

The logo for the Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) features a stylized white hand icon above the acronym "ONPE" in a bold, white, sans-serif font.

revista

ELECCIONES

Vol. 21, n° 24, julio-diciembre 2022

ISSN 1994-5272



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

24

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 RAMOS
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CÉSAR LANDA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú



Oficina Nacional de Procesos Electorales

revista ELECCIONES

Vol. 21, n.º 24, julio-diciembre 2022

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS
DIRECTOR

RENZO ANTONIO MAZZEI MANCESIDOR
COORDINADOR

NARDA CARRANZA PINEDO
EDITORA

TEMA CENTRAL:
FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

La Revista Elecciones puede ser descargada a texto completo a través de:
<<https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones>>

Los contenidos de la Revista Elecciones se encuentran registrados/indizados en:

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades ♦ Crossref ♦ Dialnet
♦ Directory of Open Access Journals ♦ Hispanic American Periodical Index ♦ International
Institute of Organized Research ♦ La Asociación de Revistas Académicas de Humanidades
y Ciencias Sociales ♦ LatinREV ♦ ProQuest LLC ♦ Red Iberoamericana de Innovación y
Conocimiento Científico ♦ ROAD, Directory of Open Access Scholarly Resources ♦ The EuroPub
Publishing Company LTD ♦ ULRICHSWEB Global Serials Directory

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:
Correctium S.R.L.
Valeria Lozada Gallo

Diseño y diagramación:
Doris Isabel García Núñez

Impresión:
AQUIGRAF S.A.C.

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 (junio 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 ELECCIONES
son de responsabilidad exclusiva de las y los autores y
no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La
referencia de la autora o el 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 manuscritos remitidos a ELECCIONES
atravesan por un proceso de evaluación por pares
(doble ciego).

r e v i s t a
ELECCIONES

ISSN 1994-5272 ♦ e - ISSN 1995-6290

<https://doi.org/10.53557/elecciones>

ICDS (2021): 3.80 ♦ SJIF (2021): 5.761 ♦ CIRC (2022): D

Vol. 21 n° 24, julio-diciembre 2022

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

Narda Carranza

7-12

ARTÍCULOS

Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina

Fundraising and public funding for women's electoral campaigns and party reforms in Latin America

Betilde Muñoz-Pogossian y Flavia Freidenberg

15-68

El bien jurídico en el delito de financiamiento ilícito de partidos políticos: una aproximación teórica a partir del caso argentino

The legal right in the crime of illicit financing of political parties: a theoretical approach based on the case of Argentina

Leandro Damián Ríos

69-98

Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México

Public funding that promotes political leadership in women: findings based on the inspection carried out by the INE of Mexico

Fan Jua Rivas Maldonado

99-124

- El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil:
errores y aciertos
The Brazilian model for public financing of electoral campaigns:
mistakes and successes
Ana Claudia Santano 125-158

VARIA

- Impacto de las elecciones subnacionales 2021 en los homicidios dolosos
en México: un análisis a través de series de tiempo interrumpidas
The impact of the 2021 subnational elections on intentional homicides:
an interrupted time series analysis
José Andrés Sumano Rodríguez 161-186

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- Movimiento de mujeres y gobierno local: hacia una agenda
de investigación sobre democracia paritaria en Cuenca, Ecuador
Women's movement and local government: towards a research agenda
on parity democracy in Cuenca, Ecuador
Romina Accossatto y Ronald Sáenz Leandro 189-218

- El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015 - 2022):
una aproximación a su metodología y resultados
The Observatory of Political Reforms in Latin America (2015 - 2022):
an approach to its methodology and results
Carlos Guadarrama-Cruz 219-246

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

- Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia
de los movimientos regionales
The 2022 Peruvian Regional and Municipal Elections: the continued
prevalence of regional movements
Cristhian Jaramillo 249-262

Elecciones Locales 2022 en México: polarización política y coaliciones electorales asimétricas 2022 Local Elections in Mexico: polarization and asymmetrical coalitions <i>Joel Mendoza Gómez</i>	263-282
Las Elecciones Generales 2022 de Brasil: una mirada longitudinal a los desafíos de la democracia 2022 General Elections in Brazil: a longitudinal approach to new democracy challenges <i>Ximena Simpson</i>	283-302
CICLO DE ELECCIONES	
Ciclo de elecciones de América Latina (enero-junio 2023) Latin American election cycle (january-june 2023) <i>Narda Carranza</i>	305-308
Política editorial	309
Editorial guidelines	315
Guía para autoras y autores	321
Guidelines for authors	329

Presentación

El financiamiento político, tanto el privado como el entregado por el Estado a los actores políticos, ha abierto un campo de estudios que, en paralelo al avance normativo sobre la materia en América Latina, se ha vinculado cada vez más a los estudios sobre procesos electorales. El financiamiento privado y la influencia de grupos de poder —incluyendo el crimen organizado— en las instituciones políticas ha sido un foco de atención en la región por sus implicancias sobre la corrupción, los riesgos de captura del Estado y la calidad de la gestión pública. Más recientemente, el nexo entre financiamiento y elecciones se ha hecho patente con la expansión del financiamiento político basado en desembolsos de dinero provenientes de las arcas públicas y en la entrega de otros recursos financiados por el Estado, particularmente los orientados a gastos de campañas electorales. Las dinámicas de poder y las desigualdades económicas en los ámbitos intra e interpartidarios que afectan las candidaturas de grupos en desventaja, como las mujeres, y a la representación descriptiva y sustantiva de estos también son un ámbito de estudio clave para América Latina.

El nexo entre elecciones y financiamiento, además de ser un campo amplio para la indagación académica, es un ámbito fértil para estudios aplicados, evaluaciones, análisis de políticas públicas y debate jurídico. Cabe señalar que en el financiamiento tienen un peso importante los intereses de los gobiernos y los/as representantes en el Poder Legislativo, que afectan la dirección de las reformas, el control sobre la materia y su implementación. Por ello, los organismos electorales —a cargo de las acciones de supervisión y fiscalización— de la región tienen un reto amplio a nivel normativo y a nivel fiscalizador.

Este número de la revista *Elecciones* tiene como objetivo acercarnos a los avances respecto a la investigación sobre el financiamiento político en América Latina. Para ello, la sección principal de esta revista cuenta con cuatro artículos centrados en aspectos relevantes para su estudio en la región. En conjunto, estos estudios ofrecen un panorama sobre las líneas de investigación que pueden considerarse prioritarias respecto del tema en la actualidad.

La sección Artículos de este número cuenta con cuatro contribuciones. El primer artículo, de Betilde Muñoz-Pogossian y Flavia Freidenberg, titulado “Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina”, presenta un análisis de los regímenes de financiamiento electoral aprobados en diecinueve países de América Latina y el Caribe, y las estrategias institucionales con perspectiva de género. Además, presenta una serie de recomendaciones y propuestas de reformas partidarias y normativas para contribuir a mejorar las condiciones más equitativas en la competencia electoral. El estudio presenta una necesaria entrada en clave de género al análisis del nexo financiamiento-elecciones que ha sido generalmente impulsado por politólogas con enfoques feministas de investigación.

El artículo de Leandro Ríos, “El bien jurídico en el delito de financiamiento ilícito de partidos políticos: una aproximación teórica a partir del caso argentino”, aborda de manera teórica el debate sobre el objeto de protección que la regulación penal sobre el financiamiento ilícito puede incorporar en países como Argentina. De esta manera, presenta aportes para el fortalecimiento del control sobre el financiamiento privado, sus orígenes y su uso.

“El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil: errores y aciertos”, de Ana Claudia Santano, describe y evalúa el desempeño del Fondo Especial de Financiación de Campañas (FEFC), una forma de financiamiento público electoral utilizada en los últimos procesos electorales de Brasil. Su análisis toma en consideración la coyuntura que acompañó la creación del FEFC y las características de este, en contraposición con datos recogidos acerca de su distribución, inter e intrapartidaria, y su posible impacto en las dinámicas electorales y partidarias.

La sección de Artículos concluye con la investigación de Fan Jua Rivas Maldonado: “Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México”. Rivas Maldonado presenta una medida relacionada con el uso del financiamiento público en favor de la capacitación de mujeres políticas, haciendo énfasis en los hallazgos obtenidos a partir de la experiencia de fiscalización del uso de este tipo de financiamiento. Se presentan los principales obstáculos y limitaciones de la planificación y el gasto de este tipo de financiamiento en México, planteando posibles factores asociados con el mal uso de este.

En la sección Varia, José Andrés Sumano investiga el impacto de las elecciones de gobernadores/as de 2021 en México en los niveles de homicidios dolosos. Su artículo titulado “Impacto de las elecciones subnacionales 2021 en los homicidios dolosos en México: un análisis a través de series de tiempo interrumpidas” utiliza series de tiempo interrumpidas para evaluar los cambios en el nivel y tendencia de los homicidios dolosos durante el periodo que abarcó el proceso electoral. Se analizaron los casos de Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, y el grupo de control fue compuesto por los casos de Coahuila, Durango y Oaxaca.

Este número presenta dos notas de investigación. La nota de investigación de Carlos Guadarrama-Cruz describe la metodología y mecánica de investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) al momento de estudiar los cambios institucionales de doce dimensiones de los sistemas políticos y electorales de América Latina. Es importante destacar que la investigación empírica sobre el financiamiento público y privado como objeto de estudio de la política comparada debe su desarrollo actual al trabajo de sistematización realizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas). Contar con bases de datos normativas a nivel regional de acceso abierto y en formatos amigables sobre el financiamiento político y otras muchas dimensiones de la reforma política-electoral es un aporte invaluable que debe servir de referente para la comunidad académica.

Romina Accossatto y Ronald Sáenz Leandro presentan la segunda nota de investigación. En “Movimiento de mujeres y gobierno local: hacia una agenda

de investigación sobre la democracia paritaria en Cuenca, Ecuador” realizan una exploración sobre la construcción de la democracia paritaria a nivel local en Cuenca, Ecuador. Se describe la experiencia de los avances y limitaciones de la democracia paritaria según sus diferentes dimensiones, en un contexto de decreciente representación descriptiva para las mujeres en el gobierno local.

La sección Análisis sobre Elecciones presenta artículos sobre tres procesos electorales ejecutados en 2022 en América Latina. En esta edición se analizan las Elecciones Regionales y Municipales de Perú (Cristhian Jaramillo), las Elecciones estatales 2022 de México (Joel Mendoza Gómez) y las Elecciones Generales 2022 de Brasil (Ximena Simpson). Cada uno de estos manuscritos aborda aspectos clave de estos procesos y plantea temas relevantes para futuras indagaciones.

En “Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia de los movimientos regionales”, Jaramillo busca describir el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, destacando su importancia en el escenario político nacional. Se destaca que los movimientos regionales siguen acaparando preferencias en el ámbito subnacional y los partidos políticos continúan siendo desplazados por estos.

En “Elecciones Locales 2022 en México: polarización política y coaliciones electorales asimétricas”, Mendoza presenta las elecciones para gubernatura en seis estados mexicanos: Aguascalientes, Durango (donde también se realizaron elecciones municipales), Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo (donde también se celebraron elecciones de diputaciones) y Tamaulipas. Se hace énfasis en la composición de dos grandes coaliciones mayoritarias: Juntos Hacemos Historia y Va por México, con Movimiento Ciudadano como tercera alternativa.

Finalmente, Simpson, en “Las Elecciones Generales 2022 de Brasil: una mirada longitudinal a los desafíos de la democracia” pone en relevancia tres elementos clave para comprender el contexto político-electoral en Brasil: la emergencia de la extrema derecha radical, el mayor uso de las redes sociales como estrategia de campaña y una mayor presencia de sectores militares en puestos de la administración pública y en la arena de representación.

Agradecemos a las autoras y los autores, y a las dictaminadoras y los dictaminadores por su valioso aporte en esta vigésimo cuarta edición de *Elecciones*. Así también, agradecemos el continuo compromiso con la investigación del Director de la revista *Elecciones*, Piero Corvetto Salinas; el soporte del Comité Científico, con el activo monitoreo y asistencia de la Dra. Flavia Freidenberg; y el trabajo del equipo de todas y todos los profesionales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales involucrados en la publicación y difusión de la revista.

Narda Carranza
Editora
Revista Elecciones

The page features two vertical decorative elements consisting of multiple parallel stripes in shades of grey and white, running from the top to the bottom of the page. The background is a light beige, fibrous paper texture with small brown specks.

ARTÍCULOS



Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina

BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN
Organización de los Estados Americanos
Red de Politólogos
Estados Unidos
ORCID: 0000-0001-8757-2316

FLAVIA FREIDENBERG
<flavia@unam.mx>
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Red de Politólogos
México
ORCID: 0000-0001-9905-0777

[Resumen] La relación entre dinero y política ha sido poco explorada en las investigaciones comparadas sobre la competencia de los sistemas políticos latinoamericanos. Este artículo explora el modo en que las mujeres pueden acceder a los recursos para sus campañas electorales y analiza las diferentes estrategias institucionales que se pueden impulsar para romper con las barreras que ellas enfrentan cuando quieren hacer política. El argumento sostiene que las reglas institucionales son un incentivo que puede transformar el escenario de juego y las barreras que reproducen las brechas de género. Esta investigación analiza los regímenes de financiamiento electoral aprobados en diecinueve países de América Latina y el Caribe, y que se encuentran disponibles en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina; examina las estrategias institucionales con perspectiva de género que se emplean; y presenta una serie de recomendaciones y propuestas de reformas partidarias y normativas para contribuir a mejorar las condiciones más equitativas en la competencia electoral.

[Palabras clave] Campañas electorales, financiamiento político, mujeres en política, perspectiva de género, América Latina.

[Title] Fundraising and public funding for women's electoral campaigns and party reforms in Latin America

[Abstract] The link between money and politics has received limited comparative research, especially in terms of the competence of Latin American political systems. This article explores the manner in which women access financial resources for their electoral campaigns, and assesses the various institutional

strategies that can be adopted to break the obstacles women face in their political careers. It argues that institutional rules can serve as an incentive to transform the rules of the game and the barriers that reproduce gender gaps. This research project analyzes the electoral funding regimes approved in 19 Latin American and Caribbean countries, available in the Latin American Political Reform Observatory. Furthermore, it looks into the gender-conscious institutional strategies used and offers a series of recommendations and proposals for future electoral and political party reforms that can improve equality in the electoral competition.

[Keywords] Electoral campaigns, political funding, women in politics, gender perspective, Latin America.

[Recibido] 13/07/22 y [Aceptado] 03/10/22

MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde, y Flavia FREIDENBERG. 2022. "Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 15-68. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.01

1. INTRODUCCIÓN¹

América Latina se encuentra en un momento particular en su proceso de democratización. Ese proceso ha tenido avances importantes en las últimas cuatro décadas respecto a la ampliación de derechos, la competitividad y el pluralismo, la profesionalización y autonomía de las autoridades electorales, el acceso de las mujeres a las candidaturas y a los cargos de representación popular y el incremento de los mecanismos de rendición de cuentas de las personas gobernantes a la ciudadanía (FREIDENBERG Y SAAVEDRA 2020). No obstante, en ese escenario de competencia democrática, las mujeres suelen tener más problemas para el ejercicio de sus derechos cuando se las compara con los hombres (FREIDENBERG Y MUÑOZ-POGOSSIAN 2022; SCHWINDT-BAYER 2018; ESTRADA 2018).

Diversas investigaciones empíricas han evidenciado que las mujeres políticas tienen mayores dificultades que los hombres para obtener recursos para financiar sus campañas electorales.² Incluso una serie de estudios en Estados Unidos, Europa y América Latina evidencian que las mujeres tienden a recaudar menos fondos privados para sus campañas (SANBONMATSU s. f.; FERREIRA 2009). Las mujeres también reciben menos financiamiento de sus propias redes (familiares o personales), acceso diferenciado en tiempos a la radio y la televisión, y escaso o nulo apoyo económico de sus partidos políticos (FREIDENBERG Y MUÑOZ-POGOSSIAN 2022; APARICIO 2020; BALLINGTON Y KAHANE 2014).

La evaluación del modo en que las mujeres hacen política evidencia que, a pesar de las reformas aplicadas hacia el fortalecimiento del régimen electoral de género que se han dado en la mayoría de los países de la región

1 Este estudio forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Fortalecimiento Democrático de la Organización de los Estados Americanos. La investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al Proyecto “Reformas electorales y democracia en América Latina” [Clave del proyecto: IN301020], dirigido por Flavia Freidenberg.

2 Una encuesta a 300 miembros de órganos legislativos, aplicada por la Unión Inter-Parlamentaria (UIP), encontró que el acceso al financiamiento era uno de los principales obstáculos para la participación política de las mujeres (BALLINGTON 2008: 18). Es más, en un estudio posterior, en 2013, realizado por ONU Mujeres, más del 80 % de las participantes señaló la falta de acceso a financiamiento como una de las mayores barreras de entrada de las mujeres a la política (BALLINGTON Y KAHANE 2014). En América Latina, una encuesta digital a 225 personas candidatas dio cuenta de la misma situación: Las mujeres señalaron en un 80 % que no contaban con apoyos económicos para hacer campañas (FREIDENBERG Y MUÑOZ-POGOSSIAN 2022).

(FREIDENBERG 2020; SCHWINDT-BAYER 2018; ARCHENTI Y TULA 2017), las mujeres tienen menos acceso a los recursos necesarios para buscar con éxito una candidatura para un cargo de representación popular (FREIDENBERG Y MUÑOZ-POGOSSIAN 2022: 288) y los partidos tienden a continuar ejerciendo como *gatekeepers* (porteros) de la política (LOVENDUSKI 2005), manteniendo las barreras que dificultan una competencia igualitaria y buscando designar más hombres para los cargos ganadores, basándose en la expectativa de que ellos tienen más posibilidades de ganar que las mujeres candidatas (OHMAN 2018: 7; ESTRADA 2018: 100).

La persistente “desigualdad estructural” (SABA 2016) que condiciona la manera en que se ejercen los derechos continúa limitando las oportunidades de igualdad en las democracias paritarias.³ Esto genera consecuencias concretas sobre el funcionamiento del sistema político: el desencanto con la democracia y el cuestionamiento de si es la mejor manera para organizar el poder. En este sentido, Azpuru y Smith (2012: 75) dan cuenta de cómo pertenecer a uno de los grupos generalmente discriminados (ser mujer, indígena o tener piel oscura) afecta el apoyo al sistema político y hacia la democracia. Esto es así porque las discriminaciones a nivel social también se traducen en límites a las oportunidades de acceder a las instituciones políticas y en un “serio déficit democrático” (FERREIRA 2013: 76). Con frecuencia, son pocas las personas que acceden de manera plena a la competencia por el poder político, y pocas las que cuentan con fondos para armar sus campañas y compiten con posibilidades reales de ganar. Como sostienen Pérez-Liñán y Mainwaring (2008), la desigualdad y la exclusión social se relacionan directamente con el desencanto democrático.

El papel del dinero en la política en esos contextos de desigualdad y desencanto se hace prioritario. De algún modo, el acceso a recursos económicos es el pase de entrada para competir y, eventualmente, acceder a un cargo de elección popular a nivel nacional o subnacional en igualdad de condiciones. La regulación del financiamiento de la política puede ser “una herramienta de política pública para facilitar la equidad de género en la competencia electoral” (FERREIRA 2013: 79).

3 La paridad de género hace referencia al principio que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa (BAREIRO Y SOTO 2015), lo que supone que las candidaturas se distribuyen por sexo en partes iguales, y significa un paso hacia la “democracia paritaria” (BAREIRO Y SOTO 2015).

En ese sentido, el financiamiento de la política y los mecanismos para monitorear y controlar cómo entran y salen los recursos de las campañas electorales y de la política en general continúan siendo el “hoyo negro” de los sistemas políticos democráticos.⁴ Como sostiene Van Biezen (2004: 702), la participación directa del Estado en los asuntos internos de los partidos ha contribuido a la transformación de los partidos de asociaciones privadas tradicionalmente voluntarias hacia partidos como actores de servicios públicos y, en ese escenario, el impacto de los sistemas de financiamiento no debe subestimarse.

A pesar de la intuición bastante creíble de la existencia de brechas de género en la recaudación de fondos y de la suficiente evidencia empírica que sostiene que los partidos políticos son bastante reacios a promocionar a las mujeres como candidatas (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FREIDENBERG 2018; LLANOS Y ROZAS 2018; DOŠEK *ET AL.* 2017; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016), aún hay poca investigación comparada respecto a cómo recaudan dinero las mujeres candidatas, cómo funcionan los sistemas de financiamiento con perspectiva de género, así como también sobre cuáles pueden ser las estrategias institucionales y no institucionales más adecuadas para generar incentivos que faciliten el sostén económico de las campañas electorales de las mujeres políticas.⁵

El objetivo de este artículo es abordar la estrecha relación entre dinero y política desde el análisis de las reglas formales del régimen de financiamiento público electoral con la intención de evaluar, desde el neoinstitucionalismo feminista (KROOK Y MACKAY 2011), el modo en que los países establecen la manera en que las mujeres pueden acceder a los recursos económicos para sus campañas electorales. La investigación describe los modelos de financiamiento

4 Algunos de los retos sobre los sistemas de financiamiento de la política en América Latina incluyen la falta de transparencia e información certera, regulaciones pobremente conceptualizadas, infiltración de dineros ilícitos en las campañas y la ausencia de un monitoreo más fuerte (y eficaz) de parte de las agencias correspondientes, entre otros (IDEA INTERNACIONAL 2014).

5 La literatura comparada también presenta otros vacíos que tienen que ver con conocer quiénes recaudan el dinero dentro de los partidos, qué tipo de recursos otorgan directamente a las candidatas y los candidatos, y en qué medida quienes distribuyen el dinero dentro de los partidos perciben de la misma manera a las posibles candidatas femeninas y/o a los candidatos masculinos con méritos similares. Es más, aún no se conoce de manera clara en qué medida las mujeres abandonan la idea de postularse a un cargo por carecer de suficiente apoyo financiero frente al número de hombres que declinan a su potencial candidatura por el mismo criterio. Estos vacíos también se encuentran en la literatura sobre participación de las mujeres en campañas electorales de Estados Unidos (SANBONMATSU, s. f.).

público y privado de manera general, y también busca saber más sobre las reglas de financiamiento con perspectiva de género de los países de América Latina con la intención de identificar semejanzas y diferencias entre ellos, así como conocer si las normas contemplan mecanismos específicos para mejorar las condiciones de competencia de las mujeres.

El estudio revisa las leyes, reglamentos y decretos sobre financiamiento público electoral que han aprobado diecinueve países de América Latina y el Caribe,⁶ y también examina los modelos específicos de financiamiento con perspectiva de género que han aprobado diez países y están vigentes en la actualidad. Se trata de evaluar diferentes estrategias normativas e institucionales que se pueden impulsar para romper las barreras de género que enfrentan las mujeres respecto a los candidatos varones.⁷ El argumento sostiene que las reglas formales pueden funcionar como un incentivo que marca el escenario de juego de los partidos y sus candidaturas, y que pueden ser una herramienta para romper los denominados “techos de billetes” (POMARES 2014; JOHNSON 2014) que enfrentan las mujeres candidatas cuando quieren hacer política. Dado que los países no cuentan con diseños institucionales homogéneos en materia de financiamiento público, este estudio también presenta recomendaciones de reformas y estrategias específicas en relación con el modo en que los regímenes electorales pueden mejorar la relación entre dinero, género y política.

El texto se estructura en cuatro secciones. La primera sección revisa la literatura comparada sobre financiamiento de las campañas electorales y de la política. La segunda sección sienta las bases para establecer si las mujeres líderes efectivamente tienen recursos y, si los tienen, cómo acceden a ellos. La tercera parte analiza estos temas vis a vis con los sistemas de financiamiento político que existen, poniendo particular atención en aquellos elementos que facilitan el acceso de las mujeres a recursos a través de incentivos institucionales públicos, así como de otras formas no institucionales de coordinación estratégica. Finalmente, se ofrecen algunas propuestas de reformas partidistas

6 Los países que se estudiaron en esta investigación son Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

7 La investigación emplea la Base de Datos sobre Financiamiento de la Política del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, disponible en <https://doi.org/jm76>

y normativas basadas en las normas y prácticas, que pueden contribuir al acceso a fondos por parte de las mujeres y a la construcción de dinámicas igualitarias de la competencia.

2. DISCUSIÓN TEÓRICA

2.1 EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LA INVESTIGACIÓN ACADÉMICA

En las últimas décadas se han producido cambios dramáticos en la manera en que los partidos se financian en las democracias modernas (KATZ Y MAIR 1995), así como en el modo en que se organizan (VAN BIEZEN 2004: 702; JANDA 1980). La creciente dependencia de los partidos respecto al financiamiento que proviene del Estado no solo ha incrementado los niveles de concentración de poder dentro de los partidos —porque monopolizan la distribución de los incentivos y los recursos de poder (PANEBIANCO 1982)— sino además, ha contribuido a su alejamiento de la sociedad (KATZ Y MAIR 1995), en particular en los sistemas en los que predomina el financiamiento público. Esta relación entre financiamiento y política ha impactado también en el modo en que se llevan a cabo campañas electorales (BALLINGTON Y KAHANE 2014).

La literatura académica ha dedicado tiempo al análisis del financiamiento de las campañas desde diversas perspectivas en América Latina (FUENTES Y HERRERA 2016; GUTIÉRREZ Y ZOVATTO 2011; NAVARRO 2005, 2007; ZOVATTO 2003, 2005; NAVAS-CARBÓ 1993), incluyendo los debates sobre los tipos de financiamiento disponibles para apoyar a los partidos políticos (aportes privados y públicos) y sus ventajas y desventajas, las regulaciones y controles relativos a los medios de comunicación de masas (CÁCERES 2022; RIAL 2015) y, finalmente, los escándalos de corrupción causados por problemas con el financiamiento electoral.⁸ La literatura también ha vinculado la capacidad regulatoria de los países con la calidad de las elecciones, bajo el supuesto de que un diseño institucional adecuado mejora las condiciones de competencia y la igualdad de acceso a los recursos (ELKLIT Y REYNOLDS 2012; SCARROW 2004). Precisamente, el financiamiento político es una de las dimensiones

8 En menor medida, la literatura también ha discutido sobre la transparencia en el financiamiento, y los mecanismos de fiscalización y control del ingreso y del gasto en las campañas (ESTRADA Y RAMÍREZ 2018; CASAS-ZAMORA Y FALGUERA 2016; GUTIÉRREZ Y ZOVATTO 2011; FERREIRA 2013, 2009; ACEVES 2009; LAUGA Y GARCÍA 2007; CÓRDOVA Y MURAYAMA 2006; GRINER Y ZOVATTO 2004; NAVARRO 2005).

de regulación institucional más problemática para las democracias porque plantea preguntas sobre cómo garantizar igualdad política mínima cuando la riqueza se distribuye de manera desigual (SCARROW 2004: 653) o respecto a cómo conseguir fiscalizar los recursos en sistemas de alta impunidad sistémica y débiles capacidades estatales.

Dentro de estos análisis, una parte muy específica de la literatura analiza la regulación de ese financiamiento público con enfoque de género (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016; BALLINGTON Y KAHANE 2014), esto se refiere a, en términos de Ohman (2018: 8), los “sistemas en los que la elegibilidad de un partido político para recibir parte o el total de su financiamiento público, o la cantidad (asignación) de fondos públicos que recibe un partido político elegible, está vinculada a disposiciones relacionadas con el género, o cuando parte de la financiación pública está destinada a fines relacionados con el género”. Esta dimensión resulta clave, dado que uno de los consensos más extendidos es que las regulaciones y reformas del financiamiento político reflejan los intereses de los partidos en el poder (SCARROW 2004: 654).

Las reglas formales, es decir, las que se inscriben en los diseños institucionales para marcar la cancha de juego de la competencia, pueden incluir disposiciones tanto sobre el modo en que se financia la participación de mujeres y hombres en las candidaturas para una elección, o en relación con el equilibrio que se espera conseguir entre candidaturas de mujeres y hombres exitosos (INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS 2012). Si bien no hay una receta única que garantice la democratización del acceso de las mujeres a los recursos públicos, una parte de la literatura comparte el argumento de que la adopción de modelos puros o predominantemente públicos de financiamiento de campañas genera una mayor equidad electoral (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FREIDENBERG 2018; ESTRADA 2018; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016; FERREIRA 2003). Es más, Koß (2010), CASAS-ZAMORA (2005) y otros autores han argumentado que el uso de subsidios estatales para facilitar la participación de los partidos en las elecciones se ha convertido en la tendencia más importante en el financiamiento político contemporáneo.⁹

9 Aunque aún quedan preguntas por estudiar sobre la efectividad del financiamiento político, dado los límites en el control de la corrupción, las dificultades de fiscalizarse y de establecer el papel del financiamiento ilegal de las campañas en relación al dinero total que reciben las candidaturas, los trabajos dan cuenta de que los subsidios públicos son más eficientes que los privados para garantizar la equidad.

Conectado al tema de la fiscalización de los gastos de los partidos políticos, la literatura comparada (ESTRADA Y RAMÍREZ 2018; FERREIRA 2013, 2004; LUJAMBIO 2007) ha señalado la importancia de contar con un sistema de rendición de cuentas a fin de divulgar el origen, gerencia y propósitos de los fondos en una campaña electoral. Es más, en los últimos años, los diversos sistemas políticos han ido avanzando en mejorar los sistemas de financiamiento público, incluso incorporando mecanismos de gestión de gasto en línea, como en el caso mexicano (ESTRADA Y RAMÍREZ 2018). También se ha avanzado en el conocimiento sobre las causas de los altos costos de las campañas, el papel de las autoridades electorales en el monitoreo y fiscalización de los fondos, y de cómo asegurar la transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos que entran y salen.¹⁰

Asimismo, la percepción de impunidad en el uso y gestión de los fondos o la manipulación de las reglas, procedimientos o plazos sobre financiamiento también afecta la integridad de las elecciones, e incluso suele ser considerado como una mala práctica cuando violentan lo que sostiene el Estado de derecho (MÉNDEZ DE HOYOS 2017; BIRCH 2011). No fiscalizarlos, dando luz verde a que las candidaturas accedan a fondos sin restricción, se añadiría a la serie de factores que desnivelan la cancha para las candidaturas de mujeres, quienes usualmente no tienen acceso a los recursos ni a los procesos de toma de decisiones dentro de los partidos, que suelen ser decididos en círculos de poder minúsculos, controlados fundamentalmente por hombres (MORGAN E HINOJOSA 2018; LLANOS Y ROZAS 2018). La investigación comparada latinoamericana se complementa con trabajos sobre Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, que han atendido cuestiones vinculadas a la rendición de cuentas, el papel de los medios de comunicación sobre la elección, la corrupción política y los escándalos que disparan, con frecuencia, reformas políticas (WILLIAMS 2000; RHODES 1997; PUJAS Y RHODES 1999). Resulta interesante que, en los estudios sobre Estados Unidos, por ejemplo, varios autores han analizado los efectos del dinero de las corporaciones y empresas en las dinámicas electorales (OHMAN 2012), donde los partidos y las candidaturas pueden recibir dinero del sector privado sin problema.

10 Ver Corrado *et al.* (1997); Carrillo, Lujambio, Navarro y Zovatto (2003); Casas-Zamora (2005); Pinto-Duschinsky (2002); Ferreira (2005, 2013); Zovatto (2005); Córdova y Murayama (2006); Ballington (2008); Tuesta (2011); Fuentes y Herrera (2016); Estrada (2018), entre otros.

En América Latina, al menos cuatro países prohíben las donaciones por parte de sindicatos; cinco, las donaciones corporativas (exceptuando el caso de Colombia, que las restringe solo para las elecciones presidenciales); y doce, lo que concierne a las donaciones de contratistas gubernamentales (GUTIÉRREZ Y ZOVATTO 2011: 9). Esto resulta importante si se considera que quienes ostentan el poder público pueden utilizar su posición para beneficiar o perjudicar los intereses de ciertas empresas e incluso de sus propios intereses particularistas (SCARROW 2004: 655). Como mínimo, las limitaciones a las donaciones corporativas que son socias de los gobiernos, o tienen contratos con ellos, pueden jugar un papel fundamental en reducir las donaciones del sector privado vis a vis las expectativas de beneficios en el futuro de favorecer intereses particularistas.

Aunque ha habido importantes contribuciones teóricas y metodológicas en los últimos años sobre género y financiamiento de la política (MUÑOZ POGOSSIAN Y FREIDENBERG 2018; ESTRADA 2018; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016; FERREIRA 2009, 2013), queda mucho por analizar aún respecto al modo en que los diversos regímenes de financiamiento favorecen el acceso de las mujeres candidatas a los recursos económicos para sus campañas electorales, y sobre cuáles son las mejores opciones para garantizar la evaluación efectiva del uso de fondos públicos para fortalecer los liderazgos de las mujeres y sus candidaturas.

La falta de acceso al financiamiento precisamente es lo que disuade a muchas mujeres de lanzarse como candidatas, especialmente donde los sistemas de financiamiento (SF) son predominantemente privados. En esas dinámicas adquieren un peso especial los factores institucionales —como las reglas del régimen político, la forma de gobierno, el sistema electoral— y del régimen electoral de género en relación con la existencia de cuotas y/o paridad (FREIDENBERG 2020; FERREIRA 2013: 79), así como también las características mismas del nivel de empoderamiento de la mujer en la política (MUÑOZ-POGOSSIAN 2016), su capacidad de autonomía económica, sus responsabilidades en temas de cuidado, las reglas de propiedad legales respecto al matrimonio, la posibilidad de acceso a la tierra y a la propiedad, los niveles de representación política de las mujeres en las instituciones (DOŠEK *ET AL.* 2017; FERREIRA 2013: 80), entre otros.

Las dudas que surgen de la revisión de la literatura comparada y de la evidencia disponible que se ha podido encontrar tienen que ver con cuáles son las reglas que establecen el modo en que las mujeres candidatas recaudan fondos para sus campañas; dónde consiguen el dinero; cuál es el criterio que usan los partidos para distribuir los fondos que reciben por vía de los mecanismos de financiamiento público entre candidatas y candidatos; y, finalmente, en qué medida las mujeres candidatas emplean redes informales de apoyo para suplir la ausencia de dinero partidista y de apoyo del aparato de su partido. La cuestión clave que subyace a estas interrogantes está relacionada con si existe o no una “brecha de género” en la asignación de los fondos para las campañas. Es decir, se trata de identificar si los partidos emplean criterios diferenciados en función del género de quien detenta la candidatura y si existen patrones informales de financiación de la política. Varias de esas preguntas son las que se buscan responder en esta investigación, a la luz de la experiencia de las mujeres candidatas latinoamericanas.

2.2 VISIÓN MULTIDIMENSIONAL DEL RECLUTAMIENTO PARA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA NECESIDAD DE DINERO EN CADA UNA DE LAS ETAPAS

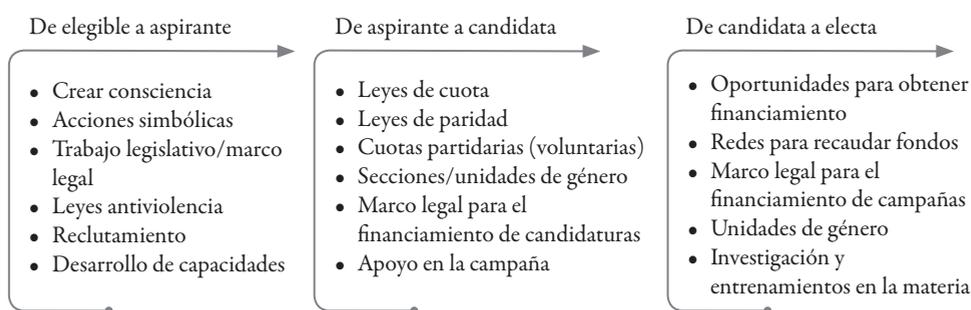
Krook y Norris (2014: 2-20) proponen un modelo secuencial y multietapas del proceso de reclutamiento de candidatas en el que es posible identificar las ventanas de oportunidad que existen para contribuir al aumento del número de mujeres en la política. En este modelo, las mujeres pasan 1) de ser elegibles a aspirantes, 2) de aspirantes a candidatas, y 3) de candidatas a electas o representantes. En su análisis, estas transiciones deberían darse de manera similar para hombres y mujeres, pero argumentan que las prácticas políticas al interno de las organizaciones partidistas, dominadas por hombres, reducen las oportunidades para la entrada de mujeres en puestos directivos en sus partidos y en el acceso a las candidaturas que ofrecen al electorado.

Al mismo tiempo, Krook y Norris (2014) mapean estrategias que pueden contribuir a incrementar la cantidad de mujeres aspirantes, candidatas y electas. La necesidad, el peso y la influencia de los recursos varían en cada una de las etapas (FERREIRA 2013: 79). En dichas etapas toman en cuenta los fondos para las campañas y establecen que no solo acceder a recursos para las campañas es importante para pasar de candidatas a electas, sino también para tomar

la decisión de pasar de aspirantes a candidatas. En suma, el dinero es clave para que las mujeres decidan romper con los obstáculos que limitan sus oportunidades para ser aspirantes, candidatas o electas y, por lo tanto, resulta clave para tener más mujeres en las instituciones políticas.

GRÁFICO 1

Modelo de reclutamiento político



Fuente: Krook y Norris (2014)

Los mecanismos para facilitar la transición de mujeres candidatas a electas buscan asegurar que las mujeres tengan acceso a los recursos y al apoyo necesario para ganar las campañas electorales. En este campo, los partidos cumplen igualmente un papel fundamental. Se puede priorizar la aplicación de incentivos a partidos que efectivamente consiguen que las mujeres sean electas (otorgándoles, por ejemplo, un plus de financiamiento público por el número de mujeres que consiguieron ganar la elección),¹¹ pero también se pueden promover otras actividades enfocadas en apoyar a las mujeres, incluyendo la existencia de unidades de género dentro de los partidos y/o de las instituciones

11 Un objetivo común del financiamiento público relacionado con el género es incentivar a los partidos políticos a nominar más candidatas mediante el uso de recompensas financieras para conectar la cantidad de fondos públicos proporcionados al nivel de igualdad de género entre sus candidatos/as, independientemente de cómo se utilicen estos fondos adicionales (OHMAN 2018: 12). El éxito de los incentivos públicos depende de lo atractivo que sean para los partidos políticos. Para que el incentivo sea eficaz, entonces los recursos tendrían que constituir un monto significativo del financiamiento que requiere el partido en cuestión (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016: 25).

de las autoridades electorales, la creación de centros de formación en valores democráticos, así como para la capacitación de mujeres.

