Garamond, font size 12, single-spaced. In the case of footnotes, these must be in Garamond, font size 9. The text must be fully justified and should not be indented. The titles or the content of the paper should not be bolded or underlined. Do not place additional line spacing between paragraphs. Heading levels must be numbered.

The first-time abbreviations or acronyms appear in the text, the full spelled-out version has to be presented as well. After this, it is enough to use the abbreviation or acronym alone.

Essential information

In an attached letter, the authors must detail their names and surnames, their institutional affiliation, their digital identity code [ORCID ID], and their contact email in the Open Journal System (OJS) system. This information should not be included in the article.

Title

The title must be clear, concise, and must not exceed a maximum of 15 words. A Spanish version of it must also be submitted.

Abstract

Abstracts should not exceed 250 words and should clearly and concisely state the objective and argument of the article. A Spanish version must also be submitted

Keywords

Authors must provide a maximum of 5 keywords that directly reference what is addressed by their text. A Spanish version must also be submitted.

Article structure

The article must have a standard, classic structure and be divided into sections containing the following core elements: I. Introduction. II. Theoretical Discussion. III. Methodology. IV. Data analysis. V. Conclusions. VI. Bibliographic references. These are suggested titles.

Tables and figures

Tables must be submitted as editable text. Tables can be placed in the text or, at the end, on separate pages. It is recommended to use tables moderately and to avoid duplicating information described elsewhere in the article. Avoid applying cell shading, using bold fonts, vertical margins or side borders. In tables, Garamond font should be used.

Figures must be submitted in separate files in JPG or TIF format. *Elecciones Journal* does not publish photographs or scanned images. Files that are too low in resolution or graphics that are disproportionately large for the content will not be accepted.

All tables and figures must be numbered and duly referenced.

Footnotes page

Footnotes should be indicated by superscript numerals. Use footnotes for adding text only. In no case should complete bibliographic references be included as these should be included at the end of the article. It is recommended not to overuse footnotes and not to use more than 15-20.

Bibliographic citations

Citations must be placed within the body of text and not in the footnotes. These should indicate the author's last name, year of publication, and the page number, all in parentheses. Example:

(Suárez Cao 2014, 193)

If the work has two authors, their surnames are joined by the conjunction "and". Example:

(Martínez-Hernández and Zapata 2020, 65)

If the document has three or more authors, it is enough to cite the first author followed by *et al.* Example

(from Souza Vieira *et al.* 2019, 99-101)

If citing multiple works by the same author or group of authors in the same year, a letter (a, b, c...) must be added after the year. Example:

(Ziblatt 2019b, 48)

The quoted author's name can be used in the text; the year and the page must be placed in parentheses. Example:

As Tuesta Soldevilla (2020, 15) points out, ...

Bibliographic references

The bibliography will be incorporated at the end of the article and should only contain references cited in the text. It is not possible to enter additional references that are not in the article. The bibliography must be arranged alphabetically by the first surname. It is recommended not to use bibliography management systems that make it challenging to edit the texts. You must also follow the Chicago Manual of Style, 16th edition.

In case there are two or more references with the same author and year, distinguish them by using a letter. Example:

Campos, Milagros. 2020a. "Parliamentary control in times of COVID-19." In *Constitution and health emergency*, coordinated by César Landa Arroyo, 105-110. Lima: Palestra Editores.

Campos, Milagros. 2020b. "The parliamentarism of the Peruvian presidentialism." In *Fundamental Rights*, coordinated by César Landa Arroyo, 25-30. Lima: Palestra Editores.

Other commonly used examples are:

- Books by an author

Power, Margaret. 2002. *Right-Wing Women in Chile: Feminine Power and the Struggle against Allende, 1964–1973*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Two or more authors

Levitsky, Steven, and Mauricio Zavaleta. 2019. *Why are there no political parties in Peru?* Lima: Planet Peru.