El uso de las herramientas que definen el régimen electoral de género como los mecanismos de acción afirmativa (cuotas) y/o la inclusión de la exigencia del principio de paridad de género en los requisitos para el registro de candidaturas funcionan como incentivos eficientes para que los partidos consideren mujeres como candidatas (FREIDENBERG 2020; SCHWINDT-BAYER 2018; ARCHENTI Y TULA 2017). Históricamente, los partidos no presentaban mujeres candidatas y fue necesario exigirselo a partir de esas medidas institucionales. Al inicio, incluso, simulaban cumplir ubicando a las mujeres en distritos perdedores, al final de las listas u obligándolas a renunciar si llegaban a ganar la candidatura para que sus suplentes hombres las reemplazaran (FREIDENBERG *ET AL.* 2018). Debido a ello, algunos países incorporaron el plus de dinero por candidatas electas como una manera de incentivar a los partidos a que apoyen de manera efectiva a las mujeres candidatas en las campañas y que fueran ubicadas en distritos competitivos con mayores posibilidades de ganar elecciones.¹²

En este sentido, una serie de factores posicionan a las mujeres en una cancha desnivelada para acceder al financiamiento para sus campañas. Estos factores se convierten en obstáculos que frenan su incursión en la política y que suelen ser experimentados siempre en menor medida por los hombres. Entre esos factores destacan los siguientes:

- a) Desigualdad de ingresos: para aspirar a una candidatura, frecuentemente hace falta partir de una base de ingreso razonable. Con estos fondos se puede trabajar en promover acciones para el reconocimiento del nombre de la candidata, ganar exposición y establecer un equipo (al menos mínimo) para asesorar a la candidata. Con frecuencia, esos fondos saldrán de la propia candidatura, y aquí, las mujeres encuentran el primer obstáculo. Según un documento de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), las mujeres ganan en promedio el 71 % del ingreso masculino. Esto ha sido atribuido al hecho

12 Krook y Norris (2014) también establecen algunas medidas adicionales, como a) la promoción del acceso de las mujeres dentro del partido al financiamiento partidario y a las redes de recaudación de fondos, y b) el financiamiento público (directo o indirecto) etiquetado o dirigido. Estas son algunas de las medidas que pueden contribuir a incrementar la representación de la mujer y su paso de candidatas a electas.

de que, con frecuencia, las mujeres desempeñan trabajos no asalariados o de baja productividad en el sector informal y, en el sector formal, lo hacen en empleos de baja productividad, y tienen menos posibilidades de ascender en la jerarquía corporativa o institucional. En este contexto, las mujeres tienen mayores dificultades de disponer de un monto inicial de fondos para financiar sus candidaturas.

- b) Desigualdad en la distribución del tiempo dedicado al cuidado doméstico y, en particular, al cuidado de menores, adultos/as mayores y personas con discapacidad: candidatear requiere tiempo y atención a las actividades públicas. Contar con la flexibilidad para hacerlo también tiene un costo monetario que pocas personas tienen posibilidad de asumir. Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), las mujeres dedican en promedio entre 15 % y 30 % más horas al trabajo, es decir, tienen una mayor carga dedicada al cuidado y trabajo doméstico. Optar por una candidatura les supone tomar una difícil decisión (que no enfrentan con frecuencia sus pares hombres) o enfrentar el dilema de cómo invertir tiempo en una carrera política (pública) cuando el peso del cuidado del hogar (en lo privado) es responsabilidad de ellas. Esto, además, no es una cuestión menor porque, como se ha evidenciado en diferentes investigaciones, las mujeres también son quienes se ocupan de tareas del cuidado dentro de los partidos (HTUN 2005).
- c) Costos del mantenimiento del hogar versus costos de inicio e implementación de las campañas: aunado a la desigualdad de ingresos, la región latinoamericana ha visto un aumento en el número de hogares donde las mujeres son cabeza de familia (LIU *ET AL.* 2017). Registrar una candidatura ante una autoridad electoral competente supone costos de tiempo; de gestión administrativa; de contratación de asesorías en comunicación, en gestión de redes sociales, en despachos jurídicos, entre otros. Asimismo, se deben contabilizar costos de transporte, de movilización territorial del voto (caminatas puerta a puerta, mítines), visitas y reuniones de trabajo con diferentes sectores sociales y de impresión de materiales de campaña, entre otros. Aunque estos costos sean modestos comparados, por ejemplo, con la inversión en publicidad, en el tiempo en medios de comunicación de masas (en aquellos sitios donde el acceso

no es gratuito), o en la gestión de las redes sociales, ponen a las mujeres en la posición de tener que escoger si financiar costos asociados al mantenimiento del hogar o invertirlos en la campaña. Es decir, las mujeres se ven forzadas a decidir si invertir sus ya limitados recursos en su vida privada o en su vida pública, dilema que no frecuentemente enfrentan los hombres.

- d) Desigualdad en el acceso a las redes de financiamiento: Ferreira (2009: 3) y Sanbonmatsu (s. f.) han dado cuenta de que las mujeres tienden a pertenecer menos que los hombres a redes corporativas y de acceso a fondos. Como resultado, del mismo modo que ocurre en otros países del mundo, las mujeres tienen más dificultades para identificar a las y los donantes (SANBONMATSU S. F.); menos tiempo para asistir a eventos, mítines y otras actividades políticas para conectar con donantes, y más dificultades para conciliar su trabajo político con su vida familiar y personal. También las investigaciones sobre las campañas al Congreso de los Estados Unidos (SANBONMATSU S. F.) han evidenciado que las mujeres suelen creer que tienen más dificultades que los hombres para recaudar dinero, suelen recibir menos dinero y también suelen donar menos dinero, de manera más ocasional y en cantidades más pequeñas.

3. ¿CÓMO ES EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO EN EL QUE OPERAN LAS MUJERES CANDIDATAS CUANDO COMPITEN EN UNA ELECCIÓN?

3.1 MODELOS DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Las carreras políticas de las mujeres no avanzan de manera aislada del contexto institucional, sino que son influidas por el “nivel de generización” del sistema político.¹³ Su éxito también se encuentra influenciado por el tipo de sistema de financiamiento político (SFP); es decir, las normas y prácticas que

13 La idea de “generización” proviene de los estudios de las instituciones y de la representación política, desarrollados desde el neoinstitucionalismo feminista, que se refiere a la tendencia en la que un género (el masculino) tiene privilegios por encima del otro (el femenino), condicionando las relaciones de poder que se manifiestan como desiguales y androcéntricas. Por el contrario, se entiende por “feminización de la política” (*feminizing politics*) el proceso a partir del cual “se da la inserción e integración de las mujeres tanto en términos de números como de ideas” (LOVENDUSKI 2005: 12-13). Para las feministas, lo político abarca la vida personal y privada (doméstica), que se basa en relaciones de poder desiguales en las que los hombres tienen más poder que las mujeres y también tienen poder sobre las mujeres” (LOVENDUSKI 2005: 13).

gobiernan el flujo de recursos financieros hacia los partidos y organizaciones políticas, bien sea para financiar campañas políticas o el funcionamiento permanente de los partidos en periodos no electorales (URIZAR *ET AL.* 2012). Al mismo tiempo, las prácticas dentro de los partidos políticos para distribuir recursos son importantes. Aunque dependen de la cultura político partidista, las normas de financiamiento pueden afectar la idiosincrasia y las dinámicas particulares de cada organización política porque condicionan determinado tipo de decisiones o porque exigen el cumplimiento de una serie de reglas (por ejemplo, que se destine una cantidad específica de dinero para la capacitación y/o el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres).

En cuanto a los sistemas de financiamiento político (bien sean públicos o privados), la equidad y la transparencia tienen igual importancia, pero los mecanismos para asegurar la equidad son instrumentos requeridos para asegurar una mayor participación política (ZOVATTO 2005; CASAS-ZAMORA 2005) especialmente hacia las mujeres. Las regulaciones formales y legales sobre el financiamiento público pueden ayudar a romper los “techos de billetes” (POMARES 2014), es decir, las barreras que existen sobre la igualdad de participación política de mujeres y hombres (OHMAN 2018: 7). Es más, se las suele considerar como un “mecanismo de compensación de las disparidades” (FERREIRA 2013: 80), que funcionan mucho mejor cuando hay pleno ejercicio del Estado de derecho, un compromiso efectivo de las autoridades electorales, del movimiento de mujeres y de la ciudadanía por el cumplimiento de las normas y se cuenta con la participación política de las mujeres. En este sentido, el sistema de financiamiento público también ha servido para fomentar una concepción particular de la democracia y los partidos políticos, por la cual los partidos son vistos cada vez más como un bien público esencial para la democracia (VAN BIZEN 2004; KATZ 1996).

Aun cuando diversos estudios han analizado los factores institucionales y no institucionales que contribuyen a que más mujeres participen en política (FREIDENBERG *ET AL.* 2018; SCHWINDT-BAYER 2018; DOŠEK *ET AL.* 2017), algunos pocos se han centrado solo en la dimensión del financiamiento de manera comparada en diversos países de América Latina (ESTRADA 2018; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016; FERREIRA 2013). Los trabajos que han mirado esta dimensión han destacado

que en los modelos de financiamiento que mejoran las condiciones de equidad en la participación y favorecen el éxito de las candidaturas de mujeres se encuentran aquellos que contienen: a) normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha, b) normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos, c) normas que establecen topes de gasto de campañas y d) las normas que exigen la transparencia de los sistemas de financiamiento político.

- a) Normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha: los SFP públicos (versus los predominantemente privados) tienden a generar más equidad, incluso para las candidatas. En este sentido, la existencia de SFP públicos, con candados, proveen un piso mínimo de equidad para las candidatas al otorgarles —*a priori*— fondos para comenzar sus campañas. Algunos de esos candados incluyen el establecimiento de métodos claros de cálculo y criterios definidos para la distribución de fondos entre los partidos y entre las candidaturas dentro de cada partido, fechas establecidas para la entrega de los fondos, y la inclusión de mecanismos directos o indirectos para apoyar a las candidaturas de grupos subrepresentados, como las mujeres. Se suele establecer la distribución de un porcentaje de financiamiento público etiquetado con perspectiva de género, y que, por lo tanto, obliga a los partidos a entregar ese financiamiento para el fortalecimiento del liderazgo de mujeres dentro del partido y sus campañas. El financiamiento público dirigido, directo o indirecto, es, entonces, un mecanismo que contribuye a nivelar la competencia frente a otras candidaturas.¹⁴

- b) Normas que restringen los recursos financieros que generan efectos adversos: el uso del financiamiento público para las campañas electorales debe tener restricciones para poder asegurar equidad en la competencia electoral. Cuando la ciudadanía o quienes ejercen el poder público utilizan inadecuadamente los recursos gubernamentales, esos fondos públicos pierden su naturaleza imparcial y se ve afectada la capacidad

14 En México, para la elección de 2021, las mujeres debían contar al menos con 40 % del financiamiento público de las campañas e igual acceso a los tiempos de radio y televisión, a fin de que compitan en igualdad de condiciones que sus homólogos hombres en candidaturas equiparables (Acuerdo INE/CG517/2020, art. 14).

del sistema político de generar condiciones de equidad. El uso de recursos gubernamentales para propósitos electorales desvirtúa la equidad electoral porque solo aquellos que están en el poder son quienes pueden usarlos. En este marco, un SFP con equidad es aquel que prohíbe el uso de recursos estatales para propósitos electorales a través de prohibiciones a la propaganda para promover asuntos del gobierno, al uso de oficinas públicas para propósitos de la campaña, al uso de fondos públicos para la campaña y, finalmente, a través de prohibiciones al uso de programas sociales gubernamentales con fines electorales, la compra de votos o el financiamiento de redes clientelares. Aunque estas condiciones inequitativas afectan tanto a las mujeres como a los hombres que disputan un cargo electoral, las mujeres se ven más afectadas dadas las dificultades que ya enfrentan para pertenecer a las cúpulas partidistas que son las que controlan las redes de financiamiento y/o al acceso a fondos directos para cubrir los gastos de sus campañas.

- c) Normas que establecen topes de gasto de campañas: mientras más altos sean los costos de las campañas, más difícil será para que las mujeres, y otros grupos históricamente marginados, puedan competir y efectivamente ganar una elección. El problema es que, en sociedades como las latinoamericanas, con altos niveles de inequidad socioeconómica (en la cual los recursos privados se concentran en unos pocos), optar por un modelo de financiamiento privado (únicamente) afecta la equidad electoral, y afecta desproporcionadamente a las mujeres y otros grupos en situación de exclusión social. En otras palabras, el financiamiento privado de campañas también puede afectar la equidad. Si se contempla algún grado de financiamiento privado, es clave poner límites a esos fondos privados. Algunos mecanismos para este fin incluyen la prohibición de contribuciones anónimas, financiamiento directo o indirecto proveniente del extranjero, contribuciones de contratistas y entidades legales, incluidos los medios de comunicación, y finalmente, aquellos que consideran la posibilidad de imponer límites a las contribuciones individuales (directas o indirectas).

3.2 MODELOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA

Dentro de las diversas regulaciones sobre la provisión de financiamiento público a los partidos políticos suele haber una partida etiquetada para actividades relacionadas con el género. Según una investigación reciente (OHMAN 2018: 7), tales disposiciones existen actualmente en alrededor de treinta países, tanto en democracias consolidadas como emergentes, siendo una regulación cada vez más común en las últimas dos décadas. Más allá del modelo de financiamiento ideal que propende incrementar las posibilidades de las mujeres de entrar a espacios políticos, América Latina ha dado algunos pasos importantes en términos de la regulación pública con enfoque de género hacia los partidos, que puede sistematizarse en cuatro grupos: a) financiamiento para capacitación y fortalecimiento de liderazgo de las mujeres, b) financiamiento para promoción de liderazgos en medios de comunicación de masas, c) financiamiento "plus" a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas, y d) financiamiento para actividades concretas sobre igualdad y diseño de políticas públicas.

- a) Financiamiento para capacitación y fortalecimiento de liderazgo de las mujeres: los países suelen disponer de un porcentaje de fondos públicos asignados a los partidos para capacitar y fortalecer el liderazgo de mujeres militantes. Esta suele ser la estrategia más común encontrada en las reformas implementadas en América Latina. Panamá aprobó que un 25 % del financiamiento público hacia los partidos debía ser destinado para capacitar a mujeres en 2006; Costa Rica lo hizo en 2009 (porcentaje no determinado) y México, en 2008 (un 2 % a nivel federal, teniendo cada entidad federativa un porcentaje diferente); luego, en la reforma constitucional de 2014, pasó al 3 % y en 2022, a un 10 %. Por su parte, Honduras estableció que un 10 % de la deuda pública de los partidos debía ser destinado a capacitación y promoción política de las mujeres, y que esto debía ponerse en marcha a partir de 2013;¹⁵ Colombia señaló

15 Artículo 105.A. "Con el objeto de fortalecer las capacidades requeridas para que el principio de paridad se implemente con igualdad de oportunidades para las mujeres, el Tribunal Supremo Electoral a partir del 2013 hará las provisiones presupuestarias con el propósito de su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a fin de transferir anualmente a los partidos políticos, un monto equivalente al diez por ciento (10 %) de la deuda política, que le corresponde a cada uno de los partidos políticos. Dichos fondos deberán ser utilizados

que fuera un 15 % y Brasil, un mínimo de 5 % del fondo partidario para formar y difundir la participación de las mujeres.¹⁶

- b) Financiamiento para promoción de liderazgos en medios de comunicación: otro elemento introducido en los modelos de financiamiento con perspectiva de género es el uso de la franja electoral para promocionar candidaturas de mujeres en Brasil. La legislación brasileña es la única que ha incorporado el financiamiento público indirecto de candidaturas de mujeres con un 10 % del tiempo en franja que por ley debe ser usado para candidaturas femeninas (ESTRADA 2018; MUÑOZ-POGOSSIAN 2016).
- c) Financiamiento "plus" a los partidos por tener candidatas electoralmente exitosas: un elemento novedoso ha sido la entrega de recursos específicos a aquellos partidos que consiguen que sus candidatas mujeres ganen elecciones, lo que para esta investigación hemos denominado "plus de financiamiento". Esta medida se ha incorporado recientemente en la legislación de Colombia y Chile, pensada como incentivo directo a las dirigencias de los partidos para incrementar el número de candidatas que impulsa cada partido.¹⁷ En Colombia se establece que el 5 % del financiamiento se distribuya en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

exclusivamente para la capacitación y promoción política de las mujeres; los partidos políticos podrán aplicar mecanismos financieros para anticipar recursos y cancelar los adeudos cuando se reciba la transferencia. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará y supervisará la transferencia y ejecución de estos fondos, y establecerá las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan cuando los mismos no se utilicen para el fin establecido" (Decreto n.º 54-2012). Disponible en <http://bit.ly/3TYpAUX>

- 16 Según la Ley n.º 9.096 de 1995, Brasil contempla un fondo partidario integrado por las multas y sanciones impuestas por el Código Electoral y otras leyes. En el artículo 44 de dicha Ley se establece que los partidos deben destinar un porcentaje de esos recursos para la creación, y mantenimiento de programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres.
- 17 Gazmuri *et al.* (2021: 7) señalan que los partidos son compensados con 500 unidades de fomento (UF) por cada una de sus candidatas mujeres electas, dinero que podían ocupar únicamente para actividades que busquen promover la inclusión y participación femenina en política. Del mismo modo, la Ley n.º 20.840 establece que candidaturas y partidos tendrán una devolución adicional de 0.01 UF por voto obtenido para el caso de las candidatas, lo que corresponde a un aumento de 25 % en la devolución de gastos por voto en relación con las candidaturas masculinas.

- d) Financiamiento para actividades de divulgación sobre igualdad y diseño de políticas públicas: otra forma de financiación pública dirigida al género que se centra principalmente en mejorar el equilibrio de género en la política es la asignación de fondos públicos a los partidos políticos, para que utilicen un determinado porcentaje para actividades de divulgación relacionadas con la igualdad de género, a fin de aumentar el papel de las mujeres en los partidos políticos e, incluso, la obligación de desarrollar un plan de acción de género. En Costa Rica, por ejemplo, se prevé la creación de un fondo con obligación de utilización paritaria para la formación en valores democráticos (igualdad de género, derechos humanos o empoderamiento). En Honduras se exige el diseño de una política de igualdad por cada partido, condición necesaria (en la norma) para poder hacer las transferencias de dinero.

Cualquier tipo de medidas que se decidan aprobar para acompañar el proceso de financiamiento a las mujeres candidatas debe estar correctamente reglamentado, con una clara definición sobre qué se entiende por actividades de formación, qué indicadores se emplearán para evaluarlas, qué contenidos deben tener estas, cuál será el ente fiscalizador y cuáles serán las consecuencias en caso de que el dinero destinado no se emplee de manera correcta. Así, se podrá evaluar de manera efectiva si la formación está contribuyendo a instalar capacidades y mejorar la posición de las mujeres al interior de los partidos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016: 31).

TABLA 1

Reglas electorales respecto a financiamiento político con perspectiva de género en América Latina

País	Financiamiento con perspectiva de género	Rubro	Legislación
Brasil	Al menos 5 % de los recursos del fondo partidario han de ser empleados en programas de promoción y difusión de la participación de las mujeres en la política (aporte público orientado).	Promoción y difusión	Art. 44, Ley n.º 9.096 de 1995
	Espacio franja (mínimo 10 %) para promoción y divulgación de la participación de las mujeres en política.	Acceso a medios	Ley n.º 12.034 de 2009 Ley n.º 13.165 de 2015 Ley n.º 23.464 de 2015 ¹⁸
	El 30 % de los recursos con los que cuentan los partidos políticos para las campañas electorales deberán dedicarse a financiar candidaturas de mujeres, dado que la cuota es del 30 %.	Promoción	Resolución del Tribunal Superior Electoral n.º 23.568 del 24/05/2018 ¹⁹
Chile	Sí, 10 % del financiamiento público dedicado a capacitación.	Capacitación	Art. 33 bis. Ley n.º 18.603
	Compensación a los partidos por mujeres electas (500 UF) y uso de ese recurso para actividades de inclusión y participación de las mujeres.	Plus de financiación por mujeres electas	Art. 2, Ley n.º 19.884 Ley n.º 20.840
	Candidatas a senadoras y diputadas tienen derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de 0,0100 UF por cada voto obtenido.		Art. 3, Ley n.º 19.884

→

18 La administración de los recursos del fondo de fortalecimiento para las mujeres se debe realizar a través de cuentas bancarias específicas abiertas por los partidos políticos, según dicha norma (ESTRADA 2018, 9). El monto debe ser de un mínimo de 5 % a un máximo del 15 % del fondo partidario para el financiamiento de campañas de las candidatas mujeres (Ley n.º 13.165 de 2015).

19 Disponible en <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-568-de-24-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df> [Fecha de consulta: 15 de julio de 2022, 13:46 h.]. La Acción Directa por Inconstitucionalidad (ADI) n.º 5.617 fue juzgada procedente por el Tribunal Supremo Federal, quien interpretó, de acuerdo a la Constitución, el artículo 9 de la Ley n.º 13.165/2015, que el monto mínimo de recursos del fondo partidario que deben ser designados a las candidaturas femeninas debía equipararse al mínimo legal de candidaturas femeninas que debe ser respetado por los partidos de acuerdo a la Ley n.º 9.504/1997. Es decir, no debe ser menor al 30 % para elecciones mayoritarias y proporcionales. Además, fija que, en el caso de haber proporción de candidaturas femeninas superior al 30 %, el mínimo de recursos globales del partido destinados a campañas le sean destinados en la misma proporción. Más información en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/brasil-7>

→			
Colombia	Sí, 15 % debe destinarse a actividades que promuevan la inclusión de mujeres, jóvenes y minorías étnicas (aporte público orientado).	Promoción y capacitación	Art.18 de la Ley de Partidos Políticos n.º 1.475
	5 % se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.	Plus de financiación por mujeres electas	Art. 17 de la Ley de Partidos Políticos n.º 1.475
	Aporte público orientado (sin especificar montos).	Promoción	1990
	Sí, pero no especifica porcentajes o montos. “Los partidos políticos deben invertir parte de su presupuesto para alentar la capacitación de mujeres de forma permanente y paritaria, la concientización de la igualdad de los géneros, la promoción de los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros”.		
	El TSE controlará si el dinero público se utilizó efectivamente para fomentar la igualdad; caso contrario, no autorizará el pago del monto en el rubro de capacitación.		
Costa Rica	“Los partidos políticos garantizarán, en sus respectivas liquidaciones, que los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el periodo no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad, según el inciso p) del artículo 52 de este Código. Para tal fin, deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro”.	Capacitación	Art. 103 de la Ley n.º 8.765 de 2009
	Creación de un fondo paritario para la promoción de valores democráticos.		

→

País	Financiamiento con perspectiva de género	Rubro	Legislación
Honduras	Sí, 10 % para la motivación, capacitación y formación de jóvenes y mujeres.	Capacitación y promoción política	Art. 82 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) del 2007/2008
	Penalidad sobre monto del financiamiento público.		Art. 105A de la LEOP (Decreto n.º 54-2012)
	Los presupuestos deben transferir a los partidos políticos un monto equivalente al 10 % de la deuda pública para cada partido destinado a la capacitación.		
	Sí, 2 % del aporte público orientado (de lo entregado anualmente).	Promoción y capacitación	2007
México	Sí, mínimo 2 % anual a actividades de promoción del liderazgo femenino (2008-2014).	Promoción y capacitación	Art. 78 inc. A, fracción V de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008)
	Sí, mínimo 3 % anual a actividades de promoción del liderazgo femenino (2014-2022).		Ley General de Partidos Políticos de 2014
	Sí, 10 % anual para actividades para capacitar, promocionar y desarrollar el liderazgo político de las mujeres (2022).		Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales
			Reforma al art. 199 de la LGIPE, del 9 de febrero de 2022 ²⁰
	Sí, el 2.5 % del aporte público.	Promoción	2002
Panamá	Para estas actividades se destinará un mínimo de 25 %. Del aporte anual con base en votos se deberá garantizar un porcentaje mínimo del 10 % para el desarrollo de actividades exclusivas para la capacitación de mujeres.	Capacitación	Art. 169 inc. 2.4c de la Ley n.º 60 (Código Electoral) de 2006
	Sí, 20 % del aporte público orientado para capacitación.	Capacitación	2012
	Sí, 20 % actividades exclusivas para capacitación de mujeres coordinadas con la Secretaría de la Mujer (o equivalente).	Capacitación	Art. 48 inc. 24 d de la Ley n.º 29 de 2017

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación vigente y apoyada en Estrada (2018); Ferreira (2013); Muñoz-Pogossian y Fin (2017) y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022).

Fecha de revisión y actualización: agosto de 2022

20 La Cámara de Diputadas y Diputados aprobó el 9 de febrero de 2022 por 480 votos (96 % de sus miembros) una reforma al artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), con la finalidad de establecer que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE) tenga la facultad de promover que a los organismos de mujeres de cada partido político le sea asignado el 10 % de su financiamiento público ordinario para capacitar, promocionar y desarrollar el liderazgo político de las mujeres (HUMPREY 2022).

3.3 LAS LIMITACIONES DE LAS REGLAS FORMALES Y LAS PRÁCTICAS ALTERNATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los mecanismos formales de financiamiento público con perspectiva de género tienen limitaciones tales como el tipo de control y fiscalización del uso de ese dinero etiquetado con perspectiva de género. En tal sentido, se debe velar por que se controle que efectivamente se destine a la formación y capacitación de mujeres; que las actividades del rubro de capacitación y formación de mujeres efectivamente supongan formación en perspectiva de género; que ese recurso no sea solo para épocas electorales, sino que también exista financiamiento en periodos no electorales; que se controle claramente el uso que se hace de ese recurso y que haya sanciones que incluso hagan perder el registro cuando no se cumplan.²¹ Asimismo, ese recurso destinado a la capacitación de liderazgo no necesariamente contribuye a financiar de manera directa las campañas de las candidatas, uno de los obstáculos más fuertes que deben enfrentar las mujeres. Los efectos de estos recursos serán más eficientes mientras el financiamiento público sea una fuente de recursos relevante para los partidos políticos. Si estos pueden obtener financiamiento por otros medios, los efectos de los incentivos o las sanciones monetarias no serán tan importantes como se esperaba al aprobar dicha norma (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016 37).

En Costa Rica, por ejemplo, donde los partidos deben destinar un porcentaje a la promoción del liderazgo femenino, no existen aún instrumentos eficientes que garanticen la planeación, programación y evaluación de la utilización de recursos públicos dentro de los partidos para fortalecer el liderazgo de las mujeres políticas (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FINN 2016) ni tampoco estrategias de fiscalización con perspectiva de género regladas desde la ley, de manera que el control de los recursos que se les entrega a los partidos sea monitoreado a partir de las demandas y necesidades de formación y liderazgo de las mujeres.

21 El financiamiento específico basado en la elegibilidad describe sistemas en los que los partidos solo pueden acceder a todo o parte del financiamiento público si cumplen con ciertas reglamentaciones sobre igualdad de género, generalmente que alcanzan un cierto nivel de equilibrio de género entre sus candidatos nominados o elegidos. En la práctica, esto se hace comúnmente dejando de lado una cierta proporción de los fondos públicos dedicados, haciéndolo accesible solo a los partidos que han cumplido con tales disposiciones. La versión más extrema de atar el financiamiento público a la igualdad de género es aquella en la que los partidos que no cumplen ciertos criterios no reciben ningún tipo de financiación pública (OHMAN 2018). Una experiencia interesante en este sentido es la de Costa Rica, donde además pueden perder el registro jurídico de partido si no cumplen con las normas (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2016: 28).

En Honduras, a pesar de que mediante una interpretación extensiva del principio de paridad se decidió destinar el 10 % del financiamiento público dirigido a la promoción de la participación política de las mujeres, en la práctica ni los partidos ni el Tribunal Superior de Elecciones lo ponen en práctica. Esta decisión evidencia la voluntad política de las autoridades hondureñas en la práctica (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FINN 2016), y da cuenta de que deben contemplarse herramientas transparentes y eficientes para fiscalizar la transferencia anual establecida por ley, y el uso adecuado de ese 10 % para la capacitación y la promoción política de las mujeres.²² En el mismo sentido, en México, a pesar de que existen reglas claras respecto al financiamiento para la capacitación y el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres, diversas investigaciones han evidenciado que los partidos no ejecutan ese recurso de manera adecuada (VÁZQUEZ PIÑÓN Y VÁZQUEZ CORREA 2021; ARTETA 2021; ESTRADA 2018) o, en su caso, sus actividades no están directamente relacionadas con el objetivo de capacitación de las mujeres en términos de autonomía y agencia.²³

La experiencia mexicana da cuenta de la relevancia de contar con autoridades electorales que puedan identificar claramente qué significa destinar fondos para actividades que permitan el fortalecimiento del liderazgo, y que faciliten poder ejercer de manera directa y clara la fiscalización de esos recursos otorgados a los partidos para el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres.²⁴ Las investigaciones han evidenciado el mal uso que han hecho los partidos políticos del 3 % establecido en la reforma constitucional de 2014 (ARTETA 2021).

22 Según la Red de Mujeres Interpartidarias y el Observatorio Político de las Mujeres, esto no ocurre en la práctica. Publicado en *El Heraldo*. Disponible en <http://bit.ly/3U1VNLI>

23 En 2011 el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó disposiciones reglamentarias que clarificaran qué se entendía como “capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político” (Acuerdo CG201/2011). En esta disposición se decidió que los partidos debían programar el gasto para el desarrollo de actividades específicas de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres y que para ello debían “seguir reglas contables basadas en la planificación, programación, evaluación y seguimiento” (ESTRADA 2018: 14). De ahí que los partidos debieran desarrollar “Programas Anuales de Trabajo” (PAT), los que deben ser entregados dentro de los 30 días siguientes a la aprobación del financiamiento público y suponen ejercicios de evaluación de calidad de la ejecución del gasto del dinero público otorgado a los partidos por parte de la autoridad.

24 El Consejo General del Instituto Nacional Electoral de México aprobó el 12 de septiembre de 2018 el “Protocolo para la implementación de buenas prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”, por la necesidad de erradicar la simulación respecto al destino de los recursos públicos entregados a los partidos políticos para el fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres. Ya que, en muchas ocasiones, el reporte de gasto no suele corresponder en sentido estricto al monto presupuestado, o bien, este financiamiento se ha utilizado para cubrir otros gastos ordinarios (RAVEL 2018).

Los esfuerzos de evaluación de los Programas Anuales de Trabajo (PAT), que ha desarrollado la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE), han evidenciado diversas situaciones de simulación de dichos recursos, en los que los mismos han sido usados en actividades como la compra de gasolina, impresión de folletos, mandiles, mastografías, escobas, folletos rosas, o simplemente que dichos recursos no se ejercen (VÁZQUEZ PIÑÓN Y VÁZQUEZ CORREA 2021), todo ello a pesar de que existen instrumentos claros como el "Protocolo para la implementación de buenas prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado", publicado por el INE en 2018.

Los partidos políticos, además, llevan a cabo prácticas informales alternativas para el acceso y la distribución de los fondos (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007), y eso también incluye el modo en que las mujeres candidatas acceden a los recursos para sus campañas. Cuando los partidos se mueven en el mundo de la legalidad y de la formalidad, el financiamiento de las campañas y del propio partido se desarrolla a través de canales transparentes y predecibles. Tanto las contribuciones públicas como las privadas son reguladas por el Estado. El financiamiento público suele funcionar a partir de los subsidios que otorga el Estado al partido. La gestión de los recursos se hace a través del aparato del partido, es decir, la burocracia central (por ejemplo, a través de la tesorera o el tesorero, o del representante de finanzas que se haya registrado ante la autoridad electoral), y no a través de políticos/as individuales o una fracción del mismo. Este suele ser un modelo de gestión de las finanzas que impacta sobre el modo en que funciona el partido, y que suele ser esperado por las autoridades electorales e incluso por la academia.

A diferencia de ello, una gran parte de los partidos de América Latina (en particular, aquellos de "sistemas de partidos débilmente institucionalizados", como los definieron originalmente MAINWARING Y SCULLY (1995), se organizan de manera informal, siendo que sus finanzas no son transparentes ni están reguladas y, a menudo, son ilícitas (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007). Los partidos no guardan los registros de las contribuciones privadas y el partido no se preocupa porque el manejo de sus finanzas sea transparente ni esté bajo la mirada del público. Las contribuciones privadas exceden los límites legales y, en algunos casos, estas incluyen pagos de fuentes ilícitas, como mafias, cárteles de la droga, y permiten el ingreso de dinero proveniente de entidades extranjeras.

Los partidos organizados de manera informal emplean de forma extendida recursos estatales de manera ilícita para cumplir sus funciones, y en estos sistemas suele ser bastante complicada la tarea de fiscalización de los recursos. Los criterios de distribución de ese dinero a las candidaturas suelen ser discrecionales, descentralizados, y no suele haber registro ni castigo efectivo por no llevar un control formal de la organización y su dinero de operación. En muchos de esos partidos, el control de las finanzas muy pocas veces pasa por la burocracia central; más bien, es canalizado por personas, candidatos/as o redes de patronazgo, sean regionales y/o nacionales. En este tipo de partidos también es común que los/as propios/as candidatos/as paguen sus campañas y que, si el partido recibe dinero del Estado, esos montos se centren en las candidaturas de los líderes principales, normalmente nacionales, y no se distribuyan de manera equitativa en las candidaturas que compiten en todo el territorio.

4. RECOMENDACIONES DE REFORMAS PARTIDISTAS Y NORMATIVAS PARA ROMPER LOS TECHOS DE BILLETES

Si bien no hay recetas mágicas, todo diseño de reglas debe indicar de manera clara y precisa al menos los siguientes elementos (FERREIRA 2013): a) monto y reglas específicas del financiamiento público; b) distribución de las asignaciones en al menos dos etapas, la de nominación (precandidatura) y la de campaña; c) claridad en la determinación de quién es el sujeto que recibe el dinero y el que rinde cuentas por dicho dinero: si es el partido (y no la o el candidato/a individual), deben quedar claros cuáles son los criterios y los mecanismos de distribución de los ingresos entre las candidaturas; d) formato del aporte público, orientado más a que sea un adelanto o aporte previo que un reembolso de gastos; e) acceso a los medios de comunicación como aporte indirecto; f) establecimiento de límites a los gastos de campaña, dado que esto favorece a las candidaturas con menos fondos (como suelen ser las de las mujeres); g) reglas de financiación para el funcionamiento interno de los partidos, distribuidas para líneas o facciones internas y para candidaturas de manera equitativa; h) capacitación para las mujeres en el fortalecimiento de las campañas; y, finalmente, i) sanciones claras por incumplimiento de las normas exigidas por ley.

Los retos en el financiamiento de las carreras políticas pueden ser superados con algunas intervenciones tales como el establecimiento de redes independientes de financiamiento, la concesión de dinero directo a las candidatas mujeres

registradas ante la autoridad electoral (sin que se le otorgue a las cúpulas de los partidos),²⁵ la creación de un fondo dentro del partido político para apoyar las actividades de campaña o los costos de entrenamiento de las mujeres, y la implementación de incentivos o penalidades a través del financiamiento público. Además de las reformas existentes, se pueden considerar algunas otras estrategias no institucionales que pueden contribuir a reducir la brecha de género en el acceso a los recursos en las sociedades latinoamericanas:

- a) Financiamiento directo a las mujeres para el cuidado de los asuntos del hogar (pagar a personas que se ocupen del cuidado de la niñez, personas mayores u otras personas que se tienen a cargo, entre otros): una buena práctica es la que se aplica en Canadá, a través del *Canada Elections Act*, que supone asumir por parte del Estado gastos de campaña que reconcilian la vida privada y la vida pública de cualquier candidata o candidato. En su numeral 409(1) establece que los gastos personales de cualquier candidato/a incluirán todos aquellos que razonablemente tengan que incurrir para poder implementar sus campañas. En esta clasificación se incluyen: a) gastos de viaje y de manutención; b) gastos del cuidado de niños y niñas; c) gastos vinculados al cuidado de personas con discapacidad en el hogar; que la candidata o el candidato tiene la responsabilidad de proveer; y finalmente, d) cualquier otro gasto en que la candidata o el candidato con alguna discapacidad tenga que incurrir para poder hacer su campaña.²⁶
- b) Financiamiento adicional compensatorio para mujeres que deben dejar su trabajo formal para poder hacer política: aún en la región no existen este tipo de disposiciones en la ley, pero de manera similar a lo implementado en el caso de Canadá, se apuntaría a aliviar las pérdidas económicas de una mujer que decide entrar al mundo de la política. Teóricamente aplica para hombres y mujeres que se candidatean, pero, en la práctica, son las mujeres las que no suelen tener ahorros o accesos a fondos complementarios para sostener una campaña y deben abandonar un empleo formal.

25 Honduras y Panamá son países donde las candidaturas (o al menos los independientes) pueden recibir financiamiento público directo del Estado, sin que sea mediado por las estructuras partidistas.

26 *Canada Elections Act* (S.C. 2000, c. 9), disponible en <http://bit.ly/3XuP5Ay>

- c) Líneas de créditos subsidiados para la actividad política o microcréditos por parte de los partidos políticos:²⁷ en sistemas de financiamiento en los que los subsidios del Estado a las candidaturas llegan después de la elección (y no en el periodo preelectoral), ya existe la práctica de que los bancos otorguen créditos para pagar gastos de campaña, y lo hacen, al menos hasta muy recientemente, tomando en cuenta los resultados de las encuestas de intención del voto (ver Costa Rica). En este caso, se tendría que generar un acuerdo con entidades bancarias y financistas para que apuesten por garantizar ese tipo de préstamos específicamente para las candidaturas de mujeres, ya sea mediante la organización partidista o de manera directa.
- d) El *crowdfunding* político, o recaudación de fondos en línea para candidaturas de mujeres: el *crowdfunding* político se puede definir como el proceso mediante el cual muchas personas donan pequeñas cantidades de dinero a una iniciativa política, a menudo un partido político, a través de medios predominantemente digitales (IDEA Internacional 2018). El caso más exitoso de *crowdfunding* político fue el del presidente Barack Obama (2009-2013, 2013-2017), quien rechazó el financiamiento público para su campaña y privilegió la búsqueda de pequeñas donaciones por una gran cantidad de ciudadanas y ciudadanos, motivándolos por Facebook y Twitter. El *crowdfunding* tiene la ventaja de que mayormente se hace en línea, usando redes sociales y medios electrónicos, reduciendo así la cantidad de tiempo que la candidata o el candidato tiene que invertir para recaudar financiamiento para su campaña. En la elección de México de 2018, un grupo de académicas, políticas y miembros de la sociedad civil crearon una iniciativa de este tipo denominada “Fondo Paridad” para apoyar a las mujeres candidatas que necesitaban asistencia legal por casos de violencia política en razón de género.²⁸

27 Ver la experiencia del New Democratic Party de Canadá, que genera sistemas de créditos para las mujeres o miembros de grupos subrepresentados para que puedan acceder a dinero cuando están pensando en presentar su candidatura (FERREIRA 2013).

28 Ver más sobre la campaña en <http://bit.ly/3VoPjHv>

- e) **Financiamiento público indirecto:** el financiamiento de la política también puede ser indirecto cuando se facilita en especie la promoción de las candidaturas, en este caso, de las mujeres. Proporcionar un acceso a los medios de comunicación es una manera de financiar indirectamente las candidaturas femeninas. Entre los países latinoamericanos, Brasil es el que ya abrió brecha en este sentido. Otra manera de proporcionar fondos públicos indirectos es el acceso a los medios de comunicación estatales, como en el caso de México, donde en la legislación se ha introducido una cláusula que obliga a garantizar un número de minutos paritarios a las candidaturas de mujeres.²⁹

- f) **Alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG) en pro de más representación de mujeres en política:** estas organizaciones de mujeres tienen dos funciones primordiales: por un lado, con frecuencia cumplen un papel fundamental en la capacitación de mujeres que aspiran a candidatar o las candidatas; por el otro, tienen una función de abogacía primordial para promover los liderazgos de mujeres y generar consensos sociales en pro de su participación. Aunque aún no se empieza a producir en América Latina, las organizaciones de la sociedad civil también pueden tener un rol en la recaudación de fondos para candidaturas de mujeres, tal como *EMILY's List* en Estados Unidos, *Equal Voices* en Canadá, o el *Victory Fund*, que en Estados Unidos apoya específicamente a mujeres de la comunidad LGBTI. Estas redes de recaudación de fondos son particularmente importantes donde no existe el financiamiento público y las candidaturas tienen que recaudar fondos privados para disputar una elección.

5. LA AGENDA PENDIENTE PARA EQUILIBRAR LA COMPETENCIA ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Las candidatas deben tener acceso a recursos para pagar los gastos de sus campañas políticas. El acceso al financiamiento resulta clave para aumentar sus probabilidades de éxito electoral y también para hacer más equitativa la contienda.

²⁹ Idealmente, la proporción de minutos en televisión estatal que tienen los partidos para promocionar sus campañas debería ser proporcional a la representación de mujeres en las listas, que en el caso de México es paritaria. Es decir, en un escenario que busca la equidad, el número de minutos que se otorga a un partido debería ser dividido paritariamente entre hombres y mujeres en campaña.

Algunos de los modelos de financiamiento político que favorecen el éxito de las candidatas incluyen aquellos que tienen a) normas que promueven el uso de recursos que nivelan la cancha de competencia electoral, b) normas que restringen el uso de fuentes de financiamiento que generan efectos adversos y c) normas que establecen toques de gasto (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FREIDENBERG 2018). Estos mecanismos, junto a diagnósticos y presupuestos sensibles al género, suponen una agenda subversiva del orden social dominante.³⁰

Una serie de preguntas aún se deben responder en relación con el modo en que las mujeres financian sus campañas, y también respecto a cómo los partidos deciden y organizan la distribución de los recursos financieros en América Latina. En esa línea, resulta clave explorar el papel de las instituciones informales y el modo en que otros actores (no partidistas) participan de esas decisiones. Aun cuando se han dado avances importantes respecto a la representación política de las mujeres en América Latina, todavía queda mucho por hacer: Las mujeres han avanzado en los puestos de representación popular, pero cuando compiten, lo hacen en una cancha inclinada.

Si bien existe un amplio consenso en la actualidad respecto a la importancia de superar los aún significativos niveles de subrepresentación de los diversos sectores en la región, aún falta profundizar en las reformas que mejoren las condiciones de acceso a los cargos de representación. Por lo tanto, resulta urgente encontrar soluciones para aumentar la representación política de las mujeres, así como para mejorar las condiciones de igualdad en las que compiten. Estamos convencidas de que resulta clave continuar generando investigación comparada y empírica para responder estas preguntas y formular recomendaciones de reformas electorales concretas, y de prácticas políticas que puedan ayudar a eliminar las barreras en el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo político. Nuevos estudios deberán atender también los factores estructurales que facilitan a las mujeres el acceso a los fondos para las campañas, al igual que identificar las herramientas prácticas y concretas que pueden usar las mujeres para encontrar ese dinero.

30 Algunos países de América Latina y el Caribe han aprobado mecanismos de financiamiento público complementarios. Esos mecanismos buscan mejorar las condiciones de participación de las mujeres y pueden agruparse en cuatro: a) financiamiento para la formación y fortalecimiento del liderazgo de las mujeres (Panamá, México, Costa Rica, Colombia, Brasil, Honduras); b) financiamiento para promover las candidaturas de mujeres en los medios de comunicación de masas (Brasil); c) financiamiento adicional "plus" a los partidos que logren que las mujeres sean electas (Chile y Colombia); y d) financiamiento de actividades concretas en temas de igualdad y políticas públicas (Costa Rica y Honduras) (MUÑOZ-POGOSSIAN Y FREIDENBERG 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aceves, Francisco de Jesús. 2009. Elecciones, medios y publicidad política en América Latina: los claroscuros de su regulación. *Nueva Época* 2: 33-62.
- Aparicio, Javier. 2020. *Consolidar la paridad y transformar las democracias. Situaciones y retos a los que hacen frente las mujeres que se desempeñan como presidentas municipales en México*. Ciudad de México: ONU Mujeres.
- Arteta, Itzaro. 2021. “Partidos políticos usaron dinero de capacitación a mujeres en tazas, monederos y gorras”. *Animal Político*. Acceso el 11 de julio de 2022. <http://bit.ly/3V2rUf1>
- Archenti, Nélide, y María Inés Tula. 2017. “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”. En Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.). *Women, Politics and Democracy in Latin America*, 29-44. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Azpuru, Dinorah, y Amy Érica Smith. 2012. “El efecto de la desigualdad de oportunidades y la discriminación en la legitimidad política y la participación”. En Azpuru, Dinorah y Pira, Juan Pablo (eds.). *Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas*. Washington, D.C: United States Agency for International Development (USAID).
- Ballington, Julie. 2008. *Equality in politics. A Survey of Women and Men in Parliaments*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Ballington, Julie, y Azza Karam. (eds.). 2005. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Ballington, Julie, y Muriel Kahane. 2014. “Women in Politics: Financing for Gender Equality”. En Falguera, Elin, Samuel Jones y Magnus Ohman (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Ballington, Julie, y Richard Matland. 2004. “Political Parties and Special Measures: Enhancing Women’s Participation in Electoral Processes”. UN Expert Meeting: Enhancing Women’s Participation in Electoral Processes in Post-conflict Countries, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women (OSAGI) & Department of Political Affairs Expert Group Meeting, Nueva York.
- 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.

- Birch, Sarah. 2011. *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Cáceres, Karina. 2022. “El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina”. En Freidenberg, Flavia (ed.). *Reformas electorales en América Latina*, 149-185. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México. <http://bit.ly/3EVGcIY>
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto. 2003. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Casas-Zamora, Kevin. 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: European Consortium for Political Research.
- Casas-Zamora, Kevin, y Elin Falguera. 2016. *Political finance and the equal participation of women in Colombia: A situation analysis*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.
- Córdova, Lorenzo, y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, Dinero y Corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Corrado, Anthony, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Pottery, y Frank J. Sorauf (eds.). 1997. *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.). 2017. *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Elklit, Jorgen, y Andrew Reynolds. 2005. “A Framework for the Systematic Study of Election Quality”. *Democratization* 12 (2) (April): 147–162.
DOI: 10.1080/13510340500069204
- Estrada Ruiz, Erika. 2018. “El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil”. En Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.). *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, 99-117. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estrada Ruiz, Érika, y Edwin Ramírez. 2018. “Los resultados de la fiscalización electoral más grande de la historia de México”. *Nexos*. Acceso el 12 de mayo de 2022. <http://bit.ly/3gr6usY>

- Ferreira Rubio, Delia. 2005. "El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?". Serie Documentos de Trabajo n.º 292. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Ferreira Rubio, Delia. 2009. "Financiación política y género en América Latina y el Caribe". Working Paper presentado en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, en Madrid, los días 15 y 16 de junio.
- Ferreira Rubio, Delia. 2013. "Financiamiento político, género y equidad en la competencia electoral". *Revista Andamios* 7 y 8 (octubre-abril): 78-86.
- Freidenberg, Flavia. 2020. "Electoral Reform and Women's Political Representation in Latin America". En Prevost, Gary y Harry Vadenn (eds.). *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <http://bit.ly/3Ot4InM>
- Freidenberg, Flavia, y Camilo Saavedra Herrera. 2020. "La democracia en América Latina". *Revista Derecho Electoral* 30 (julio): 1-42. DOI: <https://doi.org/gn7jhf>
- Freidenberg, Flavia (dir.). 2022. "Modelo de financiación política en América Latina", DOI: 10.6084/m9.figshare.18391931.v1. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) y Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA), V1. <https://reformaspoliticas.org/bases-de-datos/>
- Freidenberg, Flavia, y Betilde Muñoz-Pogossian. 2019. "Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and Caribbean". En Peters, M. A. y R. Heraud (eds.). *Encyclopedia of Educational Innovation: Section on Political Innovation*, 1-9. Singapore: Springer Nature Singapore.
- Freidenberg, Flavia, y Betilde Muñoz-Pogossian. 2022. "El financiamiento de las campañas, percepciones políticas y sus implicaciones para la representación de las mujeres: una agenda de reformas para la igualdad en América Latina". En Freidenberg, Flavia (ed.). *Reformas electorales en América Latina*, 287-314. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México. <https://bit.ly/3EVGcIY>
- Freidenberg, Flavia, y Steven Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos políticos en América Latina". *Desarrollo Económico* 46 (184) (enero-marzo): 539-568.
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian, y Tomáš Došek (eds.). 2018. *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América*

Latina. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Fuentes, Claudio, y Mario Herrera. 2016. “Financiamiento de la política en América Latina: regulaciones y calidad de la democracia”. En Freidenberg, Flavia y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina* (1978-2015), 329-344. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Sociedad Argentina de Análisis Político e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Gazmuri, Javiera, Carmen Le Foulon, y Julieta Suárez-Cao. 2021. “Paridad de género y financiamiento electoral”. *Puntos de Referencia* n.º 592. Chile: Centro de Estudios Públicos.

Griner, Steve y Daniel Zovatto. 2004. *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. Washington, D.C.: IDEA Internacional y Organización de los Estados Americanos.

Gutiérrez, Pablo, y Daniel Zovatto. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Organización de los Estados Americanos.

Htun, Mala N. 2005. “Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America”. En Ballington, Julie y Azza Karam (eds.). *Women in Parliament: Beyond numbers. A Revised Edition*, 112-121. Handbook Series. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Humphrey, Carla. 2022. “Aumento al financiamiento para los liderazgos femeninos”. *El Universal*. Acceso el 11 de julio de 2022. <http://bit.ly/3Ezj69B>

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Acceso el 20 de julio de 2018. <http://bit.ly/3Ex2IX3>

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). 2018. *Online Political Crowdfunding Political Party: Innovation Primer 2*. Acceso el 20 de julio de 2018. <http://bit.ly/3EtDTeF>

International Knowledge Network of Women in Politics (iKNOW Politics). 2012. *Best Practices Used by Political Parties to Promote Women in Politics*. iKNOW Politics Library. Edición en PDF. <http://bit.ly/3AzmZKf>

Janda, Kenneth. 1980. *Political Parties: A Cross-National Survey*. Nueva York: The Free Press.

- Johnson, Niki. 2014. “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina”. En Archenti, Nélide y María Inés Tula (eds.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, 37-61. Buenos Aires: Eudeba.
- Katz, Richard S. 1996. ‘Party Organizations and Finance’. En LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (eds.). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, 107-133. Londres: Sage.
- Katz, Richard S., y Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics* 1(1): 5–28.
DOI: 10.1177/13540688950010010
- Koß, Michael. 2010. *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena y Pippa Norris. 2014. “Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office”. *Political Studies* 62: 2–20.
DOI: 10.1111/1467-9248.12116
- Lauga, Martín, y Juan I. García Rodríguez. 2007. La campaña electoral: publicidad/propaganda, período, prohibiciones. En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 709-743. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Liu, Chia, Albert Esteve, y Rocio Treviño. 2017. “Female-Headed Households and Living Conditions in Latin America”. *World Development* 90: 311–328.
DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.10.008
- Llanos, Beatriz, y Pilar Tello (eds.). 2012. Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011. Estocolmo: IDEA Internacional. <http://bit.ly/3GJWWnT>
- Llanos, Beatriz, y Vivian Rozas. 2018. “Más poder, menos mujeres en los partidos políticos latinoamericanos”. En Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.). *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, 69-97. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Lovenduski, Joni. 2005. *Feminizing Politics*. London: Polity Press.
- Lovenduski, Joni. 2011. “Institutionalism”. En Krook, Mona L. y Fiona Mackay (eds.). *Gender, Politics and Institutions: Toward a Feminist Institutionalism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Lujambio, Alonso. 2007. "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos". En Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (eds.). *Segundo Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2017. "La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: una aproximación metodológica". *Foro Internacional* 57 (3): 640-685. DOI: 10.24201/fi.v52i3.2451
- Morgan, Jana, y Magda Hinojosa. 2018. "Women in political parties. Seen but not heard". En Schwindt-Bayer, Leslie (ed.). *Gender and representation in Latin America*, 74-98. Oxford: Oxford Scholarship Press.
- Muñoz-Pogossian, Betilde, y Tyler Finn. 2017. "Women in Elections: Identifying Strategies to Promote Greater Electoral Competitiveness." En Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.). *Women, Politics and Democracy in Latin America*, 165-186. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Muñoz-Pogossian, Betilde, y Flavia Freidenberg. 2018. "Money, Gender and Politics in Latin America: How do female candidates find money?". *Blog Panoramas*, Universidad de Pittsburgh [Estados Unidos]. Acceso el 16 de junio de 2022. <http://bit.ly/3VnHwd4>
- Navarro Fierro, Carlos. 2005. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral y Organización de los Estados Americanos.
- Navarro Fierro, Carlos. 2007. "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación". En Nohlen, Dieter, Joseph Thompson, José de Jesús Orozco Henríquez, y Daniel Zovatto (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 795-820. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Heidelberg, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Navas-Carbó, Xiomara. 1993. "La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la campaña electoral en América Latina". En Nohlen, Dieter (ed.). *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: Instituto

Interamericano de Derechos Humanos.

- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. 1978-2022. *Género y política*. Reformas Políticas en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Washington, D.C: Secretaría para el Fortalecimiento Democrático de la Organización de Estados Americanos. <https://reformaspoliticas.org/>
- Ohman, Magnus. 2012. *Political Finance Regulations around the World. An Overview of the International IDEA Database*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Ohman, Magnus. 2018. *Gender-Targeted public Funding for Political Parties. A Comparative Analysis*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Panbianco, Angelo. 1982. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal, y Scott Mainwaring (2008). "Regime Legacies and Democratization: Explaining Variance in the Level of Democracy in Latin America, 1978-2004". Working Paper n.º 354. Kellogg Institute. <http://bit.ly/3XrHnXA>
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. "Financing politics: A global view". *Journal of Democracy* 13 (4) (october): 69-86. DOI: 10.1353/jod.2002.0074
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press.
- Pomares, Julia. 2014. "Los techos de billetes entre las mujeres y la política". *La Nación*. Acceso el 14 de julio de 2022. <http://bit.ly/3VCubh9>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2007. *Financiamiento electoral para fomentar la participación política de las mujeres: Una guía para la elaboración de programas del PNUD*. Washington, D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2015. *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Washington, D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2016. *Financiamiento público para promover la participación política de las mujeres. Aprendizajes de la experiencia internacional*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo.

- Pujas, Véronique, y Martin Rhodes. 1999. "Party finance and political scandal in Italy, Spain and France". *West European Politics*, 22 (3), 41-63.
DOI: 10.1080/01402389908425315
- Ravel, Dania. 2018. "Financiamiento y Liderazgo de mujeres". *El Sol de México*.
Acceso el 11 de julio de 2022. <http://bit.ly/3gx8hgg>
- Rial, Juan. 2015. "Medios y campañas electorales: retos para la equidad". *Revista Derecho Electoral* 19: 328-341.
- Rhodes, Martin. 1997. "Financing party politics in Italy: A case of systemic corruption". *West European Politics* 20 (1): 54-80. DOI: 10.1080/01402389708425175
- Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Sanbonmatsu, Keira. (s. f.). "Money and Women Candidates". Political Parity. A Program of Hunt Alternatives. <http://bit.ly/3gnHiUs>
- Scarrow, Susan. 2004. "Explaining political finance reforms". *Party Politics* 10 (6): 653-675. DOI: 10.1177/135406880404691
- Schedler, Andreas. 2002. "Elections without Democracy: The Menu of Manipulation". *Journal of Democracy* 13 (2): 36-50. DOI: 10.1353/jod.2002.0031
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (ed.). 2018. *Gender and Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. 2011. "El financiamiento de los partidos políticos en Perú". En Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (eds.). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, 445-482. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Organización de los Estados Americanos.
- Urizar, Alejandro, Rebeca Omana, y Betilde Muñoz-Pogossian. 2012. *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Van Biezen, Ingrid. 2004. "Political Parties as Public Utilities". *Party Politics* 10 (6): 701-722. DOI: 10.1177/135406880404691
- Vázquez Piñón, Marisol, y Lorena Vázquez Correa. 2021. "Presupuesto etiquetado con enfoque de género: ¿qué es y para qué sirve el 3%?". *Animal Político*. Acceso el 11 de julio de 2022. <http://bit.ly/3VgtbiZ>

- Williams, Robert. 2000. *Party Finance and Political Corruption*. Nueva York: Palgrave McMillan.
- Zaremborg, Gisela. 2009. *Mujeres, votos y asistencia social en el México priísta y la Argentina peronista*. Ciudad de México: FLACSO.
- Zovatto, Daniel. 2003. "América Latina". En Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro, Carlos y Daniel Zovatto (eds.). *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la Democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zovatto, Daniel. 2005. "Dinero y Política en América Latina". *Foreign Affairs en español* 5 (4): 3-14.

BASES DE DATOS

- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Cristhian Uribe. Fecha de actualización: 11 de abril de 2021. Fecha de publicación: 29 de abril de 2021. <http://bit.ly/3EqGrds>
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Flavia Freidenberg y Karina Cáceres. Actualización a cargo de Cristhian Uribe. Fecha de actualización: 11 de abril de 2021. Fecha de publicación: 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/3EqGrds>
- Tablero de la ONPE: Ingresos y gastos declarados en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. <https://tabsoft.co/3Vm1gxC>

ANEXO I
Financiamiento público directo en América Latina

País y año	Sistema de financiamiento	Financiamiento público directo					Prohibición al uso indebido de recursos públicos	Porcentajes condicionados
		Actividades comprendidas	Condiciones de elegibilidad	Criterio de asignación	Momento de distribución	Facilidades a nuevos partidos		
Argentina (2019)	Mixto	Electoral y partidarias	Umbral de votos (1 % del total del padrón en elección anterior)	Mixto (Equidad + (equidad/ fuerza electoral))	Mixto	Sí	No específica	20 % para capacitación sobre la función pública e investigación y 30 % para capacitación de funcionarios jóvenes menores de 30 años. Del total de recursos destinados a la publicidad digital, al menos un 35 % deberá destinarse a sitios periodísticos digitales generadores de contenido y de producción nacional, y al menos 25 % a sitios de producción provincial



	Privado	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
Bolivia (2004)		No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
		Umbral de votos (3 % del total de votos válidos en elecciones a Cámara de Diputados u obtener 15 diputados federales en 1/3 de las unidades de la federación)						
Brasil (2017)	Mixto	Electoral y partidarias	Mixto (equidad/ fuerza electoral)	Mixto	No	No específica	No específica	5 % promoción participación política a mujeres
Chile (2016)	Mixto	Electoral y partidarias	Sin barrera	Mixto (equidad/ fuerza electoral)	Trimestral	No específica	No específica	10 % para fomentar la participación de las mujeres
Colombia (2011)	Mixto	Electoral	Umbral electoral (3 % de votos válidos para elecciones de senador)	Mixto (por fuerza electoral, fuerza legislativa, equitativo)	Mixto	No	No específica	15 % del financiamiento permanente destinado a inclusión de mujeres y jóvenes
Costa Rica (2009)	Mixto	Electoral y partidarias	4 % de los sufragios válidos para elección de presidente y diputados	Por fuerza electoral	Después de las elecciones	No	No específica	No tiene



Financiamiento público directo								
País y año	Sistema de financiamiento	Actividades comprendidas	Condiciones de elegibilidad	Criterio de asignación	Momento de distribución	Facilidades a nuevos partidos	Prohibición al uso indebido de recursos públicos	Porcentajes condicionados
Ecuador (2008)	Mixto	Electoral y partidarias	Mixto (4 % de los votos válidos en las dos últimas elecciones; 3 representantes en la Asamblea Nacional; 8 % de alcaldías; 1 concejal en 10 % de los distritos electorales)	Mixto (por equidad y fuerza electoral)	Mixto	No	No específica	No tiene

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021), Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de los Estados Americanos. Elaborada por Cristhian Uribe. Fecha de actualización: 11 de abril de 2021. Fecha de publicación: 29 de abril de 2021. <http://bit.ly/3EgGrd>

ANEXO 2

Financiamiento público indirecto en América Latina

País y año	Financiamiento público			
	Financiamiento público indirecto			
	Actividades comprendidas	Tiempos de entrega	Modalidades de acceso a TV	Criterios de distribución de franjas
Argentina (2019)	Beneficios tributarios, otros (impresión de boletas)	Ambos	Reducción del 10 % a 5 % de los tiempos gratuitos en TV y prohibición de contratación de espacios	Equitativo
Bolivia (2004)	Beneficios fiscales	No tiene	Tiempos gratuitos	Igualitarios por sorteo
Brasil (2017)	No especifica	Ambos	Solo tiempos gratuitos	Mixto (equitativo y fuerza electoral)
Chile (2016)	No tiene	Electoral	Tiempos gratuitos y publicidad pagada regulada	Equitativo
Colombia (2011)	No tiene	Ambos	Solo tiempos gratuitos	Equitativo
Costa Rica (2009)	Uso de edificios públicos	No tiene	No tiene	No tiene
Ecuador (2008)	Beneficios impositivos, transporte	No tiene	Publicidad regulada sin tiempos gratuitos	No tiene

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Elaborada por Cristhian Uribe. Fecha de actualización: 11 de abril de 2021. Fecha de publicación: 29 de abril de 2021. <http://bit.ly/3EqGrd>

ANEXO 3

Financiamiento privado en América Latina

Financiación política privada						
Modalidades de financiamiento privado	Prohibiciones a las contribuciones privadas	Límites a los montos de contribuciones privadas	Límites al financiamiento privado	Contenido de la rendición de cuentas*	Periodo de rendición de cuentas	Órgano de control
Argentina (2019)						
Membresía de sus afiliadas y afiliados, donaciones de personas jurídicas y físicas no afiliadas, actividades lucrativas propias del partido	Anónimas, extranjeras, organizaciones sindicales, donaciones en efectivo	Sí, 2 % del total de gastos de campaña permitidos para personas físicas y empresas.	Sí, la diferencia entre el aporte público para campaña y el total de gastos autorizados.	Aportes y gastos	Ambos [posterior a las Primarias y anterior a las Elecciones Generales]	Otra (Justicia Electoral)
Bolivia (2008)						
Membresía de sus afiliadas/os, actividades lucrativas propias del partido	Extranjeras, organizaciones políticas y sociales, contratistas del Estado y anónimas	Sí, 10 % del presupuesto total de cada partido	No	Aportes y gastos	Después de las elecciones	Órgano electoral



Brasil (2017)	
Entidad o gobierno extranjero, autoridad u organismos públicos, entes públicos y personas jurídicas de cualquier naturaleza, municipios, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones, entidad de clase o sindical y de personas físicas que ejerzan función o cargo público de libre nombramiento y exoneración, o cargo o empleo público temporal, con excepción de las/los afiliadas/os al partido político	<p>En caso de personas físicas, 10 % de ingresos brutos obtenidos el año anterior de la elección</p> <p>En caso de personas jurídicas, 2 % del total de facturación del año anterior a la elección</p>
Donaciones individuales	<p>No</p> <p>Aportes y gastos</p> <p>Permanente</p> <p>Corte electoral</p>

Chile (2021)	
Donaciones de personas naturales con un tope máximo de 500 UF anuales (\$14 millones aproximados) de afiliados y afiliadas y terceros	<p>Si, límites a donaciones propias y de personas naturales según tipo de elección</p>
Donaciones de empresas, donaciones anónimas, personas naturales o jurídicas extranjeras	<p>Después de la elección</p> <p>Aportes y gastos</p> <p>Otro (servicio electoral)</p>
Donaciones individuales, comodato, cualquier contrato a título gratuito para fines electorales	

Financiación política privada						
Modalidades de financiamiento privado	Prohibiciones a las contribuciones privadas	Límites a los montos de contribuciones privadas	Límites al financiamiento privado	Contenido de la rendición de cuentas*	Periodo de rendición de cuentas	Órgano de control
Colombia (2011)						
Membresía de sus afiliadas y afiliados donaciones particulares, créditos, actividades lucrativas	Anónimas, donaciones de personas físicas y jurídicas extranjeras; actividades ilícitas, donaciones de personas físicas con proceso penal; empresas públicas, contratistas, funcionarios públicos	10 % del total de la campaña	Porcentaje no mayor al total permitido de la campaña electoral	Aportes y gastos	Ambos	Órgano electoral
Costa Rica (2009)						
Donaciones de particulares, donaciones de empresas	Donaciones de personas físicas y jurídicas extranjeras, anónimas, contratistas del Estado	No específica	No específica	Aportes y gastos	Después de la elección	Órgano electoral
Ecuador (2012)						
Contribuciones periódicas de las/los afiliadas/os o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados	Aportes económicos de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros	Si, valor de 200 canastas básicas familiares o que suponga más del 10 % del presupuesto anual de la organización política respectiva	No específica	Aportes y gastos	Periodo no electoral: informe anual Elecciones: informe económico financiero 90 días después de las elecciones	Órgano electoral

El Salvador (2013)		Haití (2008)		Guatemala (2016)	
Membresía de sus afiliadas y afiliados, actividades de recaudación, créditos, herencias o legados, donaciones en dinero o en especies de personas físicas y jurídicas	Entidades públicas o empresas estatales o semiestatales, instituciones religiosas, partidos y agencias de gobierno extranjeras, gremios, sindicatos y condenados por ciertos delitos	2 % del presupuesto de la autoridad electoral en año ordinario y 3,5 % del presupuesto extraordinario de elecciones en año electoral	No	No específica	No específica
Donaciones individuales, aporte de las/los afiliadas/os	Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras, personas que hayan sido condenadas por cualquier delito contra la administración pública por delitos de lavado de dinero u otros activos, y otros delitos relacionados; fundaciones o asociaciones de carácter civil con carácter apolítico y no partidario, ningún organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades ni sus empresas	No se puede sobrepasar el 10 % del límite de gastos de campaña, que fije el Tribunal Supremo Electoral	No	Aportes y gastos	Órgano electoral
Contribuciones monetarias y no monetarias				Aportes y gastos	Órgano Especializado de Control y Fiscalización
					Unidad Especializada de Control y Fiscalización
					En año electoral: mensualmente informe contable en formato GR-PRI
					Informe de campaña electoral: 120 días posterior a la elección
					Después de la elección
					Órgano electoral
					Órgano electoral

Financiación política privada						
Modalidades de financiamiento privado	Prohibiciones a las contribuciones privadas	Límites a los montos de contribuciones privadas	Límites al financiamiento privado	Contenido de la rendición de cuentas*	Periodo de rendición de cuentas	Órgano de control
Honduras (2016)						
Donaciones individuales, actividades lucrativas del partido, donaciones de empresas	Entidades o empresas públicas, anónimas, empleadas/os públicos y extranjeras	Si, aportaciones monetarias que equivalgan hasta 200 salarios mínimos para personas naturales y hasta el equivalente a mil (1000) salarios mínimos para personas jurídicas	No	Aportes y gastos	Después de la elección	Órgano electoral
México (2014)						
Donaciones individuales, actividades lucrativas del partido, donaciones de empresas	Extranjeras, instituciones públicas, organismos internacionales, personas jurídicas, personas que vivan o trabajen en el extranjero, anónimas, entidades o ministros religiosos	Si, máximo 2 % del financiamiento público respecto a militantes, 10 % del gasto total de la elección presidencial anterior por aportaciones a candidatas/os, 0,5 % del mismo gasto por simpatizantes	Ninguno	Aportes y gastos	Informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Nicaragua (2000)						
No específica	Extranjeras, anónimas (salvo colectas populares) y empresas públicas o mixtas	Ninguno	Ninguno	Aportes	No específica	Contraloría General de la República

Panamá (2021)						
		Para el cargo de diputada/o al Parlamento Centroamericano, el tope será de \$10 000; para el cargo de presidente \$ 75 000 000 millones; y para diputado, de \$ 300 000	Ninguno	Aportes	No específica	Tribunal Electoral
No específica	Anónimas					
Paraguay (2012)						
	En periodo ordinario todas menos contratistas. En periodo electoral todas, pero anónimas con salvedades	Ninguno	Ninguno	No específica	No específica	Tribunal Superior de Justicia Electoral
No específica						
Perú (2020)						
	Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este; confesiones religiosas; personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras; personas jurídicas sin fines de lucro excepto si el aporte se destina a la capacitación, formación e investigación; personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva	Sí, para personas naturales o jurídicas: 120 (UI) al año; para actividades proselitistas: 250 UI por actividad; 60 UI si el aporte es para la candidatura presidencial; 50 UI si el aporte es para candidaturas distintas a la presidencial	No	Ingresos y gastos	Permanente	Oficina Nacional de Procesos Electorales
Todas						

Financiación política privada						
Modalidades de financiamiento privado	Prohibiciones a las contribuciones privadas	Límites a los montos de contribuciones privadas	Límites al financiamiento privado	Contenido de la rendición de cuentas*	Periodo de rendición de cuentas	Órgano de control
			República Dominicana (2019)			
	Ninguna persona física, corporación, empresa o institución puede hacer o realizar donaciones o contribuciones económicas electorales a nombre de otra persona	1 % del tope del gasto electoral	Ninguno	Aportes y gastos	Antes, durante y después del proceso electoral	Junta Central Electoral
			Uruguay (2009)			
		Sí, 300 000 (UI) para particulares y 900 000 UI para candidatos en época electoral. En época no electoral se establecen topes según donante particular, militante, concesionarios o anónimos	Ninguno	Aportes y gastos	Después de la elección	Corte Electoral
No específica	Anónimas salvado menores a 10 000 unidades indexadas (no más del 15 % del total)					
			Venezuela (2008)			
No específica	Extranjeras y contratistas del Estado	Ninguno	Ninguno	Aportes y gastos	No específica	Consejo Nacional Electoral

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJUNAM) y Washington, D.C.: Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia de los Estados Americanos. Elaborada por Flavia Freidenberg y Karina Cáceres. Actualización a cargo de Crisithian Uribe. Fecha de actualización: 11 de abril de 2021. Fecha de publicación: 29 de abril de 2021. <https://bit.ly/3EqGrds>

* En la mayoría de países, el sujeto obligado a rendir cuentas es el partido político. En Brasil, Ecuador y Guatemala, la rendición recae sobre las personas físicas o jurídicas asignados/as por el partido. En Panamá y Uruguay se encargan candidato/a y partido; en Haití, candidato/a y donante.

Conflictos de interés:

Las autoras declaran no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN: conceptualización, curación de datos, investigación, diseño de metodología, visualización, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

FLAVIA FREIDENBERG: conceptualización, curación de datos, adquisición de fondos, investigación, diseño de metodología, administración de proyecto, visualización, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre las autoras]

BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN

Directora del Departamento de Inclusión Social en la Organización de los Estados Americanos (OEA). Por más de 20 años, Muñoz-Pogossian ha liderado misiones, programas, proyectos en la región en temas como democracia y elecciones, equidad e inclusión social, entre otros. En el Departamento de Inclusión Social, Muñoz-Pogossian es responsable de dirigir el trabajo en materia de inclusión de poblaciones en situación de vulnerabilidad y la promoción del ejercicio de sus derechos en apoyo al secretario general y a los Estados miembros. La Dra. Muñoz-Pogossian tiene un PhD en Ciencias Políticas por Florida International University (Miami) y una maestría en Relaciones Internacionales por la University of South Florida (Tampa). Es Fellow (2021) del Draper Hills Summer Fellowship en Democracia, Desarrollo y Estado de Derecho de la Universidad de Stanford, y Senior Associate del Center for Strategic and International Studies (CSIS) en Washington, DC. Es autora de varias publicaciones académicas y columnas de opinión. Durante su carrera de veinte años en la OEA, ha sido ganadora del Premio al Desempeño Sobresaliente en 2008, 2016, 2018 y 2020 otorgado por el secretario general a funcionarias/os con desempeños sobresalientes. También es co-fundadora y coordinadora de la Red de Politólogas #NoSinMujeres.

FLAVIA FREIDENBERG

Investigadora titular “C” a tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (Nivel II). Antes de trabajar en la UNAM, investigó y dirigió el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España (2012-2015). Doctora por la Universidad de Salamanca (2001) y magíster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma casa de estudios. Periodista del Taller Escuela Agencia (1994) y licenciada en Ciencia Política (1996) por la Universidad de Belgrano en Argentina. Directora académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la OEA y el IJUNAM, y coordinadora del proyecto @PolisParitaria desde 2021. Fundadora y coordinadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, que articula la participación de 780 colegas de 31 países.



El bien jurídico en el delito de financiamiento ilícito de partidos políticos: una aproximación teórica a partir del caso argentino

LEANDRO DAMIÁN RÍOS

<ldr@doctorleandrorios.com>

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional
del Litoral (FCJS - UNL) de la República Argentina
Poder Judicial de la Nación Argentina
Argentina
ORCID: 0000-0002-0394-1880

[Resumen] La legitimación relativa a la incriminación del delito de financiamiento ilícito de partidos políticos remite directamente a la específica ilicitud penal que eventualmente pueden contener algunas conductas de recaudación y aplicación de recursos materiales a la actividad política. Precisar qué se protege y cuál es la función del Derecho Penal en la actividad política electoral implica analizar y comprender una cadena de conceptos labrados en la Ciencia Política (Estasiología), así como en el Derecho Constitucional, Electoral y Penal. Constituye un presupuesto elemental de toda tipificación penal establecer con claridad cuál es el bien jurídico protegido en el delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos. Este estudio pretende abordar de manera teórica aquello que resultaría digno de tutela penal en el contexto de la recaudación y aplicación de recursos económicos y financieros en la actividad política. La contribución concreta que se aspira a realizar consiste en establecer con claridad el genuino objeto de protección que cualquier regulación penal sobre la materia debería considerar.

[Palabras clave] Bien jurídico, financiamiento ilícito de los partidos políticos, sistema de partidos políticos, participación política, democracia interna.

[Title] The legal right in the crime of illicit financing of political parties: a theoretical approach based on the case of Argentina

[Abstract] The legitimacy related to the categorization of illicit financing of political parties as a crime refers directly to the specific criminality that may eventually appear in some funding conducts, and the application of material resources related to the political activity. Specifying what is protected and what is the role of Criminal Law in electoral political activity implies analyzing and understanding a chain of concepts developed in Political Science (Stasiology), as well as in Constitutional, Electoral, and Criminal Laws. It is fundamental to establish clearly the protected legal right to categorize the crime of illicit financing of political parties. This study aims to approach, in a theoretical manner, what would be worthy of criminal protection in the context of the funding and application of economic and financial resources in political activity. The specific aimed contribution of this article is to establish the genuine object of protection that any criminal regulation on the matter should consider.

[Keywords] Legal right, illicit financing of political parties, political party system, political participation, internal democracy.

[Recibido] 29/09/22 y [Aceptado] 28/10/22

Ríos, Leandro Damián. 2022. "El bien jurídico en el delito de financiamiento ilícito de partidos políticos: una aproximación teórica a partir del caso argentino". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 69-98. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.02

1. INTRODUCCIÓN

El binomio “sistema de partidos políticos” / “elección” condensa todo el sistema jurídico electoral en tanto conjunto unificado, limitado y complejo de normas electorales (principios y reglas, leyes, decretos, acordadas y sentencias), instituciones, prácticas operativas, ideologías jurídicas, estructuras y funciones que interactúan entre sí y que, al hacerlo, se diferencian de un “entorno” (política, moral, economía, etc.), con el que también se comunican y condicionan, a través, sobre todo, de la regulación (programación) de determinadas relaciones sociales. Sin lugar a dudas, el sistema jurídico electoral es la “puerta” a la “sala de máquinas” de la Constitución, es decir, a las normas que organizan el poder.¹

A su vez, desde esta perspectiva, el sistema de partidos políticos es la interacción comunicativa reglada del conjunto de partidos políticos en un espacio y tiempo determinados, generados por, para y en el régimen representativo. Se trata de un sistema social integrado por comunicaciones entre electores y elegidos, de tipo representativo, mediante programas, enfoques y visiones distintas y plurales de los problemas de la comunidad y de los medios o planes de acción para superarlos. Su prestación más importante es la de intermediar articuladamente entre la sociedad y el Estado, canalizando, armonizando y ejecutando, en la formación institucional de la voluntad estatal, las expectativas, intereses y ambiciones comunes de la ciudadanía. Sus presupuestos lógicos o sintácticos son la libertad de asociación-reunión-participación y la democracia interna en los partidos políticos.

A esta velocidad o dimensión ordinaria o habitual del sistema jurídico electoral se le contraponen de modo complementario la dimensión extraordinaria o periódica denominada elección, en tanto procedimiento de selección característico de la democracia que torna operativa la voluntad de la mayoría. Dicho mecanismo selectivo, conforme a legislación electoral vigente, puede ser de autoridades partidarias y/o candidaturas (elecciones internas), de candidaturas (elecciones primarias) o de cargos públicos (elecciones generales), siendo presupuestos lógicos la titularidad del derecho fundamental a elegir libremente (sufragio), la regularidad competencial y procedimental (vigencia),

1 Gargarella (2014: 363-364), sobre la constatación de la desigualdad como el gran drama constitucional que enfrenta Latinoamérica, alerta sobre los peligros de la falta de democratización política y económica.

y la autenticidad (validez) de los comicios, como marco o contexto necesario para el ejercicio de dicha libertad electoral.

Entre derecho y política hay un tercero en discordia, que es el capital, cuya incidencia en la actividad electoral configura ámbitos de licitud e ilicitud (Ríos 2022: 126). Respecto a estos últimos es necesario identificar aquello que legitima la intervención punitiva. En cuanto a la tutela de la elección, en el ordenamiento jurídico argentino, así como en el de otros países, existe un catálogo de delitos y faltas electorales. Pero respecto al sistema de partidos políticos, en el ordenamiento jurídico argentino vigente solo existen faltas reguladas de modo disperso y se carece de la tipificación del ilícito penal que lo afecta, concretamente del delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos (Ríos 2020).²

Constituye un presupuesto elemental de toda tipificación penal establecer con claridad cuál es el bien jurídico protegido en el delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos. Este estudio pretende abordar de manera teórica aquello que resultaría digno de tutela penal en el contexto de la recaudación y aplicación de recursos económicos y financieros en la actividad política.

La contribución concreta que se aspira a realizar consiste en establecer con claridad el genuino objeto de protección que cualquier regulación penal sobre la materia debería considerar.

2. BREVE REFERENCIA AL BIEN JURÍDICO COMO ESTRUCTURA DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN JURÍDICO-PENAL

Utilizar como concepto central el de norma jurídica³ no resulta incompatible con remitirnos a la noción de bien jurídico, en la medida en que consideremos

2 Por el momento, en el ordenamiento jurídico vigente en Argentina no se ha regulado sustancialmente ninguna figura penal de financiamiento ilícito de los partidos políticos. Ello no significa que el momento legislativo no haya percibido la problemática, sino que la ha abordado instaurando reglas procesales de prejudicialidad electoral y de atracción por conexidad objetiva de investigaciones penales en curso, mediante la última reforma a la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos n.º 27.504.

3 La norma jurídica es una proposición prescriptiva (enunciado con sentido) perteneciente al mundo contrafáctico. No está ónticamente demostrada, sino deónticamente argumentada. Desde una perspectiva constructivista, la norma jurídica se construye para cada caso por cada operador que interprete y argumente los distintos enunciados en el marco de procesos jurídicos específicos (legislativos, judiciales o ejecutivos) y solo recibe la existencia de esa construcción en tanto se respeten los protocolos y técnicas constructivas de la teoría de la argumentación, que se sirve de reglas, principios, valores constitucionalizados, dúctiles y moldeables como todo valor, pero sistémicos e internos al sistema jurídico.

que esta última expresión es una forma metafórica de referirnos a las propias normas (JAKOBS 2020: 58-62). Así, el bien jurídico puede ser concebido como el eje material de las normas jurídico-penales (HEFENDEHL *ET AL.* 2007).

En el profuso debate acerca de la delimitación del sustrato material del bien jurídico se advierte una evolución del concepto que consiste en atravesar diversas consideraciones, tales como derecho subjetivo, bien, valor, estado o situación, interés social y hasta concepto constitucional (FERNÁNDEZ 2004: 11-53). En tal sentido, la única restricción previamente dada a quienes legislan se encuentra en los principios de la Constitución como límite negativo.⁴

El difundido término "bien jurídico" como concepto penal soporta dos clases de indagaciones: las ontológicas (¿qué es el bien jurídico?, ¿cuál es su esencia?), y las funcionales (¿cómo funciona?, ¿para qué sirve?, ¿por qué se protege penalmente?). La acentuación de uno de los puntos señalados condiciona el método utilizado para la descripción y comprensión de cualquier sistema represivo en su integralidad.

Es pertinente destacar que el concepto de bien jurídico reconoce tres dimensiones desde la segunda perspectiva señalada: a) la función axiológica, relacionada con los aspectos valorativos del derecho represivo, y que permite la revisión crítica sobre la necesidad e idoneidad de la intervención jurídico-penal en el ámbito electoral; b) la función de legitimación material de la norma penal-electoral en el marco del estado constitucional de derecho, la cual suministra fundamento sustancial de la punibilidad en cuanto a la necesidad e idoneidad de la intervención penal; y c) la función teleológica o dogmática, que se divide en la función técnica, referida a la estructuración de los ámbitos de la ilicitud y sancionabilidad; y la función sistemática, como dispositivo de aglutinación, clasificación y jerarquización de los tipos penales, lo que facilita el diseño racional de la arquitectura del ordenamiento temático de la parte especial del derecho positivo vigente (FERNÁNDEZ 2004: 1-10).

4 Roxin (2015: 55-57) subraya que el bien jurídico, entendido como las circunstancias dadas o finalidades útiles para la persona y su libre desarrollo, en el marco de un sistema social global estructurado sobre la base de esa concepción de los fines o para el funcionamiento propio del sistema, le viene previamente dado o fijado quien legisle, pero no es previo a la Constitución, derivándose de ello las siguientes consecuencias: las conminaciones penales arbitrarias no protegen bienes jurídicos; las finalidades puramente ideológicas protegen bienes jurídicos; las meras inmoralidades no lesionan bienes jurídicos; los preceptos que crean o aseguran la desigualdad entre personas no protegen bienes jurídicos; y las contravenciones lesionan bienes jurídicos.

3. EL BIEN JURÍDICO EN EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE PARTIDOS POLÍTICOS: ESTADO DEL DEBATE

En el específico debate acerca del bien jurídico tutelado por los delitos de financiación ilícita de partidos políticos se entrecruzan aspectos valorativos, fundamentos de índole sustancialista, diseños de la ilicitud y organización de los tipos penales; sin embargo, es posible distinguir dos líneas o posturas en las definiciones esbozadas por la doctrina, a saber: a) las que subrayan la función o trascendencia constitucional que titularizan los partidos políticos (concepción institucionalista); b) las que destacan el aspecto patrimonial o socioeconómico (concepción patrimonialista). Eventualmente podría agregarse una tercera variante, la cual acentúa la organización y complejidad de la criminalidad política (concepción organizacional), aunque esta postura solo ha sido enunciada sin contar aún con desarrollo argumental acabado (SIERRA 2017: 802).

En el repaso de las opiniones sobre el tópico se advierte que las concepciones institucionalistas se encuentran más difundidas que las concepciones patrimonialistas y organizacionales; sin embargo, ninguna de las perspectivas es excluyente o absoluta, circunstancia que corrobora que el objeto de tutela en los delitos de financiamiento ilícito de partidos políticos es poliédrico (REBOLLO 2018b: 81).

3.1 CONCEPCIÓN INSTITUCIONALISTA

Romero Flores (2005: 117 y 185), en ocasión de analizar los delitos electorales de financiación de partidos políticos, sostiene que los mismos se legitiman en la protección del “bien jurídico colectivo” con referencia individual en el derecho de la electora o el elector a decidir su sufragio en condiciones de libertad, y en el entendimiento de que la objetividad y pureza de las consultas electorales integran intereses jurídico-sociales de toda la comunidad. Ello es complementado al analizar los delitos que afectan la vertiente económica del proceso electoral pues, a su entender, se protege la regla de la *pars conditio* entre las fuerzas políticas. Finalmente, aboga por la incriminación de la “financiación irregular de los partidos políticos” tanto ordinaria como electoral.

Pérez Alonso (2018: 1447) y Martín Morales (2017: 14) coinciden en que las diversas formas de corrupción electoral ponen en peligro el propio sistema democrático, entendido como el conjunto de instituciones que conforman el

orden constitucional y, por dicha razón, la lucha contra la corrupción electoral constituye una exigencia fundamental del Estado democrático. Así, se requiere un sistema preventivo que reduzca la vulnerabilidad de las instituciones democráticas. Para esos fines es congruente y razonable el recurso al derecho penal en su carácter de última ratio, en los casos de corrupción política más graves, en los que la misma soberanía popular se vea fuertemente lesionada en su esencia y funciones, lo que sucedería si se tolerase la composición de un gobierno representativo conformado con medios ilegítimos.

A la luz de nuestras categorías, se advierte que las posturas de Romero Flores, por un lado, y de Pérez Alonso y Martín Morales,⁵ por el otro, conciben la legitimación de los delitos electorales de financiación de partidos políticos en función de la protección de la norma central “sufragio/comicios”, mientras que, desde la perspectiva aquí propuesta, esta clase de delitos se relacionan de modo directo y preferente con la otra norma central: “libertad de asociación-reunión-participación / democracia interna”, y solo mediatamente con el proceso electoral en sentido estricto. Advertir dicho matiz permitirá encontrar el verdadero centro de legitimación punitiva en la protección del orden constitucional.

Nieto Martín (2006: 123) ha sugerido que la “financiación ilegal de los partidos políticos” ostenta potencialidad suficiente como para alterar el funcionamiento del sistema democrático.⁶ A partir de ello, como sustrato material de la tipificación de dicha conducta, eleva a la calidad de bienes jurídicos protegidos la transparencia patrimonial de las organizaciones políticas, la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la democracia interna de los partidos políticos, todo lo cual alimenta finalmente la confianza en el sistema de partidos (OLAIZOLA 2014: 191; MAROTO 2015a: 302). En nuestro esquema, la transparencia y equidad son solo presupuestos protegidos por normas flanqueantes, mientras que la norma central está constituida por el

5 Pérez Alonso y Martín Morales (2017: 15-16), y Pérez Alonso (2018: 1454-1455) consideran que el Derecho Penal protege el proceso electoral desde la formación de la libertad de decidir votar, hasta el resultado final, sin que quepan actuaciones de carácter ilícito que en cualquier punto del proceso puedan incidir en el mismo o bien ofrecer resultados falseados. Bajo esta concepción, los delitos electorales, pese a su heterogeneidad, protegen el derecho de sufragio que se vertebra a través de los procesos electorales, cuyas normas y procedimientos regulan la legislación electoral como derecho de participación política en un Estado social y democrático de derecho.

6 Nieto Martín (2006: 123) afirma: “Si con el cohecho se tutela la sumisión de la administración al principio de legalidad, con la financiación ilegal se tutela la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas y la transparencia patrimonial en la financiación del partido como requisito indispensable para que el voto pueda ser verdaderamente responsable y por tanto libre”.

sistema de partidos políticos, integrado por la libertad de asociación-reunión-participación y su democracia interna.

Maroto Calatayud (2015a: 299 y 320-321), basado en la argumentación de Nieto Martín, precisará como fundamento del juicio de ilicitud la alteración grave de la duración y funcionamiento del sistema de partidos, especialmente en lo referente a tres aspectos: a) la igualdad de oportunidades entre los partidos políticos; b) la democracia interna (evitar su quiebra); y c) la evitación de la oligarquización y cartelización de las organizaciones políticas.⁷ En referencia específica a la tipificación española de 2015, sostiene que son las propias funciones constitucionales de los partidos políticos las que merecen protección penal específica, sin desconocer que las prácticas de financiación ilegal suelen encuadrarse en un ámbito muy cercano al de los delitos contra la administración pública, particularmente el cohecho o tráfico de influencias (MAROTO 2015b: 761).

Para Maroto Calatayud (2015a: 181, con remisión a QUERALT 2012: 20), las exigencias de una adecuada política criminal en materia de delitos de corrupción deben ser cimentadas sobre cuatro elementos centrales, a saber: 1) correcta definición de los tipos penales; 2) penas adecuadas; 3) ejecución efectiva de penas (eficacia preventiva general y especial); y 4) sistema procesal garantista, idóneo en la investigación, eficaz en el tiempo de juzgamiento y no selectivo (chivos expiatorios).

En esa inteligencia también son cuatro los objetivos político-criminales de un delito de financiación ilegal: 1) contrarrestar en el plano dogmático, procesal y simbólico los efectos perversos del actual modelo de intervención penal sobre el sistema de partidos; 2) promover en lo posible el cumplimiento de la legislación en materia de financiación de partidos, mediante amenazas de sanción penal a su vulneración; 3) promover el correcto funcionamiento de los mecanismos de control externo del régimen financiero de los partidos políticos; y 4) promover el desarrollo y puesta en funcionamiento de mecanismos de control interno y autorregulación, basados en el fortalecimiento de la

⁷ En relación con la cuestión más genérica relativa, la responsabilidad penal de los partidos políticos como un instrumento capaz de incentivar comportamientos más respetuosos con el mandato constitucional de democracia interna, León Alapont (2019: 186-188) critica, en general, la posición de Maroto Calatayud al considerarla una “concepción moralizante del Derecho”.

democracia interna de los partidos políticos, los programas de cumplimiento y los mecanismos restaurativos (MAROTO 2015a: 320, 2017: 839-846).⁸

Esa propuesta político-criminal busca incentivar un modelo normativamente legítimo de partido político y de sistema de partidos políticos que contrarreste las tendencias cartelizadoras del sistema político nacional o, al menos, que evite que la huida a un derecho penal inoperante sea utilizada para legitimar y hasta fortalecer las tendencias oligárquicas de los grandes partidos políticos.⁹

A criterio de Maroto Calatayud, la naturaleza pluriofensiva de la financiación ilegal no puede limitarse a una concepción de una financiación corrupta exclusivamente ligada a determinadas funciones de la administración pública o su patrimonio (partidos como entidades públicas), ni a una concepción socio-patrimonial de la corrupción basada en la analogía con los delitos societarios (partidos como empresas), ni tampoco a una concepción que identifique el ilícito de organización (partidos como asociación de criminalidad organizada). Por todo ello, sugiere ubicar el tipo autónomo de financiamiento ilegal de los partidos políticos dentro del título relativo a los “delitos contra la Constitución”, dado que el bien jurídico funcional o instrumental es, a su criterio, el propio funcionamiento del sistema de partidos como objeto de protección, siendo el núcleo material las funciones constitucionales que los partidos tienen asignadas y, en particular, el principio constitucional de democracia interna (MAROTO 2015a: 320-321).

Más allá de su postura institucionalista, el citado autor percibe tres bloques de bienes jurídicos implicados en una concepción amplia de la corrupción.

8 Sobre ello ha vuelto a reflexionar, ante lo que considera el evidente fracaso de la regulación de los partidos políticos, observando la democracia interna como problema y mecanismo de intervención, pues, en tanto mandato constitucional, considera que debe ser el punto de partida de una regulación más eficaz en la materia, en cuyo contexto el Derecho Penal puede ser entendido, en un sentido no necesariamente negativo, como una “muleta legitimadora” en la que se apoya un régimen normativo general demasiado débil para sostenerse por sí mismo. Al propio tiempo, preconiza la cultura de cumplimiento de las normas, la cultura organizativa, la introducción de mayores mecanismos deliberativos en el proceso legislativo, la denominada justicia procedimental y los programas de cumplimientos.

9 Maroto Calatayud (2017: 843) textualmente señala que la intervención penal es, a menudo, una herramienta tosca en términos prácticos, que no tiene por qué resultar beneficiosa, y que es particularmente delicada cuando se introduce en asuntos directamente relacionados con la vida política.

- a) Un primer bloque de bienes jurídicos colectivos relacionados con la función constitucional, en el que el ilícito se vincula a bienes jurídicos colectivos asociados a finalidades institucionales esenciales del Estado, concretamente con el funcionamiento constitucional del sistema de partidos (principios de igualdad de oportunidades en la competencia entre partidos, su democracia interna y el principio de representación).¹⁰
- b) Un segundo bloque de bienes jurídicos patrimoniales y socioeconómicos (públicos o privados), en el que el ilícito se vincula a determinadas disposiciones patrimoniales y toma la legitimación histórica que el ordenamiento jurídico penal le dispensó al patrimonio.¹¹
- c) Por último, un tercer bloque de bienes jurídicos de seguridad pública (tipos de organización criminal y de criminalidad organizada), en el cual el ilícito se vincula al adelantamiento de la punibilidad a la conformación de la organización en sí misma¹² (asociación ilícita) (MAROTO 2015a: 185-187; reitera la distinción REBOLLO 2018a: 331).

A nuestra interpretación, para Maroto Calatayud, el tipo penal del financiamiento ilícito de los partidos políticos protege la vinculación democrática dada por la representación política de los partidos políticos a la ciudadanía. Según Maroto Calatayud (2015a: 190-191), los tres ámbitos o dimensiones en los que en la financiación de partidos políticos se necesita una adecuada protección de las relaciones de vinculación y representación democrática son 1) el partido político-administración; 2) las relaciones entre partidos políticos; y 3) las relaciones internas del partido político, en especial entre sus dirigentes y representantes con las afiliadas y los afiliados y militantes, en las que existen obligaciones de comportamiento democrático¹³ emanadas de la función constitucional de los

10 Ejemplos: delitos contra la administración pública (cohecho, exacciones, colusión).

11 Ejemplos: delitos electorales referentes al financiamiento irregular, delitos contra la propiedad (estafas, administraciones desleales), delitos fiscales (evasión), delitos contra el orden económico (blanqueo de capitales).

12 Ejemplos: delitos de organización, como la asociación ilícita y el delito de participación en estructuras u organizaciones cuya finalidad sea la financiación ilegal de partidos políticos.

13 La configuración del bien jurídico en las conductas típicas del financiamiento ilícito de los partidos políticos debe orientarse a la promoción y protección de esas reglas de comportamiento democrático, en particular de las que sirven para contrarrestar y confrontar algunos de los problemas estructurales del sistema de partidos políticos que conducen a su cartelización. Ello en el ámbito penal se traduce en evitar formas de represión penal que sean instrumentalizadas simbólicamente por parte de los actores menos interesados en poner en marcha reformas efectivas.

partidos políticos, y equiparables con la imparcialidad y objetividad como representación democrática de intereses.

En cuanto al ámbito estatal (administración pública), los partidos políticos ostentan claras obligaciones de representación democrática con la ciudadanía en general.¹⁴ Así, Maroto Calatayud, teniendo en miras el sistema de partidos políticos en España, considera que ostenta una cercanía con el ejercicio y control de la función pública que hace a sus dirigentes y representantes funcionalmente equiparables a funcionarias y funcionarios de hecho o, incluso, de derecho. Es innegable que la financiación ilícita de los partidos políticos exhibe una cercanía a los delitos contra la administración pública.

En cuanto a las relaciones entre los propios partidos políticos, señala que en la competencia electoral propiamente dicha existen obligaciones de lealtad con las y los contendientes políticos y respeto de las reglas de competencia política democrática, tanto en la actuación ordinaria como en los procesos electorales. Desde esta segunda dimensión se advierte que la financiación ilícita de los partidos políticos exhibe una cercanía a los delitos electorales relativos a la vulneración de los principios y reglas que rigen la competencia democrática entre fuerzas políticas.

Por último, en cuanto a las relaciones internas en el seno del partido político, particularmente las de sus dirigencias y representantes con las afiliadas y los afiliados y militantes, Maroto Calatayud recuerda el núcleo esencial del mandato constitucional de democracia interna que suministra el fundamento de la protección de los derechos de las afiliadas y los afiliados y militantes, en cuanto al deber de representación de las élites del partido político con las bases de este. Aquí, la financiación ilícita de los partidos políticos exhibe una cercanía con los delitos societarios como atentados contra la democracia interna de los partidos políticos.

En general, nuestro estudio coincide con el esfuerzo de Maroto Calatayud de abordar la complejidad del fenómeno de la financiación ilícita de los partidos políticos en todas sus conexiones y alcances. Todas las dimensiones señaladas son pertinentes y tienen un enfoque útil de los distintos aspectos del objeto de estudio.

14 En el caso de Argentina, monopolizando la postulación de candidaturas, en la interpretación del precedente “Ríos, Antonio Jesús”, 1987, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallo 310: 819, y la interpretación de la Cámara Nacional Electoral del artículo 38 de la Constitución Nacional en el precedente “Padilla, Miguel M. s/ inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley n.º 23.298”, 2002, expediente 3531/01. Gelli, 2008a: 535-539.

Por su parte, Olaizola Nogales ofrece una fundamentación matizada acerca de la necesidad de la tipificación autónoma, pues considera que el funcionamiento del sistema de partidos en sí mismo no constituye un bien jurídico merecedor de protección penal, dado que solo se justifica tal intervención cuando se afectan las propias funciones constitucionales que ejercen los partidos políticos hacia las ciudadanas y los ciudadanos (funciones de servicio). Entiende por tales funciones constitucionales la expresión del pluralismo político, la formación y manifestación de la voluntad popular, y su prestación instrumental para la participación política.¹⁵ Esta postura excluye la democracia interna de los partidos políticos como un bien jurídico penalmente protegido, al considerar que las conductas que afecten únicamente a la organización interna de los partidos políticos y que no alteren de modo relevante la función externa básica de estos, concretamente la representación de la voluntad popular, no merecen reproche penal alguno.¹⁶ De otro modo, el cumplimiento del mandato constitucional de asegurar la democracia interna en los partidos políticos no puede o debe ser empleado como justificación para la intervención penal, debiendo ser alcanzado, eventualmente, por otras vías represivas o mecanismos.¹⁷

15 Olaizola Nogales (2014: 192) defiende una concepción instrumental de los partidos políticos, en tanto los considera necesarios para que la ciudadanía pueda participar en la vida política y canalizar sus intereses a través de ellos. A su criterio, no cualquier perturbación de la transparencia financiera de los partidos o de igualdad entre las fuerzas políticas o de la democracia interna de los partidos será suficiente para ser tipificada penalmente mediante un tipo autónomo. Solo reserva dicho recurso para aquellas conductas que, trascendiendo el ámbito interno del partido, supongan una perturbación de la representación de la voluntad popular, así también Basso (2017: 1400).

16 Olaizola Nogales (2014: 203-208, 2015: 342-345) considera que la democracia interna en sí misma no tiene suficiente entidad para ser reconocida como un bien jurídico penal, al menos autónomo. Agrega que, si se optara por su protección penal, habría de exigirse al menos una quiebra de esta. En el mismo orden de ideas, descarta la transparencia como bien jurídico penal dado que, a su criterio, las normas de transparencia son un instrumento necesario para evitar que las formaciones políticas se desvíen de su función de satisfacer los intereses generales en favor de satisfacer los intereses “de quien paga”. Pajares Montolío (2017: 206), cercano a esta postura, destaca que lo susceptible de ser protegido son las funciones constitucionales de manifestación de la voluntad popular que cumplen los partidos políticos y no, en cambio, el orden socioeconómico. Rebollo Vargas (2018a: 332-333), con referencia a la regulación española, formula la siguiente interrogante: “¿En qué condiciona la democracia interna el comportamiento típico dispuesto por el artículo 304 bis del Código Penal?”, y responde que, sin minusvalorar el funcionamiento interno democrático de un partido político, el hecho de que se produzcan irregularidades en esos procesos de funcionamiento interno no implica que, necesariamente, se incurra en un delito de financiación ilegal de partidos políticos.

17 León Alapont (2019: 187-188) considera que la incisión del Derecho Penal para propiciar un incremento de la democracia interna en la estructura y funcionamiento de los partidos políticos atentaría contra el “libre desarrollo de la personalidad”, constitucionalmente amparada también para esta clase de personas jurídicas, aunque seguidamente puntualiza que una cuestión distinta será el efecto colateral o tangencial que la sujeción de los partidos políticos a la responsabilidad penal (objeto de su estudio) redunde en organizaciones más democráticas.

Para reforzar su argumentación, la citada autora alega que, del mismo modo en que los delitos contra la administración pública no protegen la administración en sí misma, sino como ente prestacional de servicios a la ciudadanía, en el caso de los partidos políticos tampoco se protegerán a sí mismos, sino como entes que prestan un servicio básico en una sociedad democrática: el de la representación de la voluntad popular. Así termina aseverando que, si bien la democracia interna será un requisito funcional necesario para que la manifestación de la voluntad popular sea correcta, no debe ser considerada o elevada a la categoría de bien jurídico y, por esa razón, a su entender será necesario que la conducta vaya más allá de la lesión o puesta en peligro de la democracia interna para ser tipificada autónomamente (OLAIZOLA 2015: 343-344).

Bajo la aclaración previa, la propuesta a la que referimos concibe el bien jurídico protegido en el delito de financiación ilícita de partidos políticos en dos tiempos o velocidades: en primera instancia, se lo identifica con la protección de la administración pública, respecto a aquellas conductas más graves de financiación que la afecten, y así recoge su tipificación en los delitos contra la administración pública, en los tipos de cohecho pasivo, tráfico de influencias y de malversación.¹⁸ En segunda instancia, para los supuestos en los cuales no se involucre a la administración pública, lo susceptible de ser protegido sería exclusivamente la propia función que los partidos políticos ejercen hacia la ciudadanía, o sea, la representación de la voluntad popular y del pluralismo político, no con el objetivo de resguardar penalmente la democracia interna o la transparencia en el financiamiento (lo que a su criterio puede ser tutelado adecuadamente por vía administrativa en virtud de su grado de abstracción), sino para conjurar el peligro concreto de favorecimiento a intereses particulares una vez alcanzado el poder institucional (OLAIZOLA 2014: 203-208; MAROTO 2015a: 304-305).

Este último modo de concebir aquello que puede ser legítimamente protegido por la incriminación penal se articula fluidamente con las características del régimen de financiamiento vigente de doble vía (dual o mixto) además de

18 Olaizola Nogales (2014: 197-199, 2015: 353-357) propone la tipificación de las conductas de financiación ilegal más graves por ser pluriofensivas, en razón de que se ve involucrada la administración pública. Señala que, en los supuestos de delitos de cohecho pasivo y tráfico de influencias, se trata de donaciones finalistas y consisten en casos de financiación corrupta, mientras que en el supuesto de malversación, la gravedad se funda en que la conducta dispone de fondos públicos.

completo y forzoso, pues en dicho esquema se distinguen los fondos privados cuyo control alcanza el conocimiento preciso de sus orígenes y cuantías, mientras que los fondos públicos deben ser cuidados en su administración y aplicación, dado que se tratan de recursos pertenecientes al erario público.¹⁹

A nuestro juicio, el modo en que analiza Olaizola Nogales la exclusión de la democracia interna como bien jurídico susceptible de ser protegido por los delitos de financiación ilícita de los partidos políticos responde a una visión eminentemente estatalista, desde el momento en que reconduce el objeto de protección a una especie de “servicio básico”. Consideramos que la democracia interna no puede ser asimilada a una suerte de “servicio público” que ofrenda la administración, sino que es la programación constitucional misma de los partidos políticos constitucionalizados, con una personería jurídico-política autónoma e independiente del Estado. Desde esta mirada, la democracia interna operará como un valor para garantizar la democracia en el sistema de partidos, prestación que el propio Estado no está en condiciones de suministrar de modo permanente en su articulación con la sociedad.

Este rasgo político de nuestro objeto de estudio no puede ser soslayado y cifra una clave de toda la discusión en la materia, pues no comprender esta especificidad en la comunicación del sistema jurídico con su entorno político conduce a análisis y conclusiones que no pueden ser generalizables en la relación bicondicional entre Derecho y Política, circunstancia que condiciona toda intervención penal en el quehacer electoral.

En una línea cercana a la descrita “en dos tiempos o velocidades”, Maldonado Fuentes (2018: 17 y 22-23, en particular las notas 190 y 244) exagera el ejercicio igualitario del derecho al sufragio como bien jurídico protegido por los delitos electorales, y considera que la obtención indebida de fondos públicos asociados al financiamiento del gasto electoral o a la sustracción de fondos de campaña, o incluso a la vulneración de deberes relativos al gasto electoral, son conductas que solo alteran el desarrollo regular del proceso electoral y, por ende, podrían ser sancionadas como supuestos de administración desleal, fraude de subvenciones, infracción de deberes o actos de falsedad. Con ello parece sugerir que no existe razón alguna que lleve a distinguir los tipos previstos de financiación

19 Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, fallo 3010/02, Considerando 11.

electoral respecto de los tipos penales comunes mencionados pues, a su criterio, la idea de corrupción no juega ningún papel en la configuración de los delitos electorales.

Expresado con nuestros conceptos, se advierte que el análisis de la criminalidad electoral que formula Maldonado Fuentes solamente atiende al aspecto individual de la norma central bifronte elección, es decir, solo se enfoca en el sufragio, con lo cual no aspira a comprender todo el andamiaje conceptual y normativo del sistema jurídico electoral represivo en su integralidad (“sistema de partidos políticos” / “elección”). Es por dicha razón, acaso metodológica, que descarta considerar los delitos electorales como formas de corrupción.

Dopico Gómez-Aller (2015: 270) propone una combinación de las diversas propuestas y plantea una tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos que atienda al mantenimiento de su régimen legal, en tanto referente normativo primario, con miras a la prevención de la corrupción y a la desviación de poder como objetivo último y criterio de interpretación teleológica dirimente.

A partir de ello, existe una serie de análisis que consideran que lo susceptible de protección es el normal o correcto desarrollo de las funciones constitucionalmente atribuidas a los partidos políticos: de garantía del pluralismo político, de conformación y manifestación de la voluntad popular, y de desarrollo de la participación política en términos de libertad e igualdad, que debe ser complementado y profundizado con el objetivo preventivo de desterrar o evitar lisa y llanamente la corrupción política (MUÑOZ 2015: 5; CORCOY Y GALLEGOS 2015: 1053-1054; PUENTE 2015: 948, 2017: 59-60; SÁINZ 2015: 666; MACÍAS, 2016: 131, 2018: 14; NÚÑEZ 2017: 755; REBOLLO 2018a: 336, 2018b: 78-79 y 89-90; JAVATO 2017: 24; BASSO 2017: 1400; TORRES 2016: 38; PÉREZ 2017: 4; MAZA 2018: 433).

3.2 CONCEPCIÓN PATRIMONIALISTA

Desde un abordaje de tinte patrimonialista, León Alapont (2018: 9-11, 2019: 359-361) concibe la financiación ilegal de los partidos políticos como un supuesto de competencia desleal entre esa clase de organizaciones. En dicho sentido, considera que el bien jurídico consiste en la igualdad de oportunidades

(entre formaciones políticas) en materia de financiación, dado que la ventaja económica que pudiera obtenerse ilícitamente por la formación política correspondiente situaría a esta en una mejor posición competitiva respecto del resto de los partidos políticos.²⁰ Diferencia el bien jurídico en sentido estricto indicado (bien jurídico inmediato), de la finalidad objetiva de la norma o *ratio legis* (bien jurídico mediato), para luego ubicar bajo la finalidad de quien legisla en la normativa relativa a la responsabilidad (penal) de los partidos políticos, en general, los propósitos de potenciar la democracia interna de los partidos políticos, el favorecimiento del correcto funcionamiento del sistema de partidos políticos, y la protección de sus funciones constitucionales o el mejoramiento de la calidad democrática. La tipificación del delito de financiación ilegal de partidos políticos persigue como fin, en particular, la transparencia en la financiación de los partidos políticos, la confianza ciudadana en dicho sistema, y la prevención de la corrupción y desviación del poder.

Para Bustos Rubio (2016: 69), el bien jurídico directamente tutelado debe identificarse con la libre concurrencia de partidos políticos en condiciones de igualdad de oportunidades. Las conductas de financiación ilegal, en su opinión, socavan esa igualdad al momento de concurrir al juego democrático, pues rompen las condiciones de igualdad entre todas las formaciones, de manera semejante a lo que acontece en los delitos que protegen la libre y justa competencia de las empresas en el tráfico mercantil, con el objetivo de mantener un concreto sistema de mercado. Así, desde su visión eminentemente funcionalista-comercial, identifica el bien jurídico con la libre concurrencia de los partidos políticos en condiciones de igualdad de oportunidades como presupuesto necesario para sostener con buena salud un sistema democrático de partidos políticos y al propio Estado democrático.

De la Mata Barranco (2016: 9), atendiendo a la concreta regulación española del delito de financiación ilegal de los partidos políticos, califica los delitos socioeconómicos y económicos como los de corrupción pública, diferenciándolos de los delitos de corrupción política. Sostiene que el bien jurídico tutelado es la igualdad de oportunidades en una competencia electoral leal.

20 León Alapont señala como próximas a su tesis las posturas de González Hurtado, Santana Vega y Bustos Rubio.

Como es fácilmente advertible, las concepciones patrimonialistas de León Alapont, Bustos Rubio y De la Mata Barranco parecen asumir o presuponen la existencia y funcionamiento de una especie de “mercado” político y anhelan transferir, así, las reglas de juego de la libre concurrencia comercial al terreno de la actividad política partidaria para reproducir el modelo protectorio del derecho penal del comercio a la actividad electoral.

Combinando concepciones institucionalistas y patrimonialistas, en la Argentina, la jurisprudencia electoral ha destacado que, en el tópico del financiamiento de los partidos políticos se implica directamente la cuestión de la lealtad en la lucha por el poder público, pues consiste en la transparencia de los actos que conducen a obtener y dirigir la voluntad política del Estado. En definitiva, de lo que se trata es de la salvaguarda de la programación democrática de la sociedad organizada, que se cifra en la propia formación del sistema de partidos.²¹

4. CONCEPCIÓN NORMATIVA: LA ESPECIFICIDAD DE LA ILICITUD MATERIAL DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Desde nuestra perspectiva, y bajo el paradigma del Estado constitucional de derecho,²² en el cual democracia y República sostienen una tensión irreducible constitutiva (no accidental),²³ lo que exclusivamente puede garantizar y proteger el sistema jurídico electoral represivo (en nuestro caso, argentino) es el propio sistema de normas jurídicas electorales (vigentes y válidas),²⁴ referidas al axioma participación democrática como mínimo republicano indisponible de toda organización democrática y que alcanza su más alta expresión individual

21 Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, fallo 3010/02, Considerando 2.

22 El Estado constitucional de derecho condensa las reglas del sistema jurídico que establece quién decide (la mayoría) y cómo se decide (por mayoría), reglas que identificaremos bajo la noción “democracia”, mientras que a aquellas que establecen sobre qué no se puede decidir ni siquiera por mayoría (los derechos fundamentales: vida y libertad), y a aquellas que fijan sobre qué no se puede dejar de decidir ni siquiera por mayoría (igualdad y solidaridad), las clasificamos bajo la noción de “República” en sus dos líneas, la liberal y la social, respectivamente (FERRAJOLI 2011: 27-39). Sobre ello sostendremos dos tesis: 1) la insuficiencia de la legitimidad democrática para la validez jurídica, y 2) la prioridad o jerarquía axiológica de la República sobre la democracia, que reconoce el derecho fundamental a la democracia, pues sobre el proceso democrático de la decisión no se puede decidir ni siquiera por procedimientos democráticos (SERRANO 2022: 206-210).

23 Zagrebelsky (2011: 152) dice textualmente: “Teniendo en cuenta la relación de tensión entre Constitución y democracia, se comprende lo delicado de la relación entre jurisdicción y legislación”.

24 En síntesis, se refiere a las normas jurídicas que protegen a otras normas jurídicas.

en el derecho fundamental de elegir las autoridades públicas del poder político (arts. 1, 22, 33, 37, 75 inc. 22 Constitución Nacional y 23 Convención Americana de Derechos Humanos).²⁵

En particular, a nuestro criterio, la incriminación del financiamiento ilícito de partidos políticos encuentra su objeto de tutela en la norma central referida al sistema de partidos políticos, la cual ofrece dos frentes: 1) la libertad de asociación-reunión-participación, y 2) la democracia interna en los partidos políticos.

La circulación de capital por fuera de las limitaciones constitucionales y legales afecta el marco asociativo adecuado en donde ejercer aquella libertad electoral fundamental, al punto tal que el anclaje material de ilicitud del tipo penal del delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos ha de encontrarse en la protección de las funciones constitucionales que titularizan de modo exclusivo en el ordenamiento jurídico argentino (art. 38, primer párrafo de la Constitución Nacional),²⁶ en la libertad de asociación-reunión-participación y, finalmente, en la democracia interna, como mínimo indisponible aun democráticamente.²⁷ Ello debe ser puesto en relación con la defensa del sistema democrático ante ataque (contra el Estado) mediante grave delito doloso (art. 36, quinto párrafo de la Constitución Nacional).²⁸

Al mismo tiempo, se tutela la democracia interna en tanto propiedad emergente del partido político y del sistema de partidos políticos, que habilita la modalidad de decisión en cuanto a la competencia (de la mayoría) y el procedimiento (por la mayoría) en las relaciones internas de los partidos políticos, en un grado admisible frente a la capacidad de autoorganización (eficacia de funcionamiento). Sus rasgos mínimos son la exigencia de garantizar las mayores oportunidades posibles a las afiliadas y los afiliados para participar en el proceso interno de las decisiones de actuación política y el sometimiento eficaz de los

25 Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina causa: "Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo", 09/04/2002. Votos de los Dres. Fayt y Petracchi, Considerando 8, y del Dr. Bossert, Considerando 16.

26 Dalla Vía (2013: 179-180) recuerda que, con anterioridad a la consagración expresa de los partidos políticos en el texto constitucional argentino, la jurisprudencia y la doctrina ya habían admitido su inserción constitucional con base en los artículos 1, 14, 22, y 33 de la Constitución Nacional.

27 Maroto Calatayud (2015a: 299 y 320-321). Agregamos que, sobre la organización democrática interna de los partidos políticos no se puede decidir ni aun democráticamente.

28 No es posible abundar sobre el enclave constitución que puede tener una eventual incriminación penal de las conductas de financiamiento ilícito de los partidos políticos en el orden constitucional argentino. Para un mayor análisis, ver Ríos (2022:185-205).

grupos dirigentes partidistas a una serie de mecanismos de control adecuados, relativos a cómo se accede al poder partidario y de qué forma se ejerce (en el plano organizativo, operativo o programático). Una imagen completa se integra con el reconocimiento de los/as afiliado/as como ciudadano/as, en tanto titulares de libertades fundamentales de expresión, de creación de corrientes internas de opinión, y de derechos a acceder a cargos partidarios y a formar parte de las listas en la oferta electoral partidaria, a la información y a las garantías adjetivas en los procesos políticos disciplinarios internos.

De ese modo, la democracia interna opera como límite a la facultad autoorganizativa, y tiende precisamente a preservar la existencia de un ámbito libre de interferencias de los poderes públicos en la organización y funcionamiento interno de los partidos políticos (NAVARRO 1999: 242).

Con base en lo señalado, cualquier tipificación autónoma del delito de financiamiento ilícito de partidos políticos en el ordenamiento jurídico penal argentino debería integrarse al capítulo de los atentados al orden constitucional y a la vida democrática, e incluirse en la nómina de los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional.²⁹

Dicha conclusión presenta las siguientes ventajas: evita o, al menos, morigerla la “espiritualización”³⁰ del objeto de protección y, a la vez, ofrece un criterio de proporcionalidad como guía del intérprete/argumentador, susceptible de control, para la intervención punitiva.

El sistema de partidos políticos es un objeto real del mundo real, que puede evitar o, al menos, moderar la “desmaterialización” del concepto “bien jurídico” en la tipificación autónoma del delito de financiamiento ilícito de partidos políticos, pues de lo que se trata es de proteger una concreta prestación funcional en un contexto normativo consolidado, es decir, un tópico nodal de la programación constitucional en nuestra propia organización institucional.

29 Bajo el título 10 del libro segundo “De los delitos” del Código Penal Argentino se encuentran catalogados los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, integrando el capítulo 1 sobre los atentados contra el orden constitucional y la vida democrática: la rebelión (alzamiento en armas), la amenaza de rebelión, la concesión de poderes tiránicos, el consentimiento y la colaboración del Estado de rebelión y la violación del patronato; el capítulo 2 sobre la sedición: sedición propiamente dicha (armamiento de una provincia contra otra y alzamiento en armas), motín (atribución indebida de los derechos del pueblo y alzamiento público); y el capítulo 3 sobre las disposiciones relativas a la regulación de situaciones especiales en relación con la rebelión, sedición o motín y a los delitos de conspiración, seducción de tropas y usurpación de mando e infracción al deber de resistencia.

30 Sobre la desmaterialización del bien jurídico, ver Müssig (2001).

En cuanto a la segunda ventaja, señalamos que, al definir la democracia interna como la “piedra de toque” o el núcleo fundamental de protección en la tipificación del financiamiento ilícito de los partidos políticos, no solo se contribuye a delimitar el alcance del tipo respecto de tipicidades adyacentes, sino que también se ofrece un criterio de proporcionalidad adecuado para la intervención penal. Esta última pues solo será legítima si resulta necesaria, adecuada e idónea para defenderla en el seno de las organizaciones políticas, en tanto graduación, razonablemente admisible, entre las tendencias opuestas “autorregulativas” de capacidad de organización por parte de la dirigencia partidaria (eficacia en el funcionamiento de la organización política) y “adaptativas” a las exigencias de mayor participación de las afiliadas y los afiliados en orden a dotar de legitimación al funcionamiento mismo del partido político (participación plural en las decisiones de la organización política).

Resumiendo, la especificidad de la ilicitud material del delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos consiste en la afectación de la programación misma de la participación democrática al atacar al sistema de partidos políticos (libertad de asociación-reunión-participación y la democracia interna en los partidos políticos). La relevancia de ese bien jurídico justifica adecuadamente la incriminación de conductas (graves) de recaudación, y aplicación de recursos económicos y financieros a la actividad política.

Actualmente, en Argentina, todas estas conductas de financiamiento ilícito son abordadas por otros tipos penales que no alcanzan a captar adecuadamente la especificidad señalada. Por ello, y como previo a una eventual y futura regulación sustancial, se deberá tener especialmente en cuenta aquello que se puede y debe proteger.

5. RECAPITULACIÓN A MODO DE CONCLUSIONES

Sin reproducir el clásico e irresuelto debate sobre la función del Derecho Penal acerca de la existencia y utilidad de los bienes jurídicos o la concentración en una sola estructura de legitimación de la intervención penal, como lo es la norma jurídica, hemos repasado las distintas definiciones del sustrato material de protección penal con el objetivo de aclarar cuál es la especificidad y legitimidad de la ilicitud (material) del delito de financiamiento ilícito de los partidos

políticos. Además, hemos puesto en relación el tópico con la propia Constitución Nacional argentina con la finalidad de sugerir que, si bien no existe un mandato de penalización sobre la materia, es posible, en cambio, identificar un espacio de legitimación constitucional. A su vez, hemos estratificado las distintas opiniones analizadas, y sostenemos que ninguna luce excluyente, con independencia de la impronta que exhiba (institucionalista o patrimonialista).

Luego, focalizamos en el concepto de sistema de partidos políticos y sus desagregados “libertad de asociación-reunión-participación” / “democracia interna”, por ser coordinadas necesarias para fijar o concretar el objeto de protección del delito de financiamiento ilícito de partidos políticos. Así, profundizamos en sus definiciones y alcances con el propósito de anclar el juicio de ilicitud material de un modo certero. Consecuentemente, establecimos la adecuada ubicación sistemática en la parte especial del Código Penal argentino, en la que debería tener cabida una eventual regulación del tipo autónomo analizado.

Por último, argumentamos en favor de las ventajas que una comprensión como la propuesta ofrece al estudio de la temática y que puede operar como guía o referencia en el momento legislativo, en caso de que se decida tipificar autónomamente el delito de financiamiento ilícito de los partidos políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Basso, Gonzalo Javier. 2017. “Delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”. En Molina Fernández, F., coord. *Memento práctico penal*, 1399-1408. Madrid: Francis Lefebvre.
- Bustos Rubio, Miguel. 2016. “El nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos”. *Revista Penal* (37), 61-79.
- Corcoy Bidasolo, Mirentxu, y José Ignacio Gallego Soler. (2015). “Título XIII bis. De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”. En Corcoy Bidasolo, M., S. Mir Puig y J. S. Vera Sánchez, eds. *Comentario al Código Penal. Reforma LO 1/2015 y LO 2/2015* (1.ª ed.), 1050-1055. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo. 2013. *Instituciones de Derecho Político y Constitucional. Derecho Político y Electoral* (1.ª ed., Vol. II). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- De la Mata Barranco, Norberto J. 2016. “La lucha contra la corrupción política”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (18), 1-25.
<http://bit.ly/3ibNJuk>
- Dopico Gómez-Aller, Jacobo. 2015. “Aproximación a las necesidades de reforma legal en relación con la respuesta penal a la corrupción política”. *Cuadernos Penales José María Lidón* (11), 257-284.
- Fernández, Gonzalo D. 2004. *Bien jurídico y sistema de delito* (1.ª ed.). Montevideo - Buenos Aires: B de F.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional* (1.ª ed.). Traducción de P. Andrés Ibañez. Madrid: Mínima Trotta.
- García Arán, Mercedes. 2016. “Sobre la tipicidad penal de la financiación irregular de los partidos políticos”. En Maqueda Abreu, M. L., M. Martín Lorenzo y A. Ventura Puschel, (eds.). *Derecho penal para un Estado social y democrático de derecho. Estudios penales en homenaje a Emilio Octavio de Toledo y Ubieto* (1.ª ed.), 589-605. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

- Gargarella, Roberto. 2014. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (1.ª ed.). Buenos Aires: Katz Editores.
- Gelli, María Angélica. 2008. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* (4.ª ed., Vol. I). Buenos Aires: La Ley.
- Hefendehl, Roland, Andrew von Hirsch, y Wolfgang Wohlers, eds. (2007). “El bien jurídico como eje material de la norma penal”. En *La teoría del bien jurídico. ¿Fundamento de legitimación del Derecho penal o juego de abalorios dogmático?* (1.ª ed.), 179-196. R. Madrid - Barcelona: Marcial Pons.
- Jakobs, Günther. 2020. *¿Protección de bienes jurídicos? Sobre la legitimación del Derecho penal* (1.ª ed.). Edición de J. C. Faira y traducción de P. R. Alflen y J. F. Quiñones. Buenos Aires: B de F.
- Javato Martín, Antonio María. 2017. “El delito de financiación ilegal de los partidos políticos (arts. 304 bis y 304 ter CP)”. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (19-26), 1-41. <http://bit.ly/3AEfTg>
- León Alapont, José. 2018. “El delito de financiación ilegal de partidos políticos desde la perspectiva de la responsabilidad penal de éstos como personas jurídicas”. *InDret Penal* (4), 1-36. <http://bit.ly/3V9iu1C>
- León Alapont, José. 2019. *La responsabilidad penal de los partidos políticos* (1.ª ed.). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Macías Espejo, Belén. 2016. “Sobre la incriminación de la financiación ilegal de partidos políticos en el artículo 304 bis del código penal”. *Cuadernos de Política Criminal. Segunda Época, II* (119), 121-156.
- Macías Espejo, Belén. 2018. “Del delito de participación en estructuras u organizaciones con finalidad de financiación ilegal de partidos políticos (art. 304 ter del código penal)”. *Dereito*, 27(1), 9-25. <https://doi.org/jnbf>
- Maldonado Fuentes, Francisco. 2018. “Delitos cometidos en torno al desarrollo de los procesos electorales: consideraciones sobre sus fundamentos y sistematización”. *Ius et Praxis*, 24 (3), 693-762. <http://bit.ly/3Xt5l4H>

- Maroto Calatayud, Manuel. 2015a. *La financiación ilegal de los partidos políticos. Un análisis político-criminal*. Madrid: Marcial Pons.
- Maroto Calatayud, Manuel. 2015b. “Financiación ilegal de partidos políticos”. En Quintano Olivares, G., ed. *Comentarios a la reforma penal de 2015* (1.ª ed.), 755-768. Pamplona: Aranzari. <http://bit.ly/3tS8Ynm>
- Maroto Calatayud, Manuel. 2017. “El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación”. En Gómez Rivero, M. y A. Barrero Ortega, eds. *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción* (1.ª ed.), 827-847. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Maza Martín, José Manuel. 2018. *Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos* (1.ª ed.). Madrid: Wolters Kluwer.
- Muñoz Cuesta, Javier. 2015. “La financiación ilegal de los partidos políticos. Estado actual de la cuestión. Examen del nuevo delito de financiación ilegal de partidos políticos”. *Aranzari Doctrinal* (5), 1-21.
- Müssig, Bernd. 2001. *Desmaterialización del bien jurídico y de la política criminal. Sobre las perspectivas y los fundamentos de una teoría del bien jurídico crítica hacia el sistema* (1.ª ed.). Colección de Estudios N.º 22. Serie orientada por Eduardo Montealegre Lynett, director del Centro de Investigaciones de Derecho Penal y Filosofía del Derecho. Bogotá: Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- Navarro Méndez, José Ignacio. 1999. *Partidos políticos y democracia interna* (1.ª ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nieto Martín, Adán. 2006. “Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10-13)”. En Arroyo Zapatero, L. y A. Nieto Martín, eds. *Fraude y corrupción en el derecho penal económico europeo: Eurodelitos de corrupción y fraude* (1.ª ed.), 117-138. Cuenca: Ediciones de la Universidad Castilla - La Mancha.
- Núñez Castaño, Elena. 2017. “Sobre la legitimidad de la tipificación penal del delito de financiación ilegal de partidos políticos en el marco de la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción”. En Gómez Rivero, M.

- y A. Barrero Ortega, eds. *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción* (1.ª ed.), 731-789. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Olaizola Nogales, Inés. 2014. *La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción. Una propuesta de regulación penal* (1.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Olaizola Nogales, Inés. 2015. "Medidas de regeneración democrática. La nueva regulación de la financiación de los partidos políticos en España". *Estudios de Deusto*, 63 (1), 327-358. <https://doi.org/jnbg>
- Pajares Montolío, Emilio. 2017. "La financiación de los partidos políticos". *Eunomía* (11), 176-210. <http://bit.ly/3OzY9Qy>
- Pérez Alonso, Esteban. 2018. "Régimen electoral penal y delitos electorales cometidos por particulares relativos a propaganda y encuestas electorales". En Suárez López, J. M., J. Barquín Sanz, I. F. Benítez Ortúzar, M. J. Jiménez Díaz y J. E. Sainz Cantero Caparrós, eds. *Estudios jurídicos penales y criminológicos. En homenaje al Prof. Dr. Dr. H. C. Mult. Lorenzo Morillas Cueva* (1.ª ed., Vol. II), 1443-1469. Madrid: Dykinson S. L.
- Pérez Alonso, Esteban, y Ricardo Martín Morales. 2017. "Referéndums, consultas populares y delitos electorales ¿Son aplicables los tipos delictivos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a las consultas populares?". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (19-32), 1-33.
- Pérez Rivas, Natalia. 2017. *El delito de financiación ilegal de los partidos políticos en el código penal español: regulación y propuestas de lege ferenda*. Documento, VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid.
- Puente Aba, Luz María. 2015. "Financiación ilegal de partidos políticos". En González Cussac, J. L. et al., ed. *Comentario a la reforma del código penal de 2015* (2.ª ed.), 947-964). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Puente Aba, Luz María. 2017. *El delito de financiación ilegal de partidos políticos* (1.ª ed.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Queralt, Joan J. 2012. "Reflexiones marginales sobre la corrupción". *Revista Crítica Penal y Poder* (2), 18-35. <http://bit.ly/3V3NzDM>

- Rebollo Vargas, Rafael. 2018a. “El delito de financiación ilegal de partidos políticos. (Problemas interpretativos y atipicidades)”. En García Arán, M. y J. Botella, eds. *Responsabilidad jurídica y política de los partidos en España* (1.ª ed.), 309-343. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rebollo Vargas, Rafael. 2018b. “La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas”. *Estudios Penales y Criminológicos*, XXXVIII (extr.) (38), 59-100. <http://bit.ly/3i8r7L9>
- Ríos, Leandro Damián. 2020. “¿Hacia la creación del fuero penal electoral? Diagnóstico y pronóstico sobre aspectos represivos de la ley de financiamiento de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 10 (10), 192-208. <http://bit.ly/3U2Mqer>
- Ríos, Leandro Damián. 2022. *Delitos y faltas electorales. Financiamiento ilícito de los partidos políticos* (1.ª ed.). Edición de J. L. Depalma. Buenos Aires: Hammurabi.
- Romero Flores, Beatriz. 2005. *Partidos políticos y responsabilidad penal. La financiación electoral irregular* (1.ª ed.). Barcelona: Atelier.
- Roxin, Claus. 2015. *Derecho Penal. Parte General. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito* (2.ª reimpresión ed., Vol. I). Traducción de D. M. Luzón Peña, M. Díaz y García de Conlledo y J. de Vicente Remesal. Madrid: Civitas - Thomson Reuters.
- Sáinz-Cantero Caparrós, José Eduardo. 2015. “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos”. En Morillas Cueva, L., dir. *Estudios sobre el código penal reformado. Leyes orgánicas 1/2015 y 2/2015* (1.ª ed.), 659-689. Madrid: Dikynson SL.
- Serrano Moreno, José Luis. 2022. *Sistemas jurídicos. Líneas básicas para una teoría general* (1.ª ed.). L. D. Ríos, ed. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de Granada.
- Sierra López, María del Valle. 2017. “El delito de financiación ilegal de partidos políticos: ¿mayor eficacia en la lucha contra la corrupción?”. En M. Gómez Rivero, M. y A. Barrero Ortega, eds. *Regeneración democrática y*

estrategias penales en la lucha contra la corrupción (1.^a ed.), 791-825. Valencia: Tirant lo Blanch.

Torres Figueroa, Angélica. 2016. “Los tipos penales creados por la ley n.º 20.900 para el fortalecimiento de la democracia”. *Revista Jurídica del Ministerio Público* (68), 25-53.

Zagrebelsky, Gustavo. 2011. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* (11.^a ed.). Traducción de M. Gascón. Madrid: Trotta.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

LEANDRO DAMIÁN RÍOS: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

LEANDRO DAMIÁN RÍOS

Doctor en Derecho, magíster en Derecho Penal y abogado especialista en Derecho Penal, egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral de la ciudad de Santa Fe, República de Argentina. Profesor adjunto ordinario de Derecho Penal – Parte General de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Exbecario de la Red Interuniversitaria Alfa, del Grupo Coimbra y del Programa de Erasmus Mundus. Disertante y docente invitado en diversas universidades argentinas y españolas. Autor de publicaciones sobre temáticas relativas al derecho penal, procesal penal, electoral, ambiental, de género y a la teoría general del derecho. Juez federal con competencia penal y electoral de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, República de Argentina.



Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México

FAN JUA RIVAS MALDONADO

<fj.rivas.maldonado@gmail.com>

Instituto Nacional Electoral (INE)

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

México

ORCID: 0000-0001-6264-3106

[Resumen] El incremento de la participación de las mujeres en los procesos electorales para los cargos de toma de decisión en los partidos políticos y en los distintos órganos de gobierno en México ha estado acompañado por diferentes acciones afirmativas necesarias para resarcir la posición de desventaja propiciada por un sistema político dominado por varones, que limitó el ejercicio de los derechos cívicos y políticos de las mujeres a lo largo de muchos años. La correcta aplicación del financiamiento para la formación de liderazgos femeninos es crucial en un país donde la población está conformada en su mayoría por mujeres, ya que justamente tiene como objetivo desarrollar competencias y conocimientos fundamentales para su participación política, además de permitir la disminución de brechas de género y la construcción de una sociedad más incluyente y democrática. En este estudio exploratorio-descriptivo, se presentan los principales obstáculos y limitaciones de la planificación y el gasto de este tipo de financiamiento en México.

[Palabras clave] Financiamiento público, capacitación, liderazgo, mujeres, fiscalización, México.

[Title] Public funding that promotes political leadership in women: findings based on the inspection carried out by the INE of Mexico

[Abstract] The increased participation of women in electoral processes for decision-making positions in Mexico —both in political parties and at different government bodies— has been accompanied by different affirmative actions necessary to redress the disadvantages created by a male-dominated political system, in which the exercise of women's civic and political rights was limited throughout the years. Thus, correctly applying the funding to provide women with leadership tools is crucial in a country where most of the population is female, since these tools aim to develop fundamental skills and knowledge for their political participation. This, in turn, allows to reduce the gender gaps and build a more inclusive and democratic society. This exploratory-descriptive study presents the main obstacles and limitations of planning and spending this type of funding in Mexico.

[Keywords] Political financing, training, leadership, women, control, Mexico.

[Recibido] 15/07/22 y [Aceptado] 28/10/22

RIVAS MALDONADO, Fan Jua. 2022. “Financiamiento público que promueve el liderazgo político de las mujeres: hallazgos a partir de la fiscalización realizada por el INE de México”. *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 99-124. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.03

1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres mexicanas están aún en una clara desventaja con respecto a su contraparte masculina, por haber sido excluidas históricamente de los espacios de toma de decisiones. Por siglos, la vida de las mujeres estuvo determinada por roles y estereotipos que impedían su presencia e incidencia en los cargos públicos. Ello ha repercutido en menores oportunidades de desarrollo en términos de educación, salud, empleo, economía, cultura, política, seguridad y en lo social, avivando con ello enormes diferencias en la toma de decisiones entre mujeres y hombres.

Si bien en 2018 celebramos los resultados electorales para el Poder Legislativo como producto del “sistema de paridad”, la realidad es que aún es necesario fomentar una cultura cívica que fortalezca la participación política y el libre ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía mexicana, la eliminación de los estereotipos, roles y relaciones de género, así como la violencia política, todos factores que obstaculizan la participación de las mujeres.

Los avances normativos para favorecer la participación de mujeres en política han incluido, por ello, medidas para incentivar su formación en competencias asociadas a la vida pública. En este contexto, se busca, además de condiciones de equidad en las reglas de competencia política, medidas que permitan que la capacidad y el liderazgo femenino sea valorado en la misma medida.

El financiamiento para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (también conocido como “financiamiento del 3 %”), en México, es el resultado de la necesidad de contar con mujeres con una mejor formación en temas necesarios para la competencia política y el propio ejercicio del poder. Este financiamiento representa un avance significativo para el fortalecimiento de cuadros y formación de liderazgos femeninos al interior de los partidos políticos en México.

A catorce años de la implementación del “financiamiento del 3 %”, se han observado avances y aspectos a mejorar respecto a la calidad de este tipo de gasto de las organizaciones políticas. La Unidad Técnica de Fiscalización, autoridad fiscalizadora del Instituto Nacional Electoral (INE), ha tenido un rol clave en la supervisión del uso adecuado de este financiamiento. Además,

ha promovido la mejora del modelo de fiscalización del gasto programado, sumando a sus funciones la revisión cualitativa de la planeación para la ejecución de los recursos, previa a la revisión y elaboración del informe anual. El espíritu de estas acciones, además de fungir como una medida preventiva para su correcta aplicación, es contribuir a contrarrestar la simulación, el subejercicio del gasto y las sanciones que se derivan de ello.

Para explicar lo anterior, en este trabajo se abordarán la normatividad para fortalecer la participación política de los liderazgos femeninos, el financiamiento para la formación de liderazgos femeninos en la política mexicana, los resultados del uso del financiamiento a partir de las acciones de fiscalización y los principales obstáculos identificados. Se trata de un estudio exploratorio-descriptivo, basado en la revisión de archivo de normativas y de informes de auditorías a los informes anuales de ingresos y gastos realizados por los partidos políticos.

2. CAMBIOS NORMATIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA

Contar con mujeres en los cargos de toma de decisiones en espacios que históricamente han estado al mando de hombres significa contar con una efectiva representación de todos los segmentos de la ciudadanía, sin distinción de sexo o género.¹ En México, la búsqueda de esta representación data de hace más de un siglo.² Durante los últimos treinta años, sin embargo, se han impulsado cambios normativos para permitir la incorporación activa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones del poder público, fortaleciendo con ello los derechos civiles y políticos expresados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los logros para el reconocimiento de los derechos políticos y la participación e incidencia política de las mujeres en México no

1 Las mujeres representan poco más del cincuenta por ciento de la población (el porcentaje es similar a nivel mundial) (COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS 2020).

2 El reconocimiento de ciudadanía para las mujeres mexicanas fue promulgado en la Constitución Política de 1917, aún sin derecho al voto. En 1946, se aprobó una iniciativa que permitía a las mujeres votar y ser votadas en elecciones municipales, la cual entró en vigor en 1947. Posteriormente, en 1953, se otorgó el derecho al voto a las mujeres a través del artículo n.º 34 de la Constitución, en el que se expresa: "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y tener un modo honesto de vivir" (GOBIERNO DE MÉXICO 2018; INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020). En 1955, las mujeres mexicanas por primera vez ejercieron su derecho al voto y a ser votadas (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020).

podrían explicarse sin los cambios en la legislación electoral. En ese sentido, como se muestra en la Tabla 1, la normatividad electoral ha cambiado en materia de cuotas de género, paridad y financiamiento para el liderazgo político de las mujeres en el caso de México, desde los años noventa.

Alcanzar una sociedad igualitaria, en términos de inclusión y reconocimiento de las mujeres en la participación política en México, ha sido un largo camino que ha implicado un esfuerzo considerable para especialistas, asociaciones feministas, organismos electorales y mujeres integrantes de partidos políticos. A través de la presentación de diversas iniciativas y mesas de trabajo se han logrado relevantes modificaciones normativas que se abordarán a lo largo de este trabajo.

El discurso de la importancia de la participación política de las mujeres es un tema común en todo el orbe. Como se ha mencionado, si bien en el caso mexicano la búsqueda del reconocimiento de derechos políticos data de varias décadas atrás, las recomendaciones y referencias internacionales han jugado un papel relevante en el planteamiento de las acciones e iniciativas que configuran nuestra normativa. Las referencias más relevantes son la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belém Do Pará, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2018).

En relación con la paridad, se pasó de un sistema de cuotas en las candidaturas a un sistema paritario. Sobre sus resultados, cabe señalar que en el recuento histórico sobre la cantidad de mujeres que han ocupado cargos relevantes de elección popular a la fecha en México, nos encontramos con destacadas candidatas a la presidencia de la República, pero ninguna presidenta; igualmente, con varias mujeres compitiendo por gubernaturas, pero solo recientemente empezaron a establecerse mecanismos para garantizar que las candidaturas de mujeres tuvieran posibilidades de ganar en sus entidades. Hasta 2022, de treinta y dos entidades federativas solo trece han sido gobernadas por mujeres: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Ciudad de México, Colima (dos ocasiones), Chihuahua, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala (dos ocasiones), Yucatán (en dos ocasiones) y Zacatecas (MILENIO 2017). En

el ámbito municipal el avance tampoco ha sido significativo. Es en el Poder Legislativo en donde se ha logrado incrementar la participación política de mujeres (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020; FREIDENBERG 2017). Con el avance de la incorporación en las reglas electorales del “principio de paridad” plasmado en la Constitución en 2014 —aplicable a las candidaturas para cargos legislativos en los ámbitos federal y local—, se vieron los primeros resultados en el proceso electoral de 2018, en el cual se alcanzó por primera vez la paridad en el Poder Legislativo en el ámbito federal en el Congreso y en el Senado de la República; y en diversas entidades también se alcanzó la integración de congresos paritarios (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2020). Posteriormente, en el proceso electoral intermedio de 2021 también se logró la paridad en el Congreso Federal.³

3 Asimismo, en la administración pública, el número de mujeres designadas en cargos relevantes de alta dirección en el sector público, en los diferentes órganos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y organismos autónomos, es, igualmente, una tarea pendiente.

TABLA 1

Legislación en materia de cuotas de género y paridad en México

Año	Cambios en la legislación electoral
1993	COFIPE: ⁴ “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.
1996	COFIPE: “Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el setenta por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la mayor participación política de las mujeres”.
	El COFIPE aplicó cambios en las cuotas de candidaturas para favorecer la participación de las mujeres. Art. 175-A: “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70 % de candidatos propietarios de un mismo género”. Art. 175-B: “Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político”. Art. 175-C: Integra lo que sigue:
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) le requerirá en primera instancia para que, en el plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública. • Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidaturas será acreedor de una amonestación pública. En caso de reincidencia, se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. • Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplicaron las siguientes modificaciones al COFIPE: • Art. 175: Fracción 3. Se modifica el concepto de “equidad entre hombres y mujeres” a “paridad de género” en la vida política, con el objetivo de propiciar una representación igualitaria.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • En ese mismo sentido, el artículo 129, en sustitución de lo contenido en el anterior 175-A, señala que las solicitudes de registro de candidaturas para el Poder Legislativo que presenten los partidos políticos o las coaliciones se integrarán con al menos el 40 % de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad, excepto en los casos de mayoría relativa.



4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

→	
Año	Cambios en la legislación electoral
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Durante el proceso electoral federal 2011-2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) impuso a los partidos políticos y coaliciones el deber de nombrar mínimo 120 y 26 fórmulas de candidaturas propietarias y suplentes de un mismo sexo para diputadas/os y senadoras/es respectivamente. Por su parte, el IFE emitió un acuerdo para establecer los criterios a los que los partidos políticos debían apegarse para cumplir con el mandato del tribunal.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • En la Ley General de Partidos Políticos y en la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales se establece que el principio de paridad es exigible para los partidos políticos en las candidaturas a cargos legislativos locales y federal. Eso no limita que en la legislación local puedan incluirse cargos ejecutivos (ayuntamientos o regidurías).
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones a la Ley General de Partidos Políticos. Se introducen nuevas reglas para prevenir, erradicar y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en la materia 1993, 1996, 2002, 2008, 2014, 2018 y 2020

Más recientemente, en abril de 2020, se presentaron las condiciones para aplicar modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,⁵ que conllevó modificaciones a la Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para sancionar la violencia política en los procesos electorales. Esto a raíz del aumento de casos de violencia contra mujeres candidatas en los recientes procesos electorales, tomando como referencia los procesos de 2018 y 2021, así como de los casos en que se presentaron obstáculos para la ocupación de un cargo. Con estas reformas se buscó que los partidos políticos realicen adecuaciones a sus estatutos para crear las condiciones necesarias para que, al interior de sus estructuras, las mujeres puedan ejercer libremente sus derechos políticos y se apliquen sanciones en el caso de presentarse alguna acción de violencia política.

Otras acciones afirmativas necesarias para avanzar en la ocupación de puestos de toma de decisión y en reglas más favorables para disminuir las brechas de género entre mujeres y hombres en los procesos electorales están referidas a las reformas sobre el financiamiento público. En el siguiente apartado, se presentará el desarrollo normativo de un tipo de financiamiento a favor de la participación política de las mujeres, el “financiamiento del 3 %”.

5 La “violencia política contra las mujeres en razón de género” comprende todas aquellas acciones u omisiones que se dirigen a una mujer por ser mujer (en razón de género), tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos políticos electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2017).

3. LA INTRODUCCIÓN DEL “FINANCIAMIENTO DEL 3 %”

Existe evidencia de que las mujeres pueden desarrollar un liderazgo más empático y son capaces de tomar decisiones relevantes dando prioridad al bienestar de la ciudadanía, en lugar de poner por delante los intereses políticos.⁶ En palabras de algunos especialistas, se dice que “la forma más eficaz de combatir la pobreza mundial, de reducir los conflictos civiles, incluso de reducir las emisiones de carbono, es invertir en la educación de las niñas e incorporar a las mujeres en la fuerza laboral formal” (YOUNG 2016). Sin embargo, aun cuando se cuenta con el reconocimiento de los derechos políticos y de la importancia de la participación de las mujeres en la esfera pública, tienen en común que siguen enfrentándose a cuestionamientos por su interés por hacer una carrera política, se pone en duda su capacidad para ejercer el poder y están sujetas a violencia política en razón de género.

En 2008, en México se introdujo la obligación para los partidos políticos de destinar un porcentaje de sus prerrogativas de gasto ordinario, en el marco del financiamiento público directo recibido, para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En 2014, este porcentaje se aumentó a 3 %. Esta acción afirmativa tomó como base la importancia de formar cuadros de liderazgos femeninos interesados en la participación política, y que cuenten con los conocimientos y competencias necesarias que les permitieran desempeñarse de forma efectiva en una campaña política, en un cargo partidista, o en cualquier otro cargo de poder en los diferentes órganos de gobierno. Es decir, se buscó el desarrollo de liderazgos políticos femeninos con competencias necesarias para una efectiva participación y desempeño en la esfera pública. Ello debía propiciar la igualdad de oportunidades para su desarrollo político.

El financiamiento público directo recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres (en adelante, “financiamiento del 3 %”) no forma parte del financiamiento para los procesos electorales, tiene

6 Claro ejemplo de ello fue el manejo al inicio de la contingencia sanitaria por la COVID-19, en que países liderados por jefas de Estado como Alemania, Finlandia, Islandia o Nueva Zelanda fueron capaces de tomar acciones mucho más rápidas, firmes y claras para la población, logrando controlar la crisis de forma casi inmediata. Esto en contraste con naciones como Estados Unidos, Reino Unido, España o Brasil (entre muchas otras) —todas naciones lideradas por hombres— y en donde la narrativa de las medidas de seguridad sanitaria y recomendaciones de la comunidad científica fueron rebasadas por el discurso político. En ese reciente ejemplo, los resultados en las referidas naciones de la toma de decisiones son contrastantes (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2020).

reglas bien definidas que impide que sea utilizado para actividades de campaña, o algunos otros gastos que no están directamente vinculados a actividades de capacitación, diagnósticos y difusión relacionadas con el rubro. En el caso del financiamiento en procesos electorales, se estableció en 2020 que no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40 % del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. El mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral.

Como se observa en la Tabla 2, el financiamiento del 3 %, desde 2012, involucra la presentación de un Plan Anual del Trabajo (PAT) ante la Unidad de Fiscalización para el seguimiento de los recursos etiquetados de actividades específicas, y de capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres. Asimismo, desde 2015, la presentación del PAT también es una obligación de los partidos locales, no solo los nacionales. Este es el más importante paso de la fiscalización, dado gracias a la Reforma Electoral de 2014. De esta reforma se desprenden nuevos retos en el seguimiento y comprobación de los recursos, ya que cada entidad tiene su propia legislación electoral y particularidades sociales, políticas, culturales, económicas y geográficas. De igual forma, cada partido local cuenta con reglas, estatutos, experiencia y estrategias distintas.

Otro hito significativo fue, en 2014, la aprobación por el Consejo General del Reglamento de Fiscalización del INE, en el cual se establecen las reglas de operación del gasto programado y, en 2015, de los Lineamientos del Gasto Programado. Estos instrumentos fueron reforzados en 2018 por el Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.

En 2020, el Reglamento de Fiscalización sufre modificaciones de carácter preventivo, para evitar conductas de omisiones o simulación en la aplicación del gasto para el liderazgo político de las mujeres. Asimismo, se introduce el concepto de violencia política como uno de los temas que deben abordar los partidos políticos en sus programas de capacitación para prevenir conductas que podrían configurarse en violencia política contra las mujeres en razón de género y que, por ende, podrían ser sancionadas.

TABLA 2

Desarrollo normativo del “financiamiento del 3 %” en México

Año	Normativa
2008	Se introduce la obligación a los partidos políticos de destinar el 2 % del presupuesto a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres.
2012	Se introduce la obligación a los partidos políticos nacionales de presentar un PAT ante la Unidad de Fiscalización, para el seguimiento de los recursos etiquetados de actividades específicas y de capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Con la transición del Instituto Nacional Federal (IFE) a Instituto Nacional Electoral (INE), la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización se volvió nacional. Por lo tanto, a partir de 2015 los partidos locales tienen la obligación de presentar su PAT ante la autoridad electoral. • Aprobación, por el Consejo General, del Reglamento de Fiscalización del INE, en el cual se establecen las reglas de operación del gasto programado. • Incremento al 3 % de la obligación de destinar presupuesto a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de las mujeres para partidos nacionales.
2015	Aprobación, por el Consejo General del INE, de los Lineamientos del Gasto Programado.
2018	<p>Aprobación, por el Consejo General del INE, del Protocolo para la Implementación de Buenas Prácticas en el Ejercicio de los Recursos del Gasto Programado: Capacitación, Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al Reglamento de Fiscalización. • Introducción del concepto de violencia política como uno de los temas que deben abordar los partidos políticos en sus programas de capacitación.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumentan las evidencias para la comprobación de ejercicio del gasto programado. • Presentación de informes trimestrales para reportar avances en el ejercicio del gasto programado. • Sanciones para disminuir las conductas por simulación y subejercicio del gasto.

Fuente: Elaboración propia con base en normativa en la materia 1993, 1996, 2002, 2008, 2014, 2018 y 2020

Este desarrollo normativo indica un proceso de aprendizaje, especialmente a nivel de los órganos encargados de la fiscalización de este tipo de financiamiento desde el INE. Esta institución, como parte de sus funciones, impulsa la correcta aplicación de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres mediante las reglas de fiscalización electoral, con el propósito de incidir en la creación de mejores condiciones de equidad y disminución de las brechas de género en la competencia electoral.

Respecto a las actividades de fiscalización del “financiamiento del 3 %”, se deben considerar los rubros de gasto permitidos por este, descritos en la Tabla 3. Como se observa, las actividades inscritas en este tipo de financiamiento son específicas y podrían considerarse fáciles de comprender. No obstante, como se verá posteriormente, aún se observan deficiencias en la efectividad de estos recursos, principalmente en los partidos del ámbito local.

TABLA 3

Uso de los recursos del “financiamiento del 3 %”

Rubros	Actividades permitidas
Capacitación y formación	<ul style="list-style-type: none"> • Organización y realización de cursos y talleres que permitan a las mujeres desarrollar habilidades y aptitudes, así como adquirir conocimientos y herramientas que favorezcan su liderazgo y participación política. • Organización y realización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, coloquios, seminarios o cualquier evento que permita la capacitación en temas relacionados con la situación que guarda la participación política de las mujeres; así como el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y programas orientados a dicho fin.
Investigación, análisis, diagnóstico y estudios comparados	<ul style="list-style-type: none"> • Investigaciones y diagnósticos cuyo objeto sea identificar e informar sobre la situación que guarda el ejercicio de los derechos de las mujeres en el ámbito político, a fin de generar indicadores que permitan el diseño e implementación de acciones y programas orientados a la disminución de brechas de desigualdad.
Divulgación y difusión	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración, publicación y distribución de libros, artículos, folletos, entre otros, que estén orientados a la difusión de las problemáticas, retos y avances en la participación política de las mujeres, así como a la promoción de sus derechos en el ámbito político. • Propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia.

Fuente: Instituto Nacional Electoral 2017

4. LOS RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL 3 %

En el primer ejercicio de fiscalización nacional realizado en 2016, en el que se debió fiscalizar también a los partidos locales, se aplicó la experiencia adquirida para el seguimiento de los recursos del liderazgo político de las mujeres

con los partidos nacionales, con el propósito de establecer y redefinir las acciones, considerando que ello conllevaba nuevos retos tanto para los partidos políticos como para la autoridad electoral.

Con la transición a una fiscalización nacional del INE se revelaron las malas prácticas en el ejercicio de los recursos por parte de diversos partidos políticos locales y, derivado de ello, se emitieron las sanciones y observaciones correspondientes. El resultado de las revisiones de los recursos mostró también que los partidos nacionales, con más tiempo de experiencia en la erogación de estos recursos etiquetados, en general, erogaban su gasto con mayor cuidado, mientras que los partidos del ámbito local, al menos en el ejercicio de 2017, incurrieron en mayor número de inconsistencias.

El resultado de dicha fiscalización se plasmó en el Dictamen y Resolución del Informe Anual 2015, con más de diez mil millones de pesos auditados. En este dictamen la sanción más importante tuvo que ver con un egreso no comprobado que asciende, entre todos los partidos, a una cifra de poco más de cien millones de pesos.⁷ Los partidos políticos observados y sancionados destinaron un importe insuficiente de los recursos etiquetados, además de que los aplicaron en actividades que no se vinculaban al objetivo del gasto o, en su caso, eran actividades sin objeto partidista.

Las medidas que se adoptaron en ese momento fueron extender una prórroga a los partidos políticos locales para que ejercieran sus recursos durante el siguiente periodo ordinario y que tuvieran oportunidad de adaptarse a las nuevas reglas de fiscalización.

En años subsecuentes se identificaron las mismas conductas de subejercicio de los recursos y de aplicación en gastos que no estaban alineados al mismo. Esta problemática de subejercer los recursos se ha observado de forma reiterada a la fecha, aunque debe reconocerse también que muchos de los institutos políticos se han esforzado por el cumplimiento de sus obligaciones.

7 En 2015, un dólar equivalía en promedio a 15.97 pesos mexicanos.

La información más reciente, resultado de la fiscalización de los recursos para el liderazgo político de las mujeres, es de 2020, año en que se contaba con 404 partidos políticos (diez partidos nacionales y 394 partidos locales).⁸ Recibieron un monto total de financiamiento de \$313 813 113; sin embargo, algunos partidos políticos presupuestaron un monto adicional⁹ de \$20 931 391 (pesos mexicanos), dando un total de \$334 744 504. Al final del ejercicio se identificó que se ejercieron y reportaron solamente \$313 387 918 que sí cumplieron con el objetivo del gasto, quedando, por lo tanto, un monto sin ejercer de \$21 356 586.

En 2020 también se identificaron quince conductas sobre la aplicación de recursos no alineados a los recursos y se emitieron 635 observaciones sancionatorias (26 a partidos nacionales y 609 a partidos locales), las cuales derivaron en sanciones económicas por un total de \$33 517 645.90 y 240 amonestaciones públicas.

La conducta más sancionada fue por el no ejercicio del gasto, por lo cual se sancionó a 140 partidos políticos (dos partidos nacionales y 138 locales). Las multas que se impusieron solo por esta conducta a los partidos que incurrieron en esta omisión sumaron un total de \$29 599 155.03 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2017).

En el siguiente cuadro se muestran las quince conductas sancionadas por el incumplimiento en el ejercicio de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

-
- 8 La legislación electoral mexicana contempla la creación de partidos nacionales y locales con reglas bien definidas en la Ley General de Partidos Políticos y en los códigos electorales de cada entidad federativa. Su existencia o extinción de igual forma está sujeta a diversas reglas, entre la que destacan la obtención de al menos el 2 % de los votos emitidos en los procesos electorales. Por esta razón, la cantidad de partidos políticos puede variar de un año a otro.
- 9 La norma permite a los partidos políticos incluir un presupuesto adicional sobre el monto autorizado para este rubro de gasto. Es decir, se pueden utilizar más recursos del financiamiento ordinario, superando el porcentaje mínimo establecido.

TABLA 4

Conductas sancionadas en 2020

Concepto	Casos	Sanción	%
Egresos no comprobados, falta de documentación comprobatoria del gasto	17	\$546 417.60	1.63 %
Gastos sin objeto partidista	8	\$2 419 178.62	7.22 %
No destinó el porcentaje establecido	130	\$29 599 155.03	88.31 %
Pago fuera del ejercicio	6	\$611 385.85	1.82 %
Actividades no informadas	39	\$26 064.00	0.08 %
Avisos extemporáneos	107	\$61 684.80	0.18 %
Omisión de presentar el estado de situaciones presupuestal	74	\$23 457.60	0.07 %
Gastos no vinculados	3	\$868.80	0.00 %
Modificaciones al PAT no informadas	29	\$99 113.60	0.30 %
Falta de muestras	70	\$46 046.40	0.14 %
Omisión de presentar PAT	51	\$17 376.00	0.05 %
PAT sin estructura	12	\$8 688.00	0.03 %
Omisión de presentar el registro ante INDAUTOR ¹⁰	31	\$22 588.80	0.07 %
Omisión de presentar evidencias de los mecanismos de difusión	47	\$27 801.60	0.08 %
Omisión de presentar el grado de cumplimiento de las actividades	11	\$7 819.20	0.02 %
Total	635	\$33 517 645.90	100 %

Fuente: Elaboración propia con información del Dictamen de 2020. Se precisa que las conductas de la 5 a 15 fueron consideradas de forma; sin embargo, para mayor claridad de este artículo, se clasificaron por separado

Como ejemplo de los hallazgos de recursos no alineados con el objeto del gasto en diferentes ejercicios de 2015 a 2020, sobresalen las compras de insumos y realización de las siguientes actividades:

- a) Bocinas, mochilas, combustible, detergente
- b) Vivienda y financiamiento para las mujeres
- c) Papelería, tóner para impresora

¹⁰ Instituto Nacional del Derecho de Autor.

- d) “Tiempo aire” electrónico (paquete de datos) para celular
- e) Pulseras de cáncer de mama
- f) Cine-debate: problemas rurales y ambientales
- g) Cursos: “Desarrollo de habilidades personales”, “Mujer en el arte”, “Contra la drogadicción de mujeres jóvenes”; pláticas de autocuidado de salud
- h) Talleres: “Comunicación e imagen personal”, “El reto de la energía verde”
- i) Impresión de biografías de líderes políticos
- j) Celebraciones del Día de la Madre
- k) Actividades de posicionamiento partidista

Como se puede observar, las actividades señaladas no propician el desarrollo de ninguna competencia ni conocimiento que ayude a las mujeres a su formación y empoderamiento político.

La autoridad electoral, con el apoyo de las organizaciones feministas, organismos internacionales y de las propias mujeres militantes de los partidos, ha impulsado acciones para mejorar la erogación de estos recursos.

5. LA RESPUESTA DEL INE

Como se ha mencionado anteriormente en este trabajo, la aplicación de los recursos para la formación de liderazgos femeninos presenta aún diversos obstáculos para su aplicación. Derivado de ello y de las revisiones y supervisión de actividades de fiscalización, se han identificado diversas áreas de oportunidad para lograr que los partidos políticos mejoren la erogación de recursos destinados al desarrollo político de las mujeres, de los cuales destacan los siguientes:

- a) Profesionalizar y capacitar con perspectiva de género al personal que tiene a su cargo el ejercicio de los recursos

- b) Planificar con el acompañamiento de los organismos de mujeres de los partidos políticos
- c) Elaborar diagnósticos orientados a la desigualdad de género en la participación política de las mujeres
- d) Formular proyectos con objetivos y metas claras, con lenguaje incluyente y perspectiva de género, que abarque el mayor número posible de personas
- e) Realizar programas de formación que permitan un verdadero desarrollo de habilidades de las participantes

Como resultado de las omisiones y malas prácticas en la erogación de los recursos del 3 %, el INE ha mejorado el modelo de fiscalización con perspectiva de género a partir del 2018 por medio de las siguientes acciones:

- a) Aprobación del Protocolo para la Promoción y Desarrollo del Liderazgo Político de las Mujeres
- b) Incorporación en la agenda política de temas como la paridad de género; acciones contra la violencia política; la integración de las listas para procesos electorales respetando las reglas de paridad; mejor diseño de sus programas de capacitación; y mejores contenidos en sus publicaciones editoriales e investigaciones
- c) Análisis cualitativo de los recursos para el liderazgo político de las mujeres mediante la revisión de los PAT presentados por los partidos políticos
- d) Emisión de observaciones y recomendaciones para mejorar la planeación y ejercicio del gasto
- e) Modificaciones en el reglamento de fiscalización, para que los partidos políticos incluyan en sus actividades de capacitación para la formación de liderazgos femeninos; el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género; presentación de informes trimestrales con avances de ejercicio del gasto; así como sanciones más severas en el caso de incumplir sus obligaciones de fiscalización

- f) La autoridad fiscalizadora del INE también ha tomado acción para contar con personal mejor capacitado en perspectiva de género, para contribuir a que la revisión de la auditoría contenga estos elementos
- g) Sistematización y automatización de varios procedimientos del gasto programado

Sin embargo, aún deben evaluarse y sistematizarse los resultados de estas iniciativas, a fin de proponer buenas prácticas para la aplicación del financiamiento en clave de género.

6. OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DEL “FINANCIAMIENTO DEL 3 %”

De las revisiones anuales efectuadas a la fecha sobre el gasto de liderazgo político de las mujeres, se han encontrado desviaciones en el uso de los recursos, que se atribuyen a desconocimiento, mala planeación, falta de diagnósticos, metas sin claridad, falta de compromiso y simulación.

Las revisiones del gasto para liderazgo político de las mujeres y las evidencias obtenidas de las verificaciones de las actividades realizadas por los partidos —realizadas entre 2015 y 2022— permiten identificar algunas conductas que obstaculizan el adecuado uso de los recursos, para las que la autoridad electoral ha implementado medidas para prevenir, erradicar y, en su caso, sancionar. Las conductas que al día se tienen identificadas son las siguientes:¹¹

6.1. LAS ESTRUCTURAS PARTIDISTAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ESTÁN USUALMENTE A CARGO DE HOMBRES

Las estructuras partidistas y la administración de los recursos están usualmente a cargo de hombres, lo que determina frecuentemente que la asignación de recursos en el periodo ordinario y en los procesos electorales sea inequitativa en detrimento de las mujeres.

En esta tesitura, hoy en día, a pesar de tener un rol relevante en el desarrollo social de México, en una época en que cada vez más mujeres han accedido a los

11 Estos hallazgos se han detectado durante la supervisión del ejercicio y la revisión de auditoría en diferentes ejercicios de 2015 a la fecha a los recursos que ejercen los partidos políticos en el rubro de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. Ver los dictámenes consolidados presentados por la autoridad electoral fiscalizadora como resultado de las auditorías a los informes anuales de ingresos y gastos realizados por los partidos políticos.

niveles educativos de mayor grado; de formar parte activa del mercado laboral; de encabezar importantes acciones en pro del desarrollo económico, de organizaciones civiles y de políticas públicas, las mujeres continúan estigmatizadas con estereotipos que las relegan a roles de amas de casa; de cuidado de niños/as y personas adultas, sin remuneración alguna y, en muchos casos, expuestas a situaciones de violencia doméstica.¹²

Es justamente aquí donde el correcto ejercicio de los recursos para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres es esencial. Ello afecta el financiamiento pues reproduce la falta de autonomía de las áreas de mujeres en los partidos políticos sobre la toma de decisiones para el ejercicio de sus recursos etiquetados. Entonces, se requiere una mayor sensibilización para realizar actividades que correspondan a las necesidades reales que tienen las mujeres para el desarrollo de su formación política.

6.2. BAJA CAPACIDAD DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL GASTO

Desde el punto de vista de la comprobación del ejercicio del financiamiento del 3 %, los mecanismos de planeación y aplicación del gasto en general de los institutos políticos son un aspecto a mejorar en este tipo de financiamiento. Esto debido a que las actividades de los PAT¹³ carecen de una visión estratégica orientada a alcanzar el objetivo del gasto programado,¹⁴ que es beneficiar al mayor número de mujeres militantes y simpatizantes, para mejorar sus oportunidades de participación y desarrollo en cualquiera de los espacios de la vida política y el servicio público. Entre los problemas que acarrea la baja capacidad de planificación y ejecución del gasto se encuentran:

12 Asimismo, se les incorpora en cargos sin poder de toma de decisiones en el mercado laboral, con sueldos inferiores a los de sus compañeros varones, efectuando aun las mismas labores (OCDE 2017).

13 El Plan Anual de Trabajo (PAT) del gasto programado es una herramienta metodológica a través de la cual los partidos políticos que cuentan con dicho financiamiento programan la ejecución de sus recursos, con una metodología que debe incluir objetivo, meta, público objetivo, fecha de realización y financiamiento asignado. El PAT debe presentarse ante la Unidad Técnica de Fiscalización en un plazo no mayor a treinta días una vez autorizado el financiamiento para partidos nacionales y locales por el INE y los Organismos Públicos Locales (OPLS), según corresponda (art. 170 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral de México).

14 El gasto programado se refiere a los recursos etiquetados a “actividades específicas” y a la “capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”. En algunas entidades, la legislación electoral contempla otros rubros de gasto, como es el caso de los recursos para “liderazgos juveniles”. En el Reglamento de Fiscalización y en los Lineamientos del Gasto Programado están enunciadas las reglas para la aplicación de estos recursos (art. 163 del Reglamento de Fiscalización).

- La simulación en el ejercicio de los recursos.
- El uso de los recursos en actividades que no generan conocimientos o competencias para la formación de liderazgos femeninos (por ejemplo, cursos de belleza, actividades deportivas y empresariales, pago de rentas de inmuebles o gastos operativos).

6.3. INCUMPLIMIENTO INTENCIONAL DE LOS CRITERIOS DEL FINANCIAMIENTO

A partir de los resultados de la fiscalización se observan conductas que dejan entrever que aun la mayoría de las dirigencias de los partidos políticos se enfocan solo en la comprobación del gasto, pero se resisten a utilizarlo en actividades que realmente cumplan con el objetivo de esta acción afirmativa. Es decir, se aplica una comprobación contable, pero no actividades que hagan aportaciones significativas al avance de las mujeres. La resistencia a aplicar la norma se puede manifestar de las siguientes formas:

- Desvío de recursos a actividades de posicionamiento partidista y de proceso electoral.
- Ocultamiento del financiamiento a los grupos de mujeres de instituciones partidistas.

7. CONCLUSIONES

El “financiamiento del 3 %” surgió de la necesidad de contrarrestar la posición de desventaja en la que se encuentran las mujeres en México, en términos de preparación para la competencia política y desempeño en cargos de toma de decisión en la esfera pública. Los cuestionamientos y obstáculos a los que se enfrentan, aun con todos los avances en favor del libre ejercicio de sus derechos políticos y de la aceptación de su participación activa en la vida política, hacen necesario que fortalezcan su liderazgo y se empoderen a través del dominio de competencias como discurso político, debate, mercadotecnia política, políticas públicas y derechos humanos, por citar solo algunos ejemplos.

Tras catorce años del ejercicio de los recursos para capacitación, promoción y desarrollo de los liderazgos políticos de las mujeres, se reconocen avances en el modelo que se ven reflejados en una cada vez mayor aceptación al interior de los institutos políticos de la importancia de contar con mujeres con mejores capacidades para la ocupación de cargos partidistas, cargos de elección popular y de toma de decisiones en los diferentes órganos de gobierno. Sin embargo, también se requiere mayor compromiso por parte de los partidos políticos para lograr su efectividad, pues aún se identifican resistencias y falencias al interior de las cúpulas partidistas para crear condiciones de igualdad para mujeres y hombres en los procesos electorales.

Esperamos que estos avances a favor de las mujeres se reflejen en los futuros comicios electorales locales que se tendrán en 2023 (Coahuila y Estado de México), así como los que se están preparando para 2024; sin embargo, el reto es, además de lograr la paridad en todas las entidades en los distintos órganos de gobierno, avanzar en la eliminación de brechas de género y mejorar las condiciones de igualdad entre mujeres y varones en el ejercicio de los cargos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Caminotti, Mariana. 2015. *Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado*. Chile: Mimeo.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos México. 2015. *Violencia política contra las mujeres en razón de género*. [Archivo PDF]. Instituto Nacional Electoral, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Instituto Nacional de las Mujeres, Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas. <http://bit.ly/3gAnnS2>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2020. *La participación política de las mujeres en México, 2020*. <http://bit.ly/3i8x6iV>
- Freidenberg, Flavia 2017. *La representación política de las mujeres en México*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México <http://bit.ly/3F2QdUw>
- Gobierno de México. 2018. “El 3 de julio de 1955 por primera vez la mujer mexicana emite su voto”. *gob.mx*. Acceso el 3 de julio de 2018. <http://bit.ly/3GNANoz>
- Instituto Nacional Electoral. 2017. *Reglamento de fiscalización*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral. 2018. “Protocolo para la implementación de buenas prácticas en el ejercicio de los recursos del gasto programado: capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres”. *Instituto Nacional Electoral (blog)*. Acceso el 24 de septiembre de 2018. <http://bit.ly/3U7JA7K>
- Instituto Nacional Electoral. 2020. “Cronología, Igualdad INE”. *Igualdad de Género y No Discriminación (blog)*. <http://bit.ly/3OzzQ5f>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer. Datos nacionales*. <http://bit.ly/3XLICRV>
- Milenio. 2017. Las gobernadoras que ha tenido México. *Milenio Digital*. Acceso el 8 de marzo de 2017. <http://bit.ly/3F009yf>

Organización de las Naciones Unidas. 2020. “Las virtudes de las mujeres en el poder ante las crisis”. *Noticias ONU*. Acceso el 8 de mayo de 2020.
<https://news.un.org/es/story/2020/05/1474002>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2017. *La lucha por la igualdad de género: Una batalla cuesta arriba*. <http://bit.ly/3F00lNZ>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<http://bit.ly/3U2S3t3>

Young, Gwen K. 2016. ¿Por qué se necesitan más mujeres en la política? [En línea]. *CNN Español*. Acceso el 3 de agosto de 2016.
<http://bit.ly/3VnBKYG>

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

FAN JUA RIVAS MALDONADO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre la autora]

FAN JUA RIVAS MALDONADO

Licenciada en Relaciones Internacionales y maestra en Administración de Empresas por la Universidad de las Américas. Diplomada en Mercadotécnica Política y Manejo de Conflicto y Control de Crisis por la Universidad Iberoamericana. Especialista en Análisis Político, Gobierno y Gestión Local y Políticas Públicas de México por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido asesora del director general en el Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros (BANSEFI), subdirectora de Imagen Institucional en la Sociedad Hipotecaria Federal, secretaria técnica y coordinadora de Relaciones Públicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y asesora en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la Unión. En el sector privado, ha sido analista política, consultora en temas político-electorales, de comunicación política y políticas públicas; así como directora general y miembro del Consejo del Binational Human Development Institute en Chicago. Actualmente es responsable de la Coordinación Operativa en la Unidad Técnica de Fiscalización en el Instituto Nacional Electoral (INE), en el que está a cargo de la fiscalización con perspectiva de género.



El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil: errores y aciertos

ANA CLAUDIA SANTANO
<anaclaudiasantano@yahoo.com.br>
Transparência Eleitoral Brasil
Brasil
ORCID: 0000-0002-0207-1510

[Resumen] La financiación pública de campañas es un tema de incipiente normatividad en Brasil, cuya evaluación es necesaria luego de tres procesos electorales realizados bajo este nuevo sistema. Con la entrada de ingentes recursos públicos en la política, se observan nuevas dinámicas con potenciales resultados problemáticos que requieren de una mayor exploración empírica. Para ello, este trabajo evalúa los resultados del Fondo Especial de Financiación de Campañas (FEFC) aprobado en 2017, comparando sus objetivos con los datos disponibles, a fin de verificar si, de hecho, se concretaron las finalidades legislativas. Así, este artículo describe la aprobación del FEFC, sus criterios de acceso y reparto de fondos, los partidos beneficiados, entre otros aspectos. Luego, se exponen datos referidos a los efectos observados, relativos al peso de los recursos públicos en las arcas partidistas, la distribución de los fondos entre partidos y dentro de estos, su impacto en el éxito electoral. Se concluye que ninguno de los puntos utilizados para la aprobación del FEFC son acordes con los datos recogidos, lo que obliga a un replanteamiento sustancial del modelo.

[Palabras clave] Financiación electoral, recursos públicos, partidos políticos, Brasil, candidaturas femeninas.

[Title] The Brazilian model for public financing of electoral campaigns: mistakes and successes

[Abstract] Public funding of political campaigns in Brazil is still a newly regulated topic, subject to necessary evaluations after only two elections—and a third one on its way—under this new system. The massive inflow of public resources into Brazilian politics shed light on new dynamics, with potential problematic consequences that require further empirical exploration. To this effect, this article evaluates the results of the Campaign Financing Special Fund (FEFC, in Portuguese) approved in 2017, and verifies if it in fact reached its legislative goal. Thus, this study describes the approval of the FEFC, its access and fund distribution criteria, the benefited political parties, among other aspects. Then, this study presents facts on the observed effects related to the weight of public resources in the finances of political parties, fund distribution between parties and inside them, and its impact on electoral success. Lastly, it concludes that none of the topics used to approve the fund match the data collected, which forces a deep change in the FEFC model.

[Keywords] Electoral financing, public resources, political parties, Brazil, women candidacies.

[Recibido] 12/08/22 y [Aceptado] 26/10/22

SANTANO, Ana Claudia. 2022. "El modelo de financiación pública de campañas electorales en Brasil: errores y aciertos". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 125-158. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.04

1. INTRODUCCIÓN

Brasil cuenta con un sistema legalmente mixto de financiación electoral, aunque en la práctica es predominantemente público. Antes de 2015, el sistema era sobre todo privado debido a la fuerte presencia de aportes económicos de personas jurídicas (alrededor del 95 %); sin embargo, después de la decisión del Supremo Tribunal Federal (STF) en 2015 declarando la inconstitucionalidad de dichas donaciones (Acción Directa de Inconstitucionalidad – ADI¹ 4650),² los recursos públicos terminaron por tener un protagonismo impar en la dinámica electoral. Ello provocó un profundo cambio en el panorama político-partidista, que se hizo patente en las elecciones realizadas bajo este enfoque (SPECK 2016).

La decisión del STF puede ser clasificada como una de las más polémicas que han existido en el campo del Derecho Constitucional y Electoral, siendo el debate alrededor de esta de mayores alcances que la misma ley en cuestión (SANTANO 2015, 2016). Los partidos intentaron “recuperar” dichas donaciones privadas principalmente durante la reforma política de 2015, que se desarrolló de forma paralela al juicio de la ADI 4650. En esta coyuntura tensa entre el Poder Legislativo y el Judicial, el primero intentó preservar las condiciones económicas de las campañas electorales, y el segundo se esforzó para imponer cambios sustanciales con bases éticas. Cuando la opinión pública —enrarecida en aquel periodo— se hizo prevaleciente, el Poder Judicial terminó por “ganar” esta batalla, aunque no sin críticas.

Ya en 2017, y sin muchas alternativas de cómo satisfacer la fuerte necesidad por recursos económicos identificada durante las elecciones locales de 2016,³ los partidos parlamentarios empezaron el movimiento de aprobación de un mecanismo de financiación pública de campañas, que se acordó llamar Fondo

1 Una Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) es la acción que tiene por objeto declarar la inconstitucionalidad de una ley o parte de ella, es decir, contraria a la Constitución Federal.

2 Este fallo del Tribunal Constitucional brasileño fue motivado principalmente por los escándalos de corrupción en el caso conocido como “Lava Jato”, en el que se identificaron movimientos financieros sospechosos con recursos de una empresa estatal petrolífera que permitía filtrar recursos a las campañas electorales, al margen de la legislación vigente. Sobre el tema, ver Santano (2020).

3 Las elecciones de 2016 se caracterizaron por una fuerte escasez de recursos económicos, que hizo que quien tuviera más recursos propios contara con más condiciones de elegirse. Sobre el tema, ver Zelinski (2020).

Especial de Financiación de Campañas (FEFC).⁴ Se trataba de un tipo de recursos que sería transferido a los partidos con fines únicamente electorales. Aunque se llamaba “fondo”, era alimentado directamente por recursos públicos originados de dotaciones presupuestarias específicas en el año electoral.

Y así fue: con miras a las elecciones generales de 2018 se aprobó este modelo de financiación pública electoral que, al lado de los aportes públicos para el mantenimiento ordinario de los partidos, se volvería la principal fuente de recursos en la política electoral brasileña. Desde entonces, los cambios en el diseño institucional de la financiación, así como de la competición partidista, ocurren a pasos agigantados, sin que se destaque un debate o estudio significativo sobre estos. Es justamente sobre los cambios respecto al financiamiento electoral que tratará este artículo.

El método utilizado es el empírico-analítico a partir de datos oficiales sobre la distribución y evolución de los recursos públicos a ser empleados en las campañas electorales, así como el descriptivo a partir de literatura especializada, que permite la elaboración de algunas recomendaciones de mejora del sistema desde el punto de vista legislativo.

2. LA CREACIÓN DEL FEFC Y EL GIRO HACIA EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN BRASIL

Brasil no cuenta con una larga experiencia respecto a la financiación pública directa de las campañas electorales. En todas las legislaciones que antecedieron a la introducción del FEFC en 2017, no había menciones sobre reglas de financiación pública electoral (BACKES 2001). No obstante, antes del FEFC, había aportes públicos a las campañas electorales por medio del Fondo Especial de Asistencia Financiera a los partidos políticos o Fondo Partidario⁵ (*Fundo Partidário*, en portugués), que correspondían a recursos destinados a la financiación ordinaria de las organizaciones partidarias, pero con autorización legislativa

⁴ Traducción directa del nombre en portugués, que es *Fundo Especial de Financiamento de Campanhas*.

⁵ Según el artículo 38 de la Ley n.º 9.096/95, el Fondo Partidario está constituido por a) multas y sanciones pecuniarias aplicadas en los términos del Código Electoral y leyes conexas; b) recursos financieros que les fueran destinados por ley, permanentemente o no; c) aportes de personas físicas y jurídicas realizados por transferencia bancaria directamente en la cuenta del fondo; y d) dotaciones presupuestarias de la Unión (gobierno central de Brasil), con un valor anual nunca inferior al número de electores/as inscritos al 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por 0.35 céntimos de real, en valores de agosto de 1995.

para que una parte sea utilizada en las campañas electorales (art. 44, III, Ley n.º 9.096/95). Está claro que, al estar los partidos autorizados a utilizar dichos recursos en sus campañas electorales, no se podía considerar dicha financiación como exclusivamente ordinaria. Con todo, su fin era el mantenimiento de las organizaciones partidarias y, hasta el día de hoy, constituyen una importante fuente de recursos de especial importancia para las fuerzas políticas pequeñas y extraparlamentarias (KRAUSE *ET AL.* 2015).

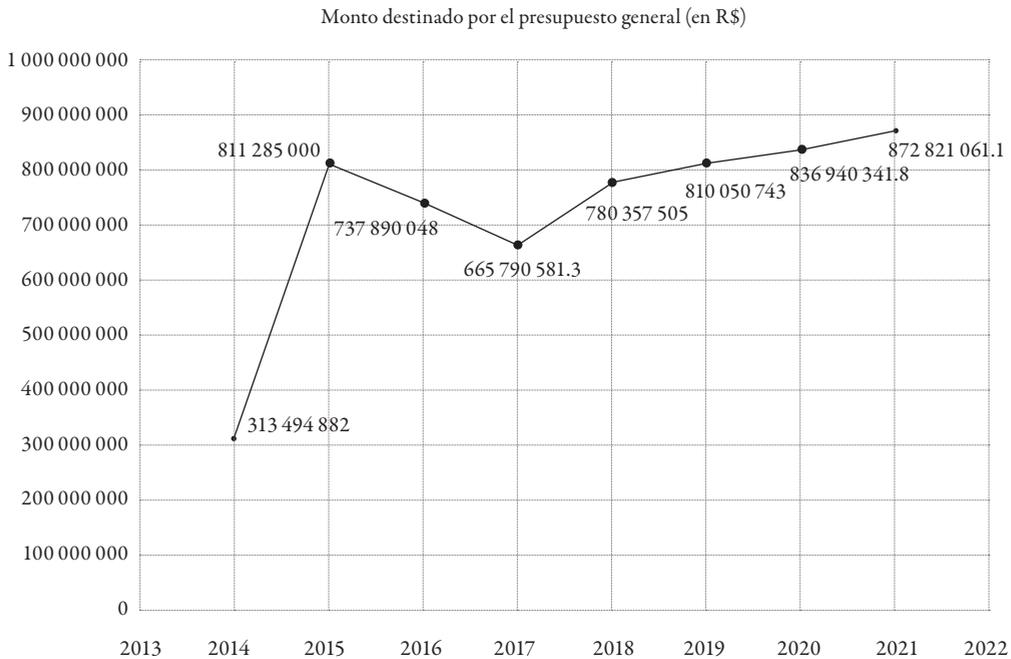
El Fondo Partidario se caracteriza por ser un modelo con criterios excluyentes de acceso y reparto de financiamiento político, ya que ignora a los partidos con representación en el Senado o en las casas legislativas de los estados y favorece principalmente a los partidos que obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados.⁶ Así, consta en el artículo 41-A de la Ley n.º 9.096/95 que, del total de recursos del Fondo Partidario: (i) el 5 % debe ser destinado a todas las organizaciones partidarias registradas ante el Tribunal Superior Electoral (TSE) y, por tanto, debidamente reconocidas; y (ii) el 95 % debe dividirse entre los partidos en relación con la proporción de votos obtenidos en las últimas elecciones generales para la Cámara de los Diputados.

Una característica clave del Fondo Partidario, además de su distribución, es que una de sus fuentes corresponde a los aportes de personas físicas y jurídicas, que se deben transferir directamente a la cuenta del fondo. En 2015, como se mencionó en la introducción, se prohibieron los aportes de personas jurídicas, lo que generó una caída respecto al monto asignado al Fondo Partidario. No obstante, el Fondo Partidario iniciaría una tendencia al alza con la aprobación del FEFC en 2017 (Ver Gráfico 1). Ello sugiere el impacto de estos hitos sobre la financiación política brasilera, el cual fue alertado en su momento (SANTANO 2014; CERVI 2016; DESCHAMPS *ET AL.* 2021).

6 No obstante, esta no es una característica del sistema brasileño. Claramente hay una concentración de criterios de reparto en la conformación del grupo parlamentario en la Cámara de Diputados, ignorando que los partidos en Brasil deben ser nacionales por obligación constitucional (art. 17) y que pueden tener presencia variada en sus diversas casas legislativas estatales en regiones del país (MEZZAROBÀ 2018).

GRÁFICO 1

Evolución de recursos del fondo partidario (2014 – 2021)

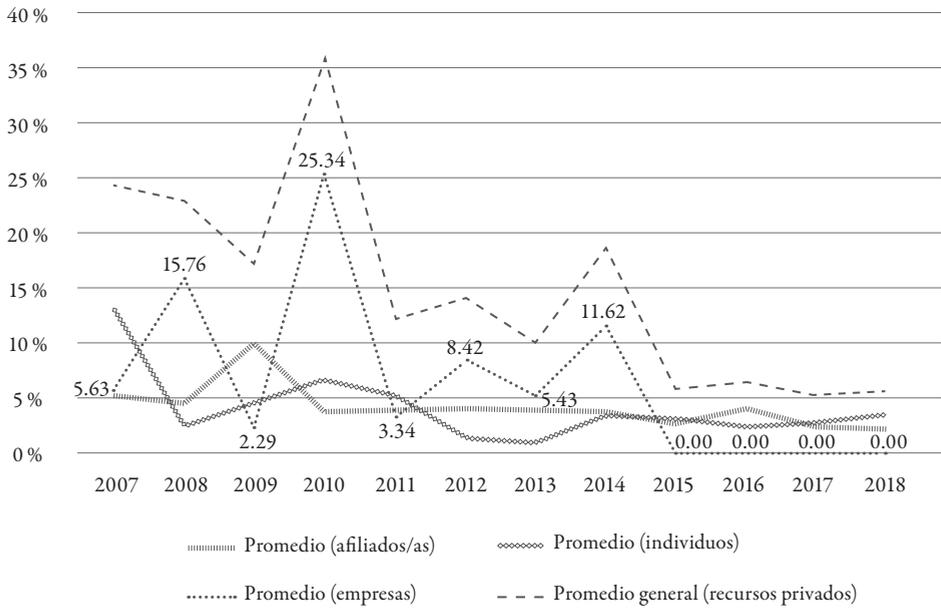


Fuente: Elaboración propia con datos del TSE (2022)

Con la prohibición de aportes de personas jurídicas, se dejó un vacío significativo en los aportes privados del Fondo Partidario que otras donaciones privadas (de individuos y afiliados/as) no tuvieron la capacidad de llenar. De hecho, las donaciones de personas físicas y de afiliados/as no habían tenido una fuerte presencia en las arcas de los partidos entre 2007 y 2018, mientras los recursos de personas jurídicas (ver Gráfico 2) tenían mayor presencia, especialmente en 2008, 2010 y 2014.

GRÁFICO 2

Proporción anual de fondos privados en los presupuestos partidistas

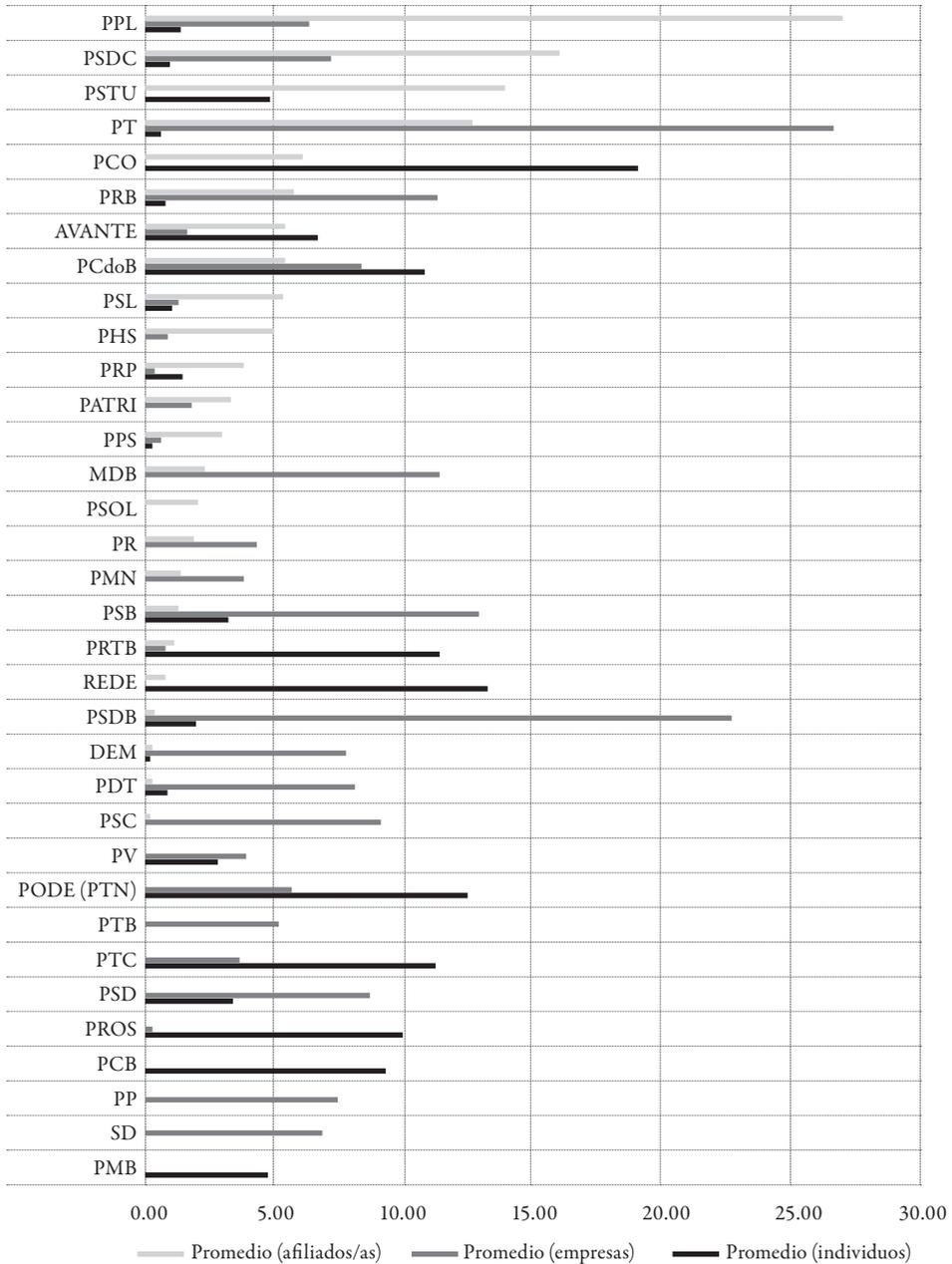


Fuente: Elaboración de Silvana Krause (2022)

Por su parte, si observamos el financiamiento privado por partido, queda claro que los aportes de personas jurídicas (empresas) fue, en alrededor del 44 % de los casos, la principal fuente de financiamiento privado.

GRÁFICO 3

Proporción de fondos privados en los presupuestos partidistas, por partido (2007-2018)

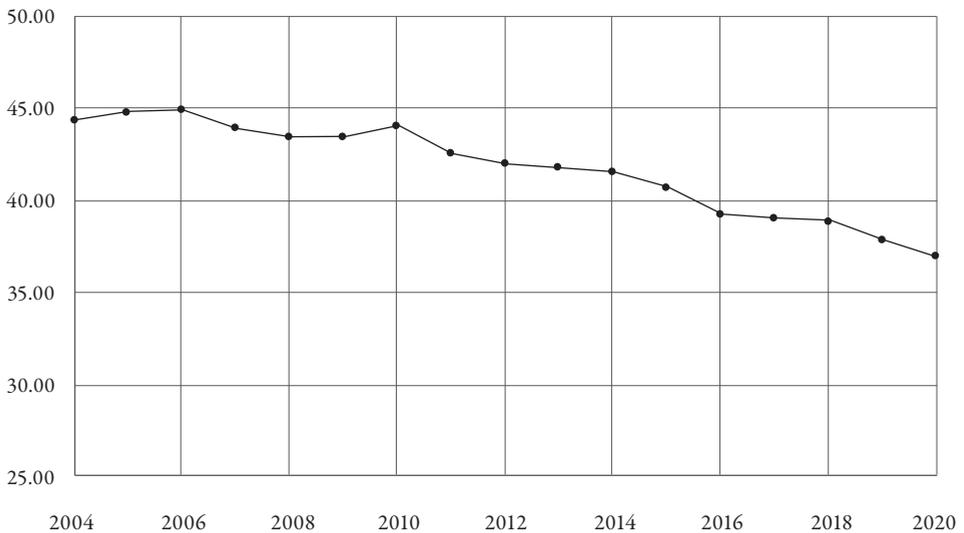


Fuente: Elaboración de Silvana Krause (2022)

Asimismo, cabe señalar que, en Brasil, desde el 2006 se observa una tendencia negativa respecto al alcance numérico de la militancia, que parece agudizarse entre 2010 y 2014. Esta puede ser una variable a considerar para comprender el menor peso de las donaciones de individuos y afiliados/as, respecto a las de personas jurídicas (empresas), ver Gráfico 4.

GRÁFICO 4

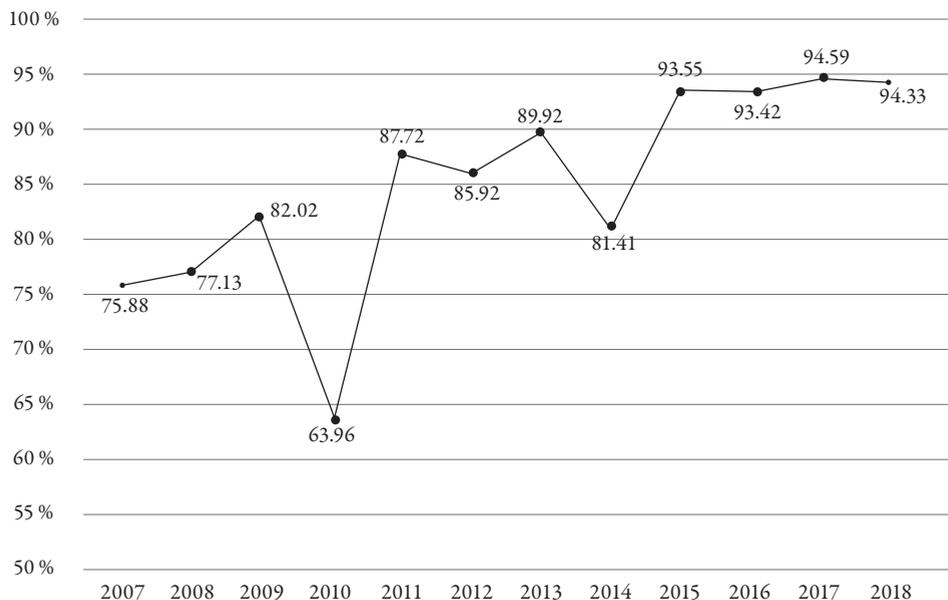
Proporción de afiliados/as de cuatro de los principales partidos en el periodo analizado, en relación con el total de electores/as brasileños/as



Fuente: Elaboración de Silvana Krause (2022)

Con todo, la prohibición de donaciones de personas jurídicas por parte del STF en 2015 y el consecuente giro, en 2017, al financiamiento público orientado a campañas electorales, tuvieron como efecto directo el aumento de la proporción de recursos de origen público en las arcas partidarias. A partir de 2015, entonces, se observa que esta proporción supera el techo histórico del 89.92 % de forma continua hasta el 2018.

GRÁFICO 5

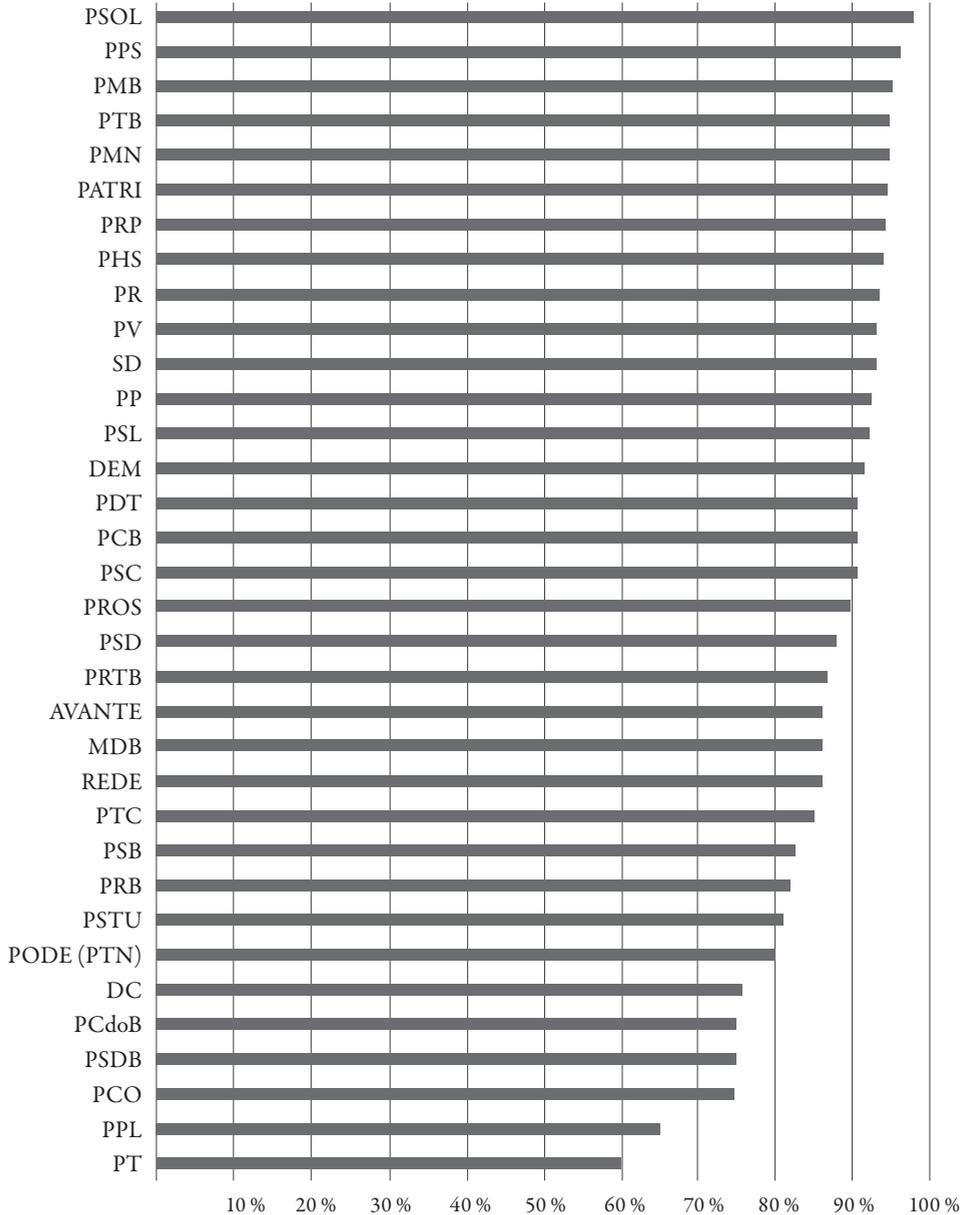
Proporción anual de recursos públicos en los presupuestos partidarios
(2007 - 2018)

Fuente: Elaboración de Silvana Krause (2022)

En el Gráfico 6 es posible observar que hay variaciones en el peso —o dependencia— de los partidos hacia los recursos públicos. Por ejemplo, el Partido de los Trabajadores (PT) es el que menos recursos públicos tiene en sus presupuestos —alrededor de 60 %—, pero es uno de los que más recursos del FEFC recibe para sus campañas debido al tamaño de su grupo parlamentario en la Cámara de Diputados. Es decir, aunque el PT reciba menos recursos públicos, todavía cuenta con otras fuentes de recaudación de recursos. Pero este tipo de casos son minoría, pues al menos dieciocho organizaciones partidarias cuentan con recursos públicos que representan 90 % o más en sus presupuestos. Otras diez se ubican en el margen de 80 % del presupuesto compuesto por estos recursos, restando otras seis que oscilan entre 70 % y 60 % del total de sus presupuestos.

GRÁFICO 6

Proporción de recursos públicos en los presupuestos partidarios,
por partido político (2007 - 2018)



Fuente: Elaboración de Silvana Krause (2022)

Cabe mencionar que la ideología no parece ser un factor que se incluya en la participación de los recursos públicos en los presupuestos partidistas, considerando que los dos extremos del gráfico son ocupados por partidos de izquierda —PSOL corresponde a la izquierda, más al extremo, y PT, más al centro—. Los partidos de derecha —centro y extremos— pueden ser encontrados en todo el gráfico, como es el caso del PSL (extrema derecha) y el DEM (centroderecha).⁷

En este contexto tiene cabida una iniciativa como la del FEFC que, en 2017, refuerza los presupuestos partidarios con recursos públicos, dando inicio a un modelo de financiamiento político predominantemente público en Brasil.

3. EL MODELO BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA DE CAMPAÑAS: EL FONDO ESPECIAL DE FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS (FEFC)

Parlamentarias y parlamentarios justificaron la aprobación del FEFC señalando que promovía la igualdad entre contendientes electorales gracias al acceso a los recursos públicos, y que este tipo de financiamiento aportaría a la lucha contra la corrupción. La distribución desigual no solo habría estado afectando a los partidos políticos, sino a las candidaturas de grupos históricamente excluidos, como las mujeres. Haciendo eco del debate sobre la reforma de 2015, se sumaba una preocupación por una eventual petrificación del sistema de partidos, su cartelización y el abandono de sus bases.⁸

El FEFC fue aprobado utilizando reglas de reparto similares a las del Fondo Partidario. Según los criterios descritos en el artículo 16-D de la Ley n.º 9.504/97, del total de recursos para el FEFC, el 2 % es distribuido igualmente para todos los partidos; el 35 % se divide entre los partidos que hayan obtenido al menos un escaño en la Cámara de Diputados, conforme la proporción de votos obtenidos por estas organizaciones en la última elección general para dicha casa legislativa; el 48 % es repartido entre los partidos según la proporción del número

7 En muchos de los casos en los que los partidos tienen en sus presupuestos más de 90 % de recursos públicos, esto corresponde a opciones políticas que no se encuentran muy demarcadas ideológicamente para el electorado brasileño. Muchos son partidos pequeños, como el PTB, PMN, PV, SD y PHS, y algunos incluso ni siquiera existen más porque, bien cambiaron de nombre (o hicieron *rebranding*, fenómeno que ocurrió en Brasil a partir de 2014, ver Régis *et al.* 2018). Este fue el caso de PPS, que actualmente se llama “Ciudadanía”, o de PHS, que fue incorporado por Podemos y DEM, que se fundió con el PSL, formando el União Brasil— (TSE 2022b).

8 En el voto del ministro del TSE Luiz Fux, sobre la ADI 4650, se señalaba que los aportes de personas jurídicas podrían ser un factor que favorecía las candidaturas con ingresos en el cuartil superior. Dichas donaciones eran las responsables de este desequilibrio en la contienda electoral (HOROCHOVSKI 2022).

de representantes titulares en la Cámara de Diputados; y el 15 %, según la proporción de representantes en el Senado Federal (también titulares). Así, al menos aparentemente, estos criterios son menos excluyentes que los del Fondo Partidario; sin embargo, el peso del éxito electoral en la Cámara de Diputados es todavía fuerte, lo que *per se* afecta las estrategias partidarias.

De acuerdo con la norma, los recursos del FEFC solamente son transferidos a los partidos por el TSE después de la definición de criterios para su distribución interna (art. 16-C, §7), aprobados por mayoría absoluta por las y los integrantes de cada órgano de las direcciones ejecutivas nacionales de los partidos, y de manera pública. Ello permite la concentración de recursos en la dirección nacional, agudizando los problemas de democracia interna (SILVA 2021).

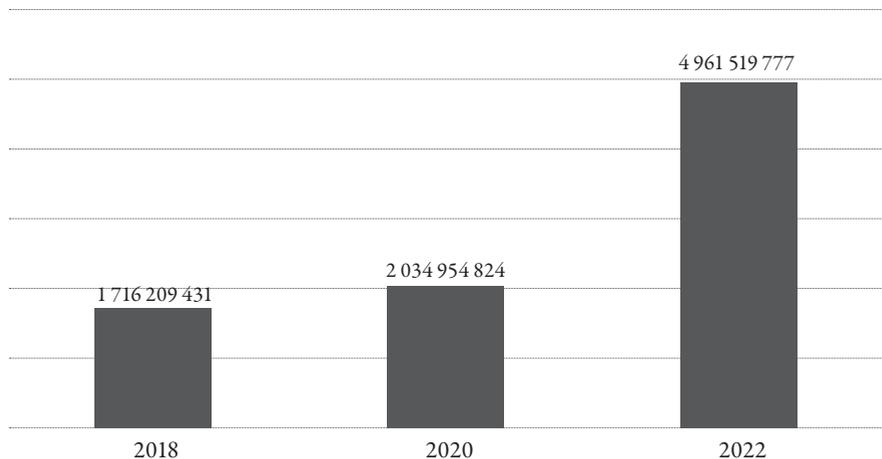
Por su parte, según el artículo 16-C de la Ley n.º 9.504/97, el FEFC tiene dos fuentes: a) una dotación presupuestaria de la Unión, determinada para el año electoral, con base en un mínimo establecido por el TSE en cada elección; y b) parte de los recursos de reserva específica para programas resultantes de enmiendas impositivas de grupos parlamentarios estaduais, señalada en el proyecto de ley presupuestaria anual.

En 2022, como se observa en el siguiente gráfico, hubo un importante incremento en el FEFC, que puede ser interpretado como un ajuste basado en la experiencia de 2018 y 2020, y/o en la demanda de recursos públicos por parte de los partidos. Como hemos visto, la anulación del financiamiento privado por vía de personas jurídicas afectó los recursos partidarios y esto dio lugar a un financiamiento político sostenido por recursos públicos.

GRÁFICO 7

Evolución de recursos referentes al FEFC

Valor destinado por el presupuesto general



Fuente: TSE (2022a)

En esa línea, en 2018, cuando se realizaron las primeras elecciones con aplicación del FEFC, se puede observar que los recursos económicos de candidaturas y partidos disminuyeron casi en 35 % respecto a los de 2014. Es decir, la introducción del FEFC en 2017 no palió la ausencia de aportes de empresas, lo que, como se ha visto, podría explicar el aumento significativo y pragmático del FEFC en 2022.

TABLA 1

Recursos recibidos por candidaturas y partidos (elecciones de 2014 y 2018)

	N 2014	R\$ 2014	N 2018	R\$ 2018	Var N %	Var R\$ %
Candidatos/as	25 471	5 615 634 689.61	28 077	3 362 956 745.73	+17.56	-40.11
Partidos	971	3 452 619 304.61	6402	2 560 620 090.23	+559.32	-25.83
Total		9 068 253 994.22		5 923 576 835.96		-34.67

Fuente: Elaboración de Rodrigo Horochovski (2022)

4. ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL

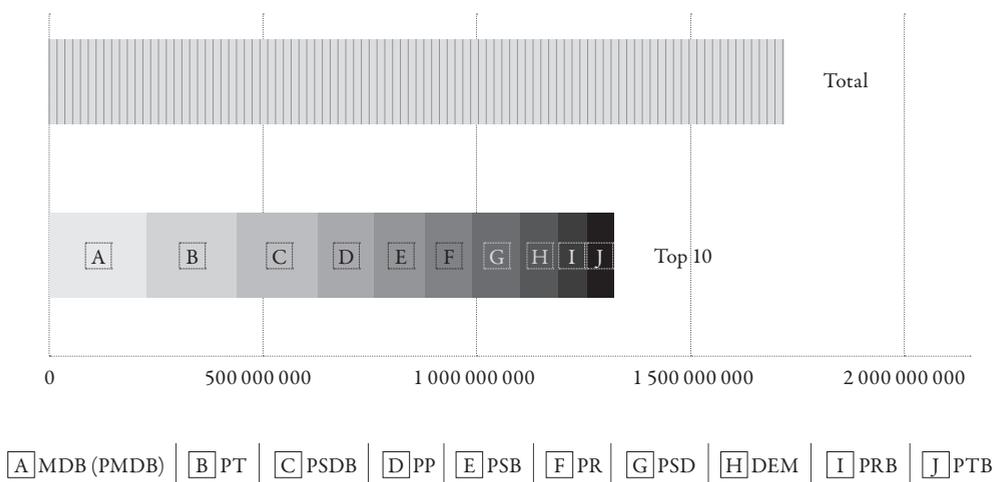
Luego de la implementación del FEFC en las elecciones generales de 2018 y 2022 (y las elecciones locales 2020) es posible explorar, con los datos disponibles, si los efectos esperados se corroboraron. En esta sección se describen los aspectos problemáticos relacionados con la implementación del FEFC de cara a sus objetivos en el discurso legislativo.

4.1. LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN INTERPARTIDARIA DE RECURSOS DEL FEFC

Al analizar la distribución de los recursos del FEFC entre los partidos se puede verificar si se vienen cumpliendo con el objetivo de conseguir una mayor igualdad de recursos entre ellos. Con este fin, se toman como base las diez organizaciones partidarias que reciben mayores recursos del FEFC y se compara la suma de sus ingresos por FEFC con la suma del total recibido por más de treinta organizaciones políticas. En las elecciones de 2018, diez organizaciones recibieron R\$ 1 320 822 163,18, que corresponde a 76.96 % del monto total.

GRÁFICO 8

Distribución de recursos del FEFC en 2018

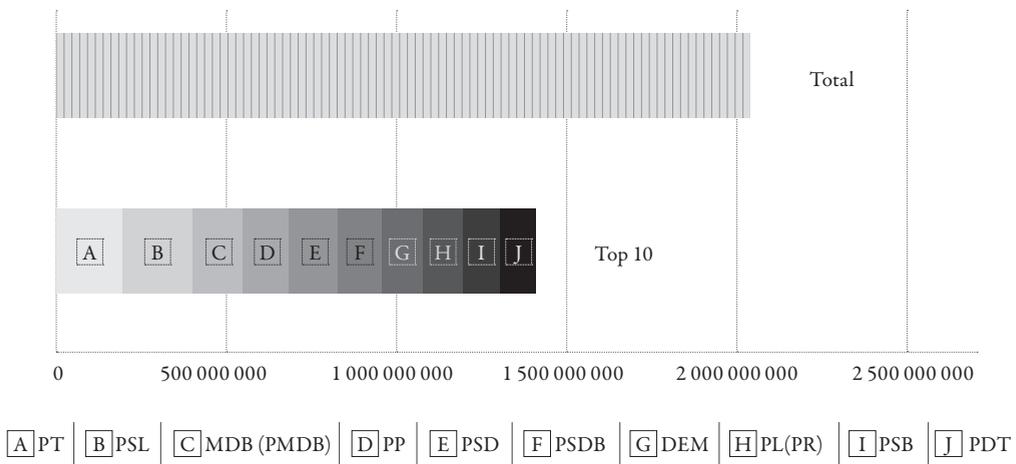


Fuente: Elaboración propia con base en TSE (2018)

En las elecciones locales de 2020 la concentración de recursos se repitió, considerando que el cálculo de su distribución toma como base la conformación de los grupos parlamentarios resultantes de las elecciones generales, llevadas a cabo en 2018. Estos diez partidos recibieron en total R\$ 1 410 278 981,49, equivalentes al 69.30 % del total de 33 partidos, lo que demuestra nuevamente la concentración de recursos en menos de un tercio de los partidos existentes.

GRÁFICO 9

Distribución de recursos del FEFC en 2020

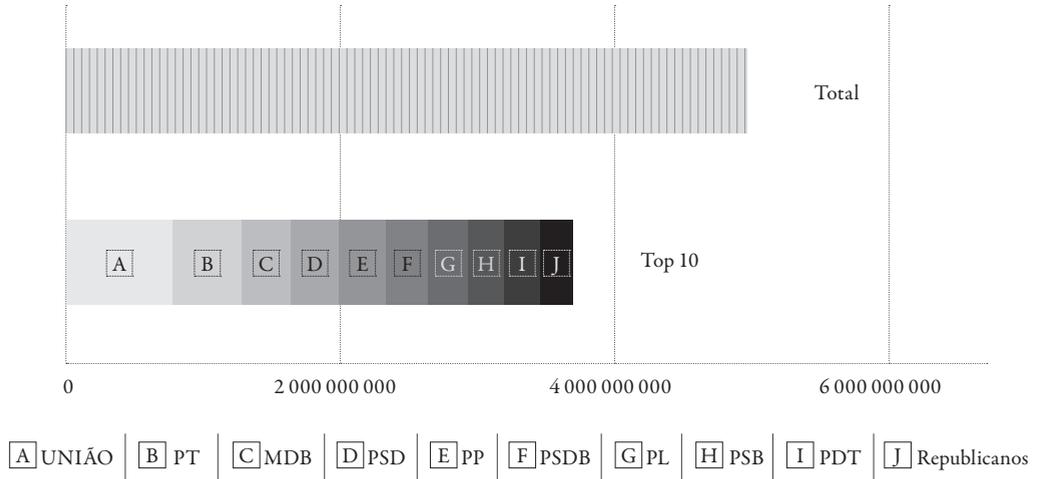


Fuente: Elaboración propia con base en TSE (2020)

Para las elecciones generales de 2022, las diez fuerzas que más recibirían recursos públicos tuvieron derecho a R\$ 3 689 381 789,85, que corresponde a 74.36 % del monto total asignado a las organizaciones políticas.

GRÁFICO 10

Distribución de recursos del FEFC en 2022



Fuente: Elaboración propia con base en TSE (2022a)

Por lo tanto, el hecho de que el modelo de financiación pública de campañas vía FEFC concentre recursos en algunos partidos se confirma numéricamente y también sugiere que, a mediano o largo plazo, se puede producir una petrificación del sistema de partidos en el ámbito parlamentario.

Sumado a lo anterior, uno de los principales problemas observados a nivel de diseño del FEFC es la vaguedad respecto al cálculo de los recursos a repartir. Incluso en el Derecho, más específicamente el Derecho Financiero, saber con exactitud qué representa el artículo 16-C es un desafío no cumplido, y esto quedó claro cuando el STF analizó la constitucionalidad del valor del FEFC para 2022, fruto de un aumento de 200 % en comparación con el de 2018 (ADI 7058). Tampoco los votos de los/as ministros/as del STF dejaron claro cuál es la fórmula de cálculo que se debe aplicar para llegar al valor total, lo que deja abierto que el Parlamento proceda con su incremento ad hoc (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 2022).

4.2. LA DESIGUAL DISTRIBUCIÓN INTRAPARTIDARIA DE RECURSOS DEL FEFC VISTA EN CLAVE DE GÉNERO

A partir de 2009 surgieron los primeros incentivos económicos para una mayor inclusión de las mujeres en política, con la utilización de recursos públicos del Fondo Partidario (art. 44, Ley n.º 9.096/95 y art. 9, Ley n.º 13.165/2015). No obstante, dichos dispositivos legales fueron declarados inconstitucionales por el STF justamente por no estar ajustados a la política de cuotas, ya que destinaban a las mujeres entre el 5 % y 15 % del valor total recibido por el partido a título del Fondo Partidario, mientras que la cuota de género establecía un mínimo de 30 % de candidaturas correspondientes a mujeres (ADI 5617). Debido a esto, el STF determinó que al menos 30 % de dichos recursos debían atender la financiación de candidaturas femeninas.⁹

En esta coyuntura, los colectivos de mujeres vieron una oportunidad de litigio estratégico para extender los efectos de dicho fallo también para los recursos del FEFC (Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000), lo que fue determinado, a su vez, por el TSE para las elecciones de 2018 (LÓSSIO 2020).

De esta manera, desde 2018, por determinación del STF y el TSE, las candidatas brasileñas tienen derecho a 30 % del total de los recursos recibidos por los partidos, tanto a título de Fondo Partidario como del FEFC. No obstante, dichas decisiones judiciales no fueron bien recibidas por las organizaciones partidarias, aún más en un año electoral como el de 2018 en el que, como vimos, disminuyeron sus recursos de origen privado y tomaron mayor relevancia los de origen público.

Desde entonces, existen indicios que alertan del incumplimiento de las disposiciones sobre el financiamiento a favor de candidatas mujeres, ya sea por la no destinación de recursos para estas candidaturas o por directo desvío de los recursos para poder utilizarlos en candidaturas masculinas (WYLIE *ET AL.* 2019; SANTANO Y MACHADO 2021). Cabe mencionar que, en el plano económico, son los partidos los que deciden por sí solos —y únicamente por medio de sus directivas nacionales— cómo van a distribuir los recursos públicos

9 Brasil cuenta con una política de cuotas de candidaturas desde 1995, que muestra claras señales de no ser eficaz (SACCHET Y SPECK 2012; BACKES Y COSTA 2020). Si bien por disposición legal de haber un mínimo de 30 % de candidaturas femeninas en las listas proporcionales abiertas que se presenten, las mujeres electas a nivel nacional no sobrepasan el 15 % en la Cámara Baja ni el 18 % en el Senado. Esto deja a Brasil en la posición 143.º del ranking de Inter-Parliamentary Union (2022).

internamente y quiénes serán beneficiados/as con estos, sin que haya mecanismos que los obliguen a ser más sensibles o igualitarios.¹⁰

Ante tales indicios, el TSE reforzó su fiscalización sobre dichos recursos y candidaturas —más allá del control sobre las candidaturas ficticias que ya afectan a las mujeres—, además de añadir en la Resolución n.º 23.607/2019, sobre rendición de cuentas, las penalidades dispuestas en el artículo 30-A de la Ley n.º 9.504/97, sobre pérdida de mandato, para los casos en los que fuera comprobado el desvío de recursos o su mala utilización.

Con todo, pese al esfuerzo para implementar estas acciones afirmativas, datos de las elecciones de 2020 muestran que todavía hay un largo camino por delante. Según la plataforma 72 Horas, basada en las informaciones del TSE, alrededor de 26 % de los recursos públicos (R\$ 525 398 934) fueron destinados a las candidatas mujeres, es decir, las candidaturas del género masculino recibieron el 74 % (R\$ 1 255 857 636) (72 Horas, 2020). Estas cifras son preocupantes, más aun tomando en cuenta que el número de candidaturas de mujeres ha aumentado modestamente en las dos últimas elecciones y que sigue existiendo una alta relación entre el acceso a recursos económicos y el éxito electoral (ver Anexos 1 y 2).

4.3. LA AUSENCIA DE MECANISMOS EFECTIVOS DE FISCALIZACIÓN

Desde la aprobación del FEFC en 2017, no se han implementado mecanismos de fiscalización y control de la financiación electoral en Brasil. Esto significa que el volumen de recursos públicos fue incrementado desproporcionalmente frente al control que se puede hacer de dichos recursos por parte de la autoridad electoral, que sigue amparándose en las mismas reglas y procedimientos adoptados antes, sin tantos recursos públicos en la política. Más allá de la ausencia de mejoras en estos procedimientos, los partidos políticos van en la dirección contraria a la fiscalización y transparencia de la financiación política en Brasil.

10 Según la Constitución Federal de 1988 (art. 17, §1), los partidos políticos brasileños cuentan con autonomía partidista, concepto con sentido en disputa desde hace años. Si en un primer momento la Constitución les atribuyó dicha prerrogativa para garantizarles el derecho de autorregulación de materias *interna corporis*, en un segundo momento las propias organizaciones partidarias la utilizaron como una forma de blindaje en contra de cualquier intento de imposición de mecanismos de *accountability*. Esto, en muchos casos, viola otras garantías también de nivel constitucional, como la de la transparencia y ejercicio de derechos políticos, que a su vez son derechos fundamentales (SALGADO Y PÉREZ 2015).

Desde 2018, las organizaciones partidarias aprobaron diversas leyes sobre amnistías de casos en los que la Justicia Electoral los penalizó por violación de las reglas referentes a las candidaturas femeninas. Así ocurrió con la Ley n.º 13.831/2019, que determinó que los partidos que no aplicaron los recursos del fondo partidario para el incentivo a la participación femenina en la política hasta las elecciones de 2018 no podrían tener sus cuentas rechazadas en el proceso de rendición ante la Justicia Electoral, repitiendo lo que la Ley n.º 13.165/2015 ya había hecho en elecciones anteriores.

La última amnistía es aun más polémica, considerando que fue objeto de la Enmienda Constitucional n.º 117 de 2022, que en su texto termina por constitucionalizar la decisión de la ADI 5617, abarcando acciones afirmativas en favor de candidaturas femeninas y su financiación por medio del fondo partidario y el FEFC, pero al mismo tiempo dispone una amnistía a los partidos, que prohíbe (utilizando esta palabra) condenas por parte de la Justicia Electoral a partidos en procesos de rendición de cuentas de ejercicios financieros anteriores a la promulgación de dicha Enmienda Constitucional (art. 2) (OBSERVATÓRIO DE VIOLÊNCIA POLÍTICA CONTRA A MULHER 2022).

Como se ha visto, el impacto causado por el ingreso de recursos públicos en los presupuestos de los partidos políticos no correspondió en la práctica ni a los argumentos utilizados para promocionar la aprobación del FEFC, ni a las razones que fundamentaron la prohibición de donaciones de personas jurídicas utilizadas en el fallo de la ADI 4650.

5. ¿ESTAMOS ANTE UNA EVENTUAL CARTELIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL?

Un modelo de financiación pública de la política bien configurado puede oxigenar el sistema de partidos, dando mayores oportunidades a otras fuerzas políticas, fuera del *mainstream*, de elegirse y consolidarse en la esfera pública. Para ello, los criterios de acceso y reparto de los recursos públicos son la clave para permitir que el modelo sea inclusivo y pueda equilibrar mejor la disputa, como si fuera, *grosso modo*, una acción afirmativa a los partidos pequeños o de reciente creación (SÁNCHEZ 2007; FERNÁNDEZ 2007).

Sin embargo, en el caso de Brasil no se cumple con esta condición, según lo expuesto en la sección anterior.

Además, se observa que las desigualdades en la distribución de recursos abarcan las dinámicas intrapartidarias —en detrimento de la participación de las mujeres— y han sido acompañadas por escasos mecanismos de fiscalización del financiamiento. Por otro lado, el peso de los recursos públicos en los presupuestos partidarios no parece brindar muchos incentivos para ampliar o mantener la militancia, que ha sido una de las fuentes privadas de donaciones más importantes para un grupo de partidos.¹¹

Al menos con base en los datos de las tres elecciones llevadas a cabo después de la aprobación del FEFC, no hay evidencias de que la competición electoral se haya vuelto más igualitaria, sea considerando todas las candidaturas o a partir del recorte de género, que es solamente uno de los posibles hechos.

Además, tampoco parece que el mayor volumen de recursos públicos haya favorecido la transparencia, considerando que el control financiero de las cuentas partidistas sigue estando muy perjudicado, más allá de ser directamente bloqueado por las fuerzas políticas a partir de amnistías aprobadas vía legislativa, lo que inclusive provoca cuestionamientos sobre un eventual abuso del poder de autorregulación.

En este contexto, es posible que estemos ante un proceso de estatalización de las fuerzas políticas y también de cartelización (VAN BIEZEN 2004). La cartelización de los partidos políticos es un fenómeno asociado a sistemas de financiación que cuentan con transferencias importantes de recursos públicos para las fuerzas políticas.¹² La teoría de los partidos cartel, ideada por Katz y Mair (1995), es una de las que más suscitan preguntas en el campo de la financiación electoral. Si antes se podía pensar que la cartelización de las organizaciones partidarias era únicamente un paso después de su forma *catch-all*, como si fuera una “evolución” tipológica (GUNTHER Y DIAMOND 2015), ahora

11 Los datos muestran que el número de afiliados/as está en descenso. En este sentido, la militancia ya no tiene la importancia de antes, sea para la promoción política del partido o para su mantenimiento económico. Así también, las afiliadas y los afiliados pueden estar perdiendo los incentivos de permanecer en los partidos políticos brasileños, al menos formalmente en un contexto de descontento y desprestigio de la política. Cabe subrayar que hay muchas otras variables que pueden impactar en el número de afiliados/as de un partido, como su reposicionamiento ideológico o niveles de democracia interna. Esto, claro, termina por afectar la democracia como un todo (CERVI 2020).

12 La literatura sugiere que la presencia de medidas de financiación pública de fuerte impacto es una condición de la existencia de los partidos cartel, como ocurre en Brasil. Aunque sea así, cabe subrayar que no se debe afirmar automáticamente que en todo sistema público de financiación de campañas los partidos se vuelven cartelizados, es decir, que se comporten como si fueran un cartel. Por lo tanto, en el tema parece influir mucho más el volumen de recursos públicos utilizados para este fin (MELCHIONDA 1997; NASSMACHER 2001).

dicha categoría resulta problemática por sus efectos en la democracia. Para el caso de Brasil, los riesgos se manifiestan de la siguiente manera:

- a) Por el riesgo de captura del Estado por parte de las fuerzas políticas (POGUNTKE 2006) que, a su vez, excluyen a otros partidos de la distribución de recursos, consolidando a los hegemónicos en las casas legislativas por criterios de acceso y reparto de recursos elaborados por ellos mismos (SCARROW 2006). Una dinámica similar afecta la participación de ciertas candidaturas, como las de mujeres.
- b) Por el alejamiento entre militancia y partidos políticos, en un clima de desazón y descontento respecto a la clase política (SANTOS 2016; AVRITZER Y MARONA 2017) y un menor interés por parte de los partidos en la militancia y su expansión

En Brasil, los estudios que abordan la problemática de la cartelización de los partidos ante el fuerte sistema de financiación pública de campañas empiezan a aportar datos, aunque desde antes ya señalaban evidencias de dicho proceso analizando solamente el fondo partidario (KRAUSE *ET AL.* 2015).

6. CONCLUSIONES

Este artículo buscó aportar elementos de análisis sobre el desempeño y consecuencias de la adopción del FEFC como fuente predominante para la financiación de campañas en Brasil. En un primer momento, se observó que la fuerte inyección de recursos públicos para fines electorales podría solucionar el problema de la escasez de recursos provocada por la declaración de inconstitucionalidad de las donaciones de personas jurídicas por parte del STF, sin que dicha medida fuera fruto de mayor reflexión sobre su modelo y resultados.

Luego, la aprobación del FEFC fue amparada por un discurso que afirmaba que más recursos públicos en las campañas podría volver más transparentes a los partidos y facilitar el acceso a los recursos por aquellas candidaturas desde partidos pequeños o de reciente creación, más allá de atribuir eventualmente algún tipo de desarrollo en la estructura partidista para mantener sus bases sociales.

Pese a lo expuesto, los datos aportados en este trabajo muestran que ninguno de estos puntos se ha confirmado hasta el momento, sino todo lo contrario.

En lo que se refiere a la eventual cartelización de los partidos brasileños, hay indicios de que existe un alejamiento preocupante de la sociedad a las organizaciones partidarias que, además de no buscar mejorar sus bases, tampoco ven la militancia como una posible fuente de financiación alternativa a los recursos públicos, sugiriendo, inclusive, una posible dependencia de dichos recursos para su mantenimiento en la esfera política.

Los datos igual muestran que, al mismo tiempo, los recursos públicos son la principal fuente de financiamiento para los partidos y que el peso de esto alcanza a todas las fuerzas políticas, sin excepciones.

Por otro lado, hay una fuga de afiliados y afiliadas que pueden estar perdiendo sus incentivos para permanecer en los partidos de manera formal. Es cierto, como se ha alertado, que dicho comportamiento puede ser motivado por otras razones, aunque se cree que el hecho de haber desconsideración de la militancia, incluso como forma de mantenimiento económico, puede estar impactando en este cuadro.

Ya en lo que se refiere a la alternancia de poder y el aumento de posibilidades de elección de nuevos cuadros políticos debido al mayor ingreso de recursos públicos en las campañas, hasta el momento tampoco se confirma. Lo que se tiene es que los datos indican que los que antes tenían mayores condiciones de ser elegidos siguen teniéndolas, mientras que los que no eran favorecidos por las reglas anteriores no han cambiado. Se reconoce la pequeña variación numérica que fue señalada, aunque todavía no se puede afirmar que se trata de una tendencia de mejora global de este punto.

A su vez, se tiene que, en términos de igualdad de oportunidades en la competición electoral, esto definitivamente queda muy perjudicado en el análisis. Considerando que son los partidos mismos los que reparten internamente los recursos a los que tienen derecho, solamente pequeños grupos tienen acceso a ellos. A esto se añade el hecho de que el modelo de cálculo de la cuota debida por cada partido *per se* ya causa muchas distorsiones, por ser una fórmula excluyente y muy concentradora de recursos en menos de un tercio de las fuerzas políticas existentes. Dicho desequilibrio tiende a alcanzar a grupos reconocidamente marginados de la política, como es el caso de las mujeres.

Una posible solución para el ajuste del FEFC no es fácil y obliga a la combinación de medidas legislativas con voluntad y oportunidad políticas. A pesar de ello, se delinearán una serie de recomendaciones:

- a) Es necesario que se piense en una fórmula de reparto más justa e igualitaria entre los partidos, agregando representación subnacional que ellos puedan tener y desconcentrando los criterios solamente de la conformación del grupo parlamentario de la Cámara de Diputados.
- b) Se debe limitar el valor global del FEFC para desincentivar que los partidos dependan de los recursos públicos, siendo obligados a buscar en sus bases y la sociedad para la promoción de sus agendas políticas. Paralelamente, se debe pensar en medidas de incentivos para donaciones privadas de personas físicas, generando una cultura de participación a partir de recursos económicos, y revertiendo la criminalización de la política, que todavía cobra un alto precio por su presencia en el discurso público.
- c) Es menester que se reformule el sistema de fiscalización y rendición de cuentas de los partidos, anulando las amnistías y garantizando a la sociedad que las leyes de control serán efectivamente aplicadas. La sensación de impunidad no hace nada más que transmitir a las organizaciones partidarias el mensaje de que “todo se puede”, provocando aún más apatía y alejamiento de la sociedad.

No se está defendiendo la eliminación del FEFC, sino su adecuación. Se entiende que la financiación pública, en dosis moderadas, puede ser un buen mecanismo de oxigenación del sistema político como un todo; sin embargo, el modelo vigente ya indica que no atiende el mínimo de condiciones para mantenerse y solo sustituyó el anterior para mantener el *statu quo*.

ANEXO 1

Centralidad y oportunidades de victoria en las urnas Cargo de diputado federal (2014)

Cuartiles de centralidad y odds ratio – candidatos/as a diputados/as - 2014				
	Grado de centralidad	Centralidad de cercanía	Centralidad de intermediación	Centralidad del vector propio
Cuartil superior				
Promedio de votos UF %	1.77	1.34	1.75	1.35
Promedio de ingresos UF %	1.87	1.59	1.90	1.49
Electos/as	448	381	443	380
No electo/a	707	774	712	775
Total	1155	1155	1155	1155
Promedio	51.51	0.22	10 715 142.99	0.02
Cuartil inferior				
Promedio de votos UF %	0.04	0.18	0.04	0.07
Promedio de ingresos UF %	0.03	0.10	0.03	0.04
Electos/as	1	16	2	2
No electo/a	1154	1139	1153	1153
Total	1155	1155	1155	1155
Promedio	1.69	0.15	0.09	0.00
Odds ratio – Electos/as (cuartil superior x cuartil inferior)				
Odds ratio	731.25	35.04	358.69	282.67
Sig.	P < 0.0001	P < 0.0001	P < 0.0001	P < 0.0001

Fuente: Elaboración de Rodrigo Horochovski (2022)

ANEXO 2

Centralidad y oportunidades de victoria en las urnas
Cargo de diputado federal (2018)

Cuartiles de centralidad y odds ratio – candidatos/as a diputados/as - 2018				
	Grado de centralidad	Centralidad de cercanía	Centralidad de intermediación	Centralidad del vector propio
Cuartil superior				
Promedio de votos UF %	1.24	0.91	1.22	0.96
Promedio de ingresos UF %	1.24	1.01	1.24	1.03
Electos/as	429	324	413	341
No electo/a	1176	1281	1192	1264
Total	1605	1605	1605	1605
Promedio	32.29	0.24	5 917 029.81	0.03
Cuartil inferior				
Promedio de votos UF %	0.05	0.15	0.12	0.07
Promedio de ingresos UF %	0.05	0.11	0.10	0.04
Electos/as	4	31	25	2
No electo/a	1601	1574	1580	1603
Total	1605	1605	1605	1605
Promedio	1.312	0.087	0.000	0.001
Odds ratio – Electos/as (cuartil superior x cuartil inferior)				
Odds ratio	146.01	12.84	21.90	216.23
Sig.	P < 0.0001	P < 0.0001	P < 0.0001	P < 0.0001

Fuente: Elaboración de Rodrigo Horochovski (2022)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avritzer, Leonardo, y Marjorie Marona. 2017. “A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira”. *DADOS. Revista de Ciências Sociais* 60 (2): 359-393. DOI: 10.1590/001152582017123
- Backes, Ana Luiza. 2001. *Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica*. Consultoria Legislativa. <http://bit.ly/3EAZGB6>
- Backes, Ana Luiza, y João Carlos A. Costa. 2020. *Breve análise das candidaturas ao Legislativo Municipal nas eleições de 2020*. Consultoria Legislativa.
- Cervi, Emerson Urizzi. 2016. “Doadores, partidos e estratégias para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: uma análise sobre o reduzido número de doadores e os elevados valores doados para os candidatos a presidente em 2014”. *Política & Sociedade* 15 (32): 65-101. <http://bit.ly/3GI5Hib>
- Cervi, Emerson Urizzi. 2020. “Financiamento da política no Brasil entre 2011 e 2020: uma década de aumento de recursos estatais e redução do contato entre representantes e representados”. En Ana Claudia Santano y Marilda de Paula Silveira (coords.). *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política*, 31-42. Transparência Eleitoral Brasil.
- Deschamps, Jacques Paul, Ivan Jairo Junckes, Rodrigo Rossi Horochovski, y Neilor Fermino Camargo. 2021. “Dinheiro e sucesso eleitoral em 2008, 2012 e 2016 no Brasil”. *Revista de Administração Pública* 55(3): 736-756. <https://doi.org/jnknd>
- Fernández Vivas, Yolanda. 2007. *Igualdad y partidos políticos: Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*. Madrid: Congreso de los Diputados. <http://bit.ly/3XusO5M>
- Gunther, Richard, y Larry Diamond. 2015. “Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia”. *Paraná Eleitoral* 4 (1): 7-51. <http://bit.ly/3XvCxIS>
- Horochovski, Rodrigo. 2022. “Uma proposta de reforma do financiamento de campanhas no Brasil”. En *Financiamento de Campanhas Eleitorais*:

- Debates para uma proposta técnica*. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil. <http://bit.ly/3XQaBzQ>.
- Inter-Parliamentary Union. 2022. *Monthly ranking of women in national parliaments*. IPU Parline. <http://bit.ly/3AHMiKc>
- Katz, Richard S., y Peter Mair. 1995. “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”. *Party Politics* 1(1): 5–28. DOI: 10.1177/13540688950010010
- Krause, Silvana. 2022. “O financiamento partidário na nova democracia brasileira: um equilíbrio necessário”. En *Financiamento de Campanhas Eleitorais: Debates para uma proposta técnica*. Brasília: Transparência Eleitoral Brasil. <http://bit.ly/3ijfuRw>.
- Krause, Silvana, Maurício Michel Rebello, y Josimar Gonçalves da Silva. 2015. “O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?” *Revista Brasileira de Ciência Política* (16): 247-272. DOI: 10.1590/0103-335220151610
- Lóssio, Luciana. 2020. “Participação de mulheres na política e candidaturas femininas”. En Ana Claudia Santano, Rodolfo Viana Pereira, Marilda de Paula Silveira y Tailaine Christina Costa (coords.). *Proposições para o Congresso Nacional: reforma política*. Transparência Eleitoral Brasil.
- Melchionda, Enrico. 1997. *Il Finanziamento della Politica*. Roma: Riuniti.
- Mezzaroba, Orides. 2018. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. “Major Impacts of Political Finance Regimes”. En Karl-Heinz Nassmacher (coord.). *Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Observatório de Violência Política Contra a Mulher. 2022. *Nota técnica sobre a PEC 18/2021: Comentários sobre a PEC 18/2021 e parecer apresentado pela Relatora no âmbito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados*. 2022. Transparência Eleitoral Brasil. <http://bit.ly/3ibLEOW>

- Poguntke, Thomas. 2006. "Ci Sono Prove Empiriche a Sostegno della Tesi del Cartel Party? *Partiti e Società nell'Europa Occidentale*". En L. Bardi (coord.). *Partiti e Sistemi di Partito: Il Cartel Party e Oltre*. Bologna: Il Mulino.
- Régis, André, Aline Cruz, Myllena Santos, y Renato Hayashi. 2018. "Renovação política ou camuflagem eleitoral? Um raio-x da "nova" política brasileira". *Revista de Estudos Eleitorais, Recife*, 2 (3): 6-13.
<http://bit.ly/3OExVw3>
- Sacchet, Tereza, y Bruno Wilhelm Speck. 2012. "Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006". *Opinião Pública*, 18 (1): 177-197. <http://bit.ly/3V86woC>
- Salgado, Eneida Desiree, y Alejandro Pérez Hualde. 2015. "A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática". *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 15 (60): 1-308. <http://bit.ly/3gx9UdK>
- Sánchez Muñoz, Óscar. 2007. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: CEPC.
- Santano, Ana Claudia. 2014. "A proibição das pessoas jurídicas em doar recursos econômicos para as campanhas eleitorais brasileiras: certo ou errado?". En Ana Claudia Santano y Eneida Desiree Salgado (coords.). *Direito Eleitoral? Debates Ibero-Americanos. Memórias do V Congresso Ibero-Americano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí*. Íthala.
- Santano, Ana Claudia. 2015. "O 'canto da sereia' da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor". *Revista Forum de Direito Civil*, 7 (12): 43-56. <http://bit.ly/3H25CpR>
- Santano, Ana Claudia. 2016. "Por una democracia inclusiva: Respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España". *Revista General de Derecho Constitucional*, (22): 1-23.
<http://bit.ly/3AJiUn1>

- Santano, Ana Claudia. 2020. “Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil”. *Direito Público*, v. 17 (91): 229-262. <http://bit.ly/3XAV32S>
- Santano, Ana Claudia; Machado, y Raquel Cavalcanti Ramos. 2021. *El Sistema Político Brasileño desde la perspectiva de la inclusión: logros y desafíos*. Transparencia Eleitoral Brasil. <http://bit.ly/3tZGuYQ>
- Santos, Rogerio Dultra dos. 2016. “Estado de exceção e criminalização da política pelo mass media”. *Sistema Penal & Violência*, 8 (2): 187-209. <https://doi.org/10.15448/2177-6784.2016.2.25949>
- Scarrow, Susan. 2006. “Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms works?”. *West European Politics*, 29(4): 619-639. DOI: 10.1080/01402380600842148
- 72 Horas. 2020. “Com você, de olho na eleição 2022. Educação política para a participação no processo eleitoral, à partir da transparência da distribuição dos recursos públicos declarados pelas candidaturas”. *72 Horas*. <https://72horas.org/>
- Silva, Nathália Letícia de Pina. 2021. “Financiamento eleitoral: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)”. [Tesis de maestría, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos].
- Supremo Tribunal Federal. 2022. “O que você procura?”. 2022. <http://bit.ly/3AFvL9B>
- Speck, Bruno Wilhelm. 2016. “Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil”. *Revista de Estudos Brasileños*, 3 (4):125-135. <http://bit.ly/3gB1mTi>
- Tribunal Superior Electoral. 2018. “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”. *Justiça Eleitoral*. <http://bit.ly/3iem4IU>
- Tribunal Superior Electoral. 2020. “Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”. *Justiça Eleitoral*. <http://bit.ly/3Vjeaws>

- Tribunal Superior Electoral. 2022a. Fundo Especial de Financiamento de Campanhas. *Justiça Eleitoral*. <http://bit.ly/3U1CygN>
- Tribunal Superior Electoral. 2022b. “Partidos registrados no Brasil”. *Justiça Eleitoral*. <https://bit.ly/3AILqVT>
- Tribunal Superior Electoral. 2022c. “Fundo Partidário”. *Justiça Eleitoral*. <http://bit.ly/3EFiPlh>
- Van Biezen, Ingrid. 2004. “Political parties as public utilities”. *Party Politics*, 10 (6): 701-722. <https://doi.org/bj5bkx>
- Wylie, Kristin, Pedro dos Santos, y Daniel Marcelino. (2019). “Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections”. *Opinião Pública*, 25 (1): 1-28. <https://doi.org/gkq5pd>
- Zelinski, Luiz Fernando. 2020. “Plutocracia em Jogo: A Reforma do Financiamento de Campanha e as Eleições para Prefeito em 2016”. [Tesis de maestría, Curso de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná].

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

ANA CLAUDIA SANTANO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



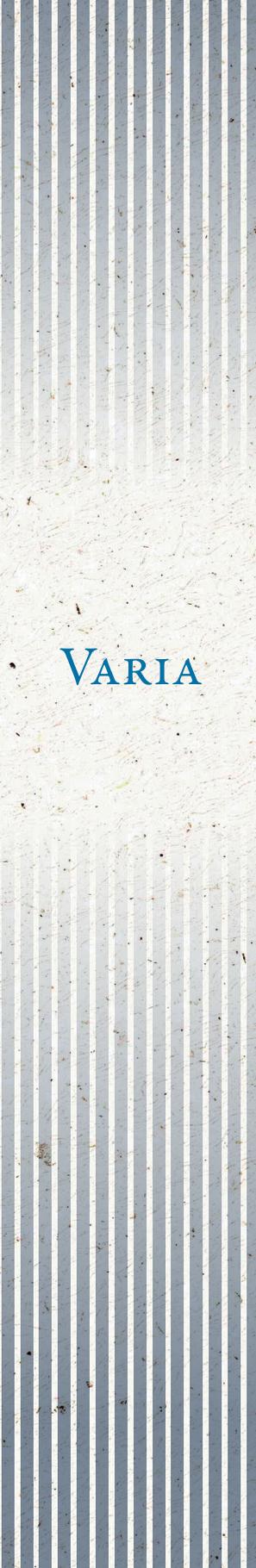
Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre la autora]

ANA CLAUDIA SANTANO

Doctora y maestra en Ciencias Jurídicas y Políticas por la Universidad de Salamanca, España. Estancia posdoctoral en Derecho Público Económico en la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR), Brasil, y en Derecho Constitucional en la Universidad Externado, Colombia. Profesora de Derechos Humanos, Derecho Constitucional y Electoral. Investigadora del Proyecto Magistratura y los Derechos Humanos en Brasil, coordinado por el Programa de Posgrado de la PUCPR y el Consejo Nacional de Justicia. Coordinadora General de Transparencia Eleitoral Brasil.

The image features a light beige, fibrous paper background with a vertical band of decorative stripes running down the center. This band consists of several parallel lines in varying shades of grey and blue. The word "VARIA" is printed in a blue, serif font, centered horizontally and partially overlaid by the stripe band.

VARIA



Impacto de las elecciones subnacionales 2021 en los homicidios dolosos en México: un análisis a través de series de tiempo interrumpidas

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ

<andressumano@colef.mx>

El Colegio de la Frontera Norte

CONACYT

México

ORCID: 0000-0001-8030-8643

[Resumen] Este trabajo de investigación analiza el impacto de las elecciones subnacionales de 2021 en México en los niveles de homicidios dolosos. Se utilizaron series de tiempo interrumpidas para evaluar los cambios en el nivel y tendencia de los homicidios dolosos durante el periodo que abarcó el proceso electoral. Se analizaron los casos de Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, y el grupo de control fue compuesto por los casos de Coahuila, Durango y Oaxaca. Los resultados muestran que el proceso electoral no derivó en un cambio estadísticamente significativo en las tendencias y/o el nivel de los homicidios dolosos, pero se observa un pico de homicidios dolosos un mes antes de la elección en cada uno de los casos. En otras palabras, aunque los cambios en los homicidios dolosos no fueron sostenidos, el mes anterior a la elección sí muestra un incremento significativo de este delito.

[Palabras clave] Seguridad pública, elecciones, homicidios dolosos, violencia, México.

[Title] The impact of the 2021 subnational elections on intentional homicides: an interrupted time series analysis

[Abstract] This research analyzes the impact of the 2021 Mexican electoral process on intentional homicides. To do so, the changes in homicide rates due to the start of the electoral process were evaluated through interrupted time series. The cases selected were Chihuahua, Sinaloa, and Guerrero; with Coahuila, Durango, and Oaxaca as the control group. The results show that the electoral process did not show a statistically significant impact in the tendency and/or level of intentional homicides. However, it is possible to observe a peak in homicide rates one month before the election in each of the cases. Even though changes in homicide rates are not sustained, the month prior to the election does show a significant increase.

[Keywords] Public safety, elections, intentional homicides, violence, Mexico.

[Recibido] 11/07/22 y [Aceptado] 26/09/22

SUMANO RODRÍGUEZ, José Andrés. 2022. "Impacto de las elecciones subnacionales 2021 en los homicidios dolosos en México: un análisis a través de series de tiempo interrumpidas". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 161-186. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.05

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el impacto del proceso electoral 2021 —específicamente, la elección de gubernaturas— en los homicidios dolosos en México, a través de series de tiempo que permiten comparar el comportamiento de los homicidios dolosos antes y después de iniciado el proceso electoral. El método aplicado son series de tiempo interrumpidas que permitieron analizar el impacto de la intervención en el nivel y la tendencia de los homicidios dolosos, así como evaluar la significancia estadística del resultado (PENFOLD Y ZHANG 2013).

Se seleccionaron tres casos de estudio para el análisis: Chihuahua, Sinaloa y Guerrero; por su distribución geográfica, las diferencias entre ellos y la disponibilidad de un grupo de control adecuado. Para robustecer el análisis, se utilizaron como grupos de control tres estados que no celebraron elecciones para elegir gobernadores/as pero que guardaban similitudes con el grupo experimental. El grupo de control lo conformaron los casos de Coahuila, Durango y Oaxaca. El diseño de la investigación permitió establecer si la elección de gobernadores/as provocó un cambio significativo en los niveles y tendencias del homicidio doloso en los tres estados analizados.

Esta investigación abona al conocimiento sobre la relación entre las dinámicas electorales subnacionales y su relación con la violencia crónica que enfrenta México, en un contexto de descentralización e incremento de los niveles de violencia. A continuación, se presenta una revisión de estudios que vinculan los procesos electorales con la violencia criminal en México, con énfasis en los factores que explican el nexo entre ambos. Posteriormente, se describe la metodología utilizada y los resultados obtenidos. Se concluye describiendo las implicaciones de la investigación presentada.

2. MÉXICO: VIOLENCIA Y ELECCIONES

La literatura sobre la relación entre violencia y elecciones en países con una presencia significativa del crimen organizado en América Latina es incipiente. No obstante, se han identificado aspectos relacionados con este nexo en los estudios que han abordado el caso de México. Particularmente, se destacan ciertas condiciones que inciden en la violencia electoral de tipo criminal, como

el vínculo entre Estado y crimen organizado, la presencia de organizaciones criminales, la competencia y la incertidumbre que afecta a actores políticos y criminales.

2.1 ESTADO Y CRIMEN ORGANIZADO

Diversos autores han señalado los alcances de la intervención del crimen organizado en la esfera política. Lessing (2015) sostiene que el crimen organizado no tiene la intención de sustituir o apropiarse del Estado, y Schedler (2014) propone que el crimen organizado no tiene como objetivo modelar a su antojo instituciones de gobernanza electoral. En ese sentido, para Lessing (2017), la explicación de que la gobernanza criminal aparece ante los vacíos del Estado¹ es incompleta, pues existen numerosos casos de gobernanza criminal en territorios con presencia estatal. O casos en los que crimen organizado y Estado establecen relaciones simbióticas. Por lo tanto, la violencia y criminalidad no pueden explicarse desde narrativas de policías y ladrones. Lessing (2017) argumenta que se requiere entender mejor las zonas grises en donde se relacionan Estado y crimen organizado para comprender el surgimiento y prevalencia de la violencia asociada a esta problemática.

De acuerdo con Trejo y Ley (2020), el crimen organizado en México —en particular el narcotráfico— creció bajo la protección y complicidad del Estado.² El narcotráfico, específicamente, creció en el siglo XX como una actividad ligada a las gubernaturas y al esquema de partido único que gobernó México (ASTORGA 2012). En ese sentido, durante buena parte del siglo XX, los acuerdos de protección y las reglas informales que rodeaban al crimen organizado en el país eran relativamente estables.

Los grupos criminales dedicados al cultivo y tráfico de drogas ilegales hacia los Estados Unidos de América han existido en México desde inicios del siglo XX; sin embargo, el crecimiento de la violencia asociada al crimen

1 De acuerdo con Nozick (2012), la violencia aparecerá y se mantendrá mientras no haya un grupo que domine y ejerza ese monopolio. Los equilibrios de baja violencia y delincuencia están asociados al predominio de un grupo que controle el mercado de la violencia. En el sentido planteado por Weber (2008), el Estado como monopolio del ejercicio legítimo de la violencia impediría que otros grupos se apropien de una parte del mercado de la violencia.

2 Cabe señalar que los procesos de democratización y descentralización en México no estuvieron acompañados de procesos de reforma y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia. La incertidumbre política, aunada a una debilitada capacidad de respuesta del Estado a los retos presentados por el crimen organizado, derivó en violencia crónica (TREJO Y LEY 2020).

organizado se dio en el siglo XXI. En concreto, los sexenios de los presidentes Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador se han caracterizado por cifras de homicidios dolosos superiores a las de países en guerra civil y con amplias zonas del territorio nacional bajo algún tipo de gobernanza criminal (RÍOS 2020). Se han señalado los procesos de democratización y descentralización como factores clave para explicar este aumento.

Tras el desmantelamiento de las grandes organizaciones criminales durante la administración del presidente Felipe Calderón y buena parte de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, hoy las organizaciones criminales se han realineado en dos grandes grupos: el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, que disputan territorios en todo el país a través de grupos locales que operan como franquicias (GUERRERO 2021). La disputa entre las organizaciones criminales por controlar el territorio y asegurar la protección del Estado gira en torno a las nuevas rutas de tráfico de fentanilo hacia los Estados Unidos de América, el creciente negocio de tráfico de personas hacia dicho país, la explotación de recursos naturales y los mercados para el narcomenudeo (PÉREZ 2021).

Los procesos de democratización y descentralización en el siglo XXI generaron incertidumbre respecto a las redes de protección entre el Estado y el crimen organizado.³ Esto orilló a los grupos criminales a recurrir a sus propios ejércitos privados para proteger sus negocios y presionar a los nuevos gobiernos —en especial los locales— a otorgarles protección (TREJO Y LEY 2020). Los diferentes grupos criminales buscaron alianzas con los poderes locales, fragmentando las relaciones entre el Estado y el crimen organizado. Los grupos del crimen organizado enfrentaban una relación menos asimétrica ante los gobiernos locales, incrementando su capacidad para negociar o imponer. El Estado ya no tenía la capacidad para seguir administrando y conteniendo las

3 Respecto a la generación de equilibrios de alta violencia y delincuencia, Kleiman (2010) argumenta que estos se presentan ante escenarios de alta incertidumbre, en donde las personas tenderán a tomar todo lo que puedan mientras puedan. De acuerdo con Kleiman (2010), las variables fundamentales para la aparición de equilibrios de alta violencia y delincuencia son la certeza y celeridad respecto a las consecuencias de las conductas violentas o delictivas. Una sociedad en donde la incertidumbre es alta y la respuesta ante las conductas criminales es lenta genera incentivos para la criminalidad y la violencia. La incertidumbre es inherente a la democracia. En ese sentido, si no se generan mecanismos para que la incertidumbre electoral propia de las democracias no devenga en un aumento en la criminalidad y la violencia, es muy probable que estas aparezcan. Si se quiere reducir los niveles de violencia, se requiere que las sociedades aumenten la certeza y celeridad con la que actúan frente a hechos violentos (KLEIMAN 2010). Lo anterior se debe construir; no es inherente a las democracias, pues, como diría Niskanen (1996), “las democracias están diseñadas institucionalmente para ser ineficientes”.

actividades del crimen organizado (ASTORGA 2012). La idea del Estado como actor racional unificado frente al crimen organizado se diluyó.

El vínculo entre Estado y violencia criminal también se ve afectado por la capacidad del primero. Angélica Durán-Martínez (2015) señala que las capacidades del Estado para responder a la violencia son una variable preponderante para explicar el fenómeno. La respuesta del Estado mexicano ante la creciente violencia ha sido ampliar las facultades de las Fuerzas Armadas e incrementar el despliegue de la Guardia Nacional. Dicho despliegue no se ha traducido en un incremento en las detenciones de miembros del crimen organizado o en los decomisos de mercancía a dichas organizaciones (FERRI 2021); tampoco ha sido acompañado por una estrategia para fortalecer a las policías o fiscalías locales. Probablemente, los esfuerzos más relevantes por parte del Estado para frenar la ola de violencia han sido los congelamientos de cuentas bancarias asociadas al crimen organizado por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera, como fue el caso de la operación Agave Azul en junio de 2020 (ARISTEGUI NOTICIAS 2020).

Tomando esto en cuenta, se ha observado una intervención creciente del crimen organizado en procesos electorales, con la finalidad de afectar a candidaturas que no son afines a sus intereses o coaccionar a funcionarios/as entrantes para implementar ciertas políticas públicas.

2.2 CRIMEN ORGANIZADO Y VIOLENCIA EN CONTEXTO ELECTORAL

Bolívar (2021) señala que la violencia en periodos electorales se explica por dos razones principales: 1) conflictos entre grupos políticos que se disputan el poder; y 2) la injerencia del crimen organizado (por ejemplo, a través de ataques, secuestros y asesinatos) que busca cooptar presupuestos públicos, diversificar sus fuentes de ingresos, controlar a las policías municipales y tener acceso a información de seguridad para proteger sus negocios criminales. De hecho, la creciente participación de las organizaciones criminales en los procesos electorales ha sido atribuida a una expansión de sus actividades a negocios de extracción de rentas, la intención de controlar territorios, la búsqueda por asegurar la protección del Estado y la cooptación de instituciones públicas. Al crimen organizado en México se le ha atribuido el asesinato de candidaturas contrarias

a sus intereses, la imposición de candidaturas afines y el financiamiento ilegal de campañas (PROCESO 2021). La violencia en periodos electorales se presenta en mayor grado en aquellas circunscripciones donde la competencia entre grupos criminales organizados es mayor (BOLÍVAR 2021; AGUAYO 2021). En esa línea, para Durán-Martínez (2015), los territorios que presenten una alta competencia criminal y poca capacidad de respuesta del Estado serán los que experimenten los niveles más altos de violencia en elecciones.

Hernández (2020) señala que los homicidios en elecciones están relacionados con la cantidad de organizaciones criminales en un territorio y el nivel previo de homicidios dolosos en el mismo. En ese sentido, las entidades que tienen un mayor número de organizaciones criminales operando y altos niveles de homicidios previos al periodo electoral serán las más afectadas por la aparición de violencia en elecciones. Las actividades del crimen organizado explican en gran medida los homicidios durante los periodos electorales (HERNÁNDEZ 2020). Asimismo, señala que, para el caso de México, la competencia electoral no parece ser una causa directa de los homicidios. Hernández (2020) también encuentra que una mayor presencia y despliegue de las autoridades de seguridad tiende a disuadir la comisión de homicidios en periodo electoral.

Además de la competencia y la presencia del crimen organizado, Trejo y Ley (2020) proponen para el caso mexicano que la violencia durante los periodos electorales está relacionada con la incertidumbre propia de los procesos democráticos y el interés del crimen organizado por proteger sus negocios criminales ante los cambios en el poder político.

En suma, en México, los procesos de democratización y descentralización que no fueron acompañados por una reforma y fortalecimiento de las instituciones de seguridad derivaron en menores capacidades del Estado frente al crimen organizado, que han coincidido con un incremento en los niveles de competencia entre organizaciones criminales por el control de territorios, generando un equilibrio de alta violencia y delincuencia.

3. METODOLOGÍA

Este trabajo de investigación analiza el impacto de las elecciones de gobernadores/as de 2021 en los homicidios dolosos en tres entidades: Chihuahua, Sinaloa

y Guerrero. Así, la hipótesis que guía la investigación es que la incertidumbre que generan los periodos electorales en contextos de alta competencia criminal incrementa los niveles y tendencias del homicidio doloso. En ese sentido, la variable independiente (tratamiento) son los procesos electorales para elegir gobernador/a y la variable dependiente son los homicidios dolosos. Se aplicó una contrastación teórica-empírica a través de series de tiempo interrumpidas. El estudio es de carácter longitudinal. A efectos de robustecer el análisis, se agregó un grupo de comparación a cada modelo de serie de tiempo aplicando la técnica de emparejamiento.

3.1 MÉTODO

El instrumento utilizado para el análisis fue el método de series de tiempo interrumpidas. Este es un método cuasiexperimental robusto que permite evaluar la significancia estadística de los cambios en el comportamiento de una variable (en este estudio, los homicidios dolosos) a partir de una intervención (en este caso, el proceso electoral). El modelo de series de tiempo interrumpidas fue aplicado a los datos de carpetas de investigación de los homicidios dolosos de cada estado seleccionado, pues son la fuente oficial utilizada por los diferentes niveles de gobierno en México. Asimismo, el uso de series de tiempo interrumpidas permite probar los cambios en nivel y tendencia asociados a una intervención mientras se controla por la tendencia global en la variable de interés (PENFOLD Y ZHANG 2013). Las series de tiempo interrumpidas facilitan identificar cuándo ocurrió el cambio, qué estaba pasando antes de la intervención, qué sucedió inmediatamente después de la intervención y qué sucedió en el periodo más largo posterior a la intervención (RODGERS Y TOPPING 2012). Se aplicaron tres análisis utilizando series de tiempo interrumpidas con un grupo de control cada uno.

Los datos utilizados cumplen con los requerimientos para el uso de series de tiempo interrumpidas y se aplicaron las pruebas de autocorrelación correspondientes.

3.2 GRUPO EXPERIMENTAL Y DE CONTROL

La selección de los casos de control obedeció a un proceso de emparejamiento que tomó en cuenta aspectos como características sociodemográficas, vecindad

geográfica, actividad económica y desarrollo político/institucional. Aunado a lo anterior, se agruparon estados con tendencias y niveles similares en la variable de interés (homicidios dolosos) y se controlaron variables ocultas mediante el supuesto de tendencias paralelas. Para el caso de Chihuahua, el grupo de control seleccionado fue el estado de Coahuila; para el caso de Sinaloa, el grupo de control seleccionado fue el estado de Durango; y, para el caso de Guerrero, el grupo de control seleccionado fue el estado de Oaxaca.

3.3 VARIABLE INDEPENDIENTE

El 6 de junio de 2021 se llevaron a cabo elecciones subnacionales, en las que se eligieron 15 gubernaturas, 500 diputaciones federales, así como un número importante de presidencias municipales, entre otros cargos (EL FINANCIERO 2021). Dicho proceso electoral ha sido considerado el más grande de la historia de México por el número de cargos de elección popular en disputa (EL FINANCIERO 2021). La elección sucedió a la mitad de la administración del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. A pesar de celebrarse en un contexto de pandemia por la COVID-19, las elecciones tuvieron una participación superior al 52 % (VALLEJO 2021).

Las elecciones sucedieron sin incidentes mayores en gran parte del país durante la jornada electoral. Sin embargo, incidentes como el asesinato del candidato de Movimiento Ciudadano a la presidencia municipal de Cajeme, Abel Murrieta; el secuestro de la estructura electoral del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en Sinaloa durante la elección; las acusaciones del exgobernador de Michoacán contra el candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Alfredo Ramírez, de estar financiado por el crimen organizado; así como el triunfo de Ricardo Gallardo, candidato del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), a la gubernatura en San Luis Potosí, quien estuvo preso por delincuencia organizada y ha sido acusado de vínculos con el Cártel de los Zetas y el Cártel del Noreste, son una muestra de la participación e influencia de las organizaciones criminales en el proceso electoral (RUBIO 2021).

Considerando los tiempos de campaña y precampaña estipulados por el Instituto Nacional Electoral, así como el periodo de transición posterior a la elección estipulado por la legislación en la materia, se consideró que el periodo

electoral abarca desde los cuatro meses antes de la elección hasta los cuatro meses posteriores. Dicho periodo comprende desde el inicio de las precampañas hasta la toma de posesión de las autoridades electas. Las fechas varían de una entidad a otra, por lo cual se optó por usar los promedios. Para efectos de este estudio, el periodo electoral comenzó en febrero de 2021 y terminó en septiembre de 2021. En ese sentido, la fecha de inicio de la intervención de interés para el estudio es febrero de 2021.

3.4 VARIABLE DEPENDIENTE

El homicidio doloso supone el conocimiento y la voluntad de la/s persona/s que lo llevan a cabo. Su característica principal es la intención de matar. La mayor parte de los homicidios dolosos en México están relacionados al crimen organizado y son cometidos con armas de fuego. Las elecciones podrían tener un mayor impacto en los homicidios dolosos de candidatos/as o funcionarios/as públicos; sin embargo, esta investigación abarca todos los homicidios dolosos, independientemente de su relación con el crimen organizado o el tipo de arma utilizada.

En total, en el proceso electoral de 2021 fueron asesinados 91 personajes políticos, de los cuales 36 eran candidatos/as (BADILLO 2021). Las entidades con más asesinatos fueron Veracruz y Oaxaca. La mayoría de los candidatos/as asesinados/as pertenecen al ámbito municipal. A pesar de que la cantidad de personajes políticos asesinados sigue siendo considerablemente alta y refleja una intervención del crimen organizado en los procesos electorales mexicanos, la cifra en 2021 fue 41 % menor en comparación con la cantidad de políticos/as asesinados/as en el proceso electoral de 2018 (BADILLO 2021).

Para evaluar el impacto del proceso electoral en la incidencia de homicidios dolosos se optó por utilizar las cifras de carpetas de investigación por homicidios dolosos reportadas al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública por las fiscalías/procuradurías de los estados de Chihuahua, Coahuila, Durango, Sinaloa, Oaxaca y Guerrero durante enero de 2020 a septiembre de 2021.

4. RESULTADOS

Para evaluar los resultados del modelo, es importante mencionar que el uso de series de tiempo interrumpidas permite observar los cambios en dos aspectos en una variable de interés: nivel y tendencia. El cambio en el nivel se refiere a la variación en la cantidad de una variable entre el momento inmediatamente anterior a la intervención y el momento inmediatamente posterior a la intervención. El cambio en la tendencia se refiere a la variación en la pendiente de la línea de tendencia lineal entre el periodo anterior a la intervención y el periodo posterior a la intervención.

4.1 MODELO DE SERIE DE TIEMPO INTERRUMPIDA PARA CHIHUAHUA

Los resultados del modelo muestran que Chihuahua sí tuvo un alza en el nivel del delito de homicidios dolosos al inicio del proceso electoral en comparación con Coahuila, la cual no fue significativa estadísticamente. También, en comparación con Coahuila, Chihuahua tuvo una disminución en la tendencia del delito de homicidio doloso a partir del inicio del proceso electoral, la cual tampoco fue significativa estadísticamente. Es importante mencionar que el caso de Coahuila no muestra cambios ni movimientos importantes. El comportamiento fue muy similar al contrafactual, facilitando su uso como grupo de control.

En resumen, aunque el comportamiento del homicidio doloso en Chihuahua sí mostró variaciones en el nivel y tendencia a partir del inicio del proceso electoral, no fue posible encontrar cambios que fueran estadísticamente significativos. Lo anterior puede deberse a la alta variación en el comportamiento de los homicidios dolosos durante el periodo electoral, lo cual contrasta con el grupo de control, Coahuila, que muestra una alta estabilidad en el comportamiento de dicho delito. El aspecto más relevante del análisis es el pico de homicidios dolosos durante mayo de 2021, un mes antes de la elección, pero que se limita a ese punto en el tiempo. Finalmente, en el caso de Chihuahua, no se corrobora la hipótesis de que el proceso electoral da lugar a un aumento de los homicidios dolosos.

A continuación, se presentan los resultados del modelo de series de tiempo interrumpidas para Chihuahua utilizando como caso de control a Coahuila.

TABLA 1

Resultados del modelo de serie de tiempo interrumpida para el caso de Chihuahua con Coahuila como grupo de control

Mínimos cuadrados generalizados ajustados por máxima verosimilitud
 Modelo: Homicidios \sim Tiempo + Chihuahua + Chihuahuatiempo + Nivel
 + Tendencia + Chihuahuanivel + Chihuahuatendencia

AIC	BIC	logLik
365.7115	391.7766	-167.8558

Estructura de correlación: ARMA(6,0)

Fórmula: \sim Tiempo | Chihuahua

Parámetros estimado(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5	Phi6
0.07355414	0.25895948	-0.21221620	0.12148662	-0.05724831	-0.75381003

Variable	Coefficientes	Error estándar	Estadístico t	Valor P
Intercepto	20.08290	9.042168	2.221027	0.0331
Tiempo	-0.47762	1.164166	-0.410266	0.6842
Chihuahua	176.41767	12.787557	13.796042	0.0000
Nivel	-6.20110	13.959236	-0.444229	0.6597
Tendencia	1.16619	3.327914	0.350428	0.7282
Chihuahuanivel	17.91640	19.741341	0.907557	0.3705
Chihuahuatendencia	-6.91125	4.706382	-1.468484	0.1512

Correlación

	(Intr)	Tiempo	Chihuh	Chhhtm	Nivel	Tendnc	Chhhnv
Tiempo	-0.951						
Chihuahua	-0.707	0.672					
Chihuahua tiempo	0.672	-0.707	-0.951				
Nivel	0.247	-0.365	-0.174	0.258			
Tendencia	0.534	-0.548	-0.378	0.387	-0.501		
Chihuahua nivel	-0.174	0.258	0.247	-0.365	-0.707	0.355	
Chihuahua tendencia	-0.378	0.387	0.534	-0.548	0.355	-0.707	-0.501

Residuales estandarizados

Min	Q1	Med	Q3	Max
-1.9405737	-0.3032798	0.0320567	0.2314727	2.4543142

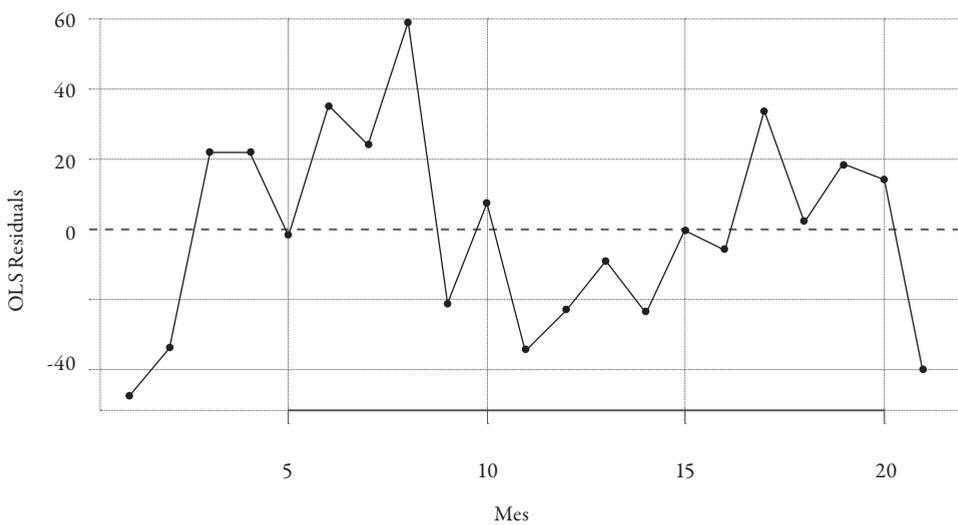
Error residual estándar: 22.72935

Grados de libertad: 42 total; 34 residual

Elaboración propia

GRÁFICO 1

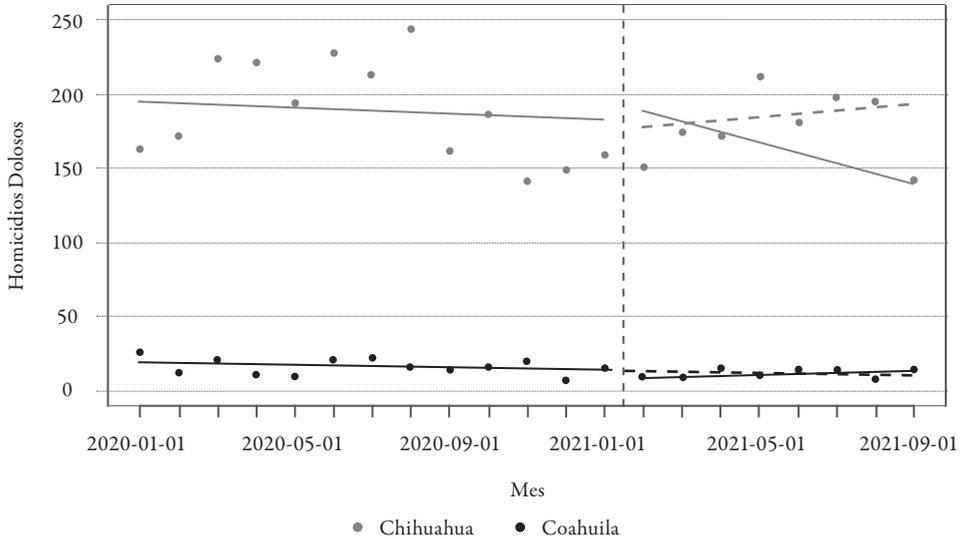
Análisis de residuales del modelo



Elaboración propia

GRÁFICO 2

Serie de tiempo interrumpida para Chihuahua con grupo de control



Elaboración propia

4.2 MODELO DE SERIE DE TIEMPO INTERRUMPIDA PARA SINALOA

Se observa una disminución en el nivel de los homicidios dolosos desde el inicio del proceso electoral, la cual no es significativa estadísticamente. También, con relación al grupo de comparación, Sinaloa muestra un ligero aumento en la tendencia de los homicidios dolosos desde el inicio del proceso electoral, pero tampoco es significativo estadísticamente. Es importante mencionar que el grupo de control —en este caso, Durango— tiene un comportamiento muy estable y similar al esperado en el contrafactual, facilitando su uso como grupo de control.

Sinaloa muestra un cambio en la tendencia de los homicidios dolosos, que es coincidente con lo esperado partiendo de la teoría; sin embargo, dicho cambio no es significativo estadísticamente. En ese sentido, el caso de Sinaloa tampoco permite corroborar la hipótesis de que los procesos electorales generan un aumento en los homicidios dolosos. Destaca que, de manera similar a

Chihuahua, se observa un pico en los homicidios dolosos en mayo de 2021, un mes antes de la elección.

A continuación, se presentan los resultados del modelo de series de tiempo interrumpidas para Sinaloa utilizando como grupo de control a Durango.

TABLA 2

Resultados del modelo de serie de tiempo interrumpida para el caso de Sinaloa con Durango como grupo de control

Mínimos cuadrados generalizados ajustados por máxima verosimilitud

Modelo: Homicidios \sim Tiempo + Sinaloa + Sinaloatiempo + Nivel + Tendencia + Sinaloanivel + Sinaloatendencia

AIC	BIC	logLik
299.5434	323.8708	-135.7717

Estructura de la correlación: ARMA(5,0)

Fórmula: \sim Tiempo | Sinaloa

Parámetros estimados(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5
0.06090895	-0.16648595	-0.15727800	0.05485255	-0.61316356

Coefficientes:

	Valor	Error estándar	Estadístico t	Valor P
Intercepto	11.20774	3.261701	3.436166	0.0016
Tiempo	0.16732	0.429598	0.389469	0.6994
Sinaloa	54.98781	4.612741	11.920854	0.0000
Sinaloatiempo	-1.12450	0.607543	-1.850897	0.0729
Nivel	-3.79404	7.000809	-0.541942	0.5914
Tendencia	0.08801	1.179421	0.074623	0.9410
Sinaloanivel	-5.14377	9.900639	-0.519539	0.6068
Sinaloatendencia	1.03471	1.667953	0.620347	0.5392

Correlación:

	(Intr)	Tiempo	