- Chapters of books

Rodriguez Olivari, Denisse. 2017. "Poor parties, rich campaigns." In *Peru: 2016 elections. A divided country and an unexpected result*, edited by Fernando Tuesta Soldevilla, 65-90. Lima: PUCP.

- Scientific journal articles

Gooch, Andrew, Alan Gerber, and Gregory A. Huber. 2021. "Evaluations of candidates' non-policy characteristics from issue positions: Evidence of valence spillover". *Electoral Studies*, 69. DOI: 10.1016 / j.electstud.2020.102246.

- Articles published in newspapers (printed)

Dowd, Maureen. 2020. "Oh, Brother! Tears for Trump." *New York Times*, Noviembre 26.

- Articles published in newspapers (online)

Campos, María Alejandra. 2020. "The politics of fiction." *El Comercio*, November 28. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/la-politica-de-la-ficcion-por-maria-alejandra-campos-noticia/>.

Submission

Articles must be submitted through the *Elecciones Journal* platform (OJS) following the registration of the authors.

Statement of Originality and Copyright Transfer Form

Authors must fill out and submit the *Statement of Originality and Copyright Transfer Form*. Here, the authors certify the originality of the article and transfer the reproduction, edition, and distribution rights to the Journal.

Peer evaluation

According to the editorial policies of *Elecciones Journal*, all submitted works go through a pre-evaluation process where the Editor and the members of the Drafting Committee determine if the submitted manuscript complies with the approach and the established guidelines. Once this stage has ended, the Drafting Committee assigns

each article to a minimum of two external reviewers. If their assessments differ, the Drafting Committee will evaluate the possibility of consulting a third reviewer. The evaluation will be carried out according to a format established by *Elecciones Journal*.

Editorial decision

Once the blind peer-review is completed, the Editor will contact the authors via email to communicate the editorial decision on the manuscript. The manuscript submitted can receive the assessment of:

- Not publishable.
- Publishable if suggestions are addressed and after a new review by the reviewers.
- Publishable after addressing minor suggestions.
- Publishable without comments.

3. AFTER BEING ACCEPTED

Corrections made by the reviewers

In the event of receiving the assessment of “publishable if suggestions are taken into account and after a new review by the reviewers” or “publishable after addressing minor suggestions”, the authors will receive the reviewers’ feedback. The comments and suggestions must be taken care of by the authors, and once the manuscript has been corrected, it can be returned to the reviewers so they can assess whether the changes made meet their suggestions.

Submitting the revised article

The Drafting Committee will determine a reasonable deadline for submitting the revised article. This term will depend on the given review and will be communicated to the authors.

Style Review

Articles accepted without observations and corrected are then sent to a Style Reviewer who will suggest changes to the text when appropriate. These changes are sent to the authors, and their incorporation is optional.

Publication

The latest version of the edited articles is sent to the authors for their final approval. It then goes through a process of layout and publication. The digital and physical versions of the issue of *Elecciones Journal* is sent to the authors.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
TELÉFS. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
JULIO 2021 LIMA - PERÚ

LA REVISTA ELECCIONES SE ENCUENTRA EN LOS SIGUIENTES
SERVICIOS BIBLIOGRÁFICOS Y BASES DE DATOS:



International
Political
Science
Abstracts



latindex

ARTÍCULOS

Leonardo Valdés Zurita

Karolina Monika Gilas y Beatriz Aranza Sánchez Herrera

Luciana Santana, Vitor Vasquez y Vitor Eduardo Veras de Sandes-Freitas

Nadia Pérez Guevara, Cristhian Uribe Mendoza y Fabián Acuña Villarraga

Cora Ruiz Tena

BOOK

VARIA

Laura Albaine

Roberto Heycher Cardiel Soto

BOOK

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Fernando Ojesto Manzur

Cecilia Aida Hernández Cruz

BOOK

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Julio Ascarrunz

Karen Andrea Garzón-Sherdek

Rafael Jerez Moreno

Henry Ayala Abril



Jirón Washington 1894, Lima 1. Perú
Central Telefónica: (51 1) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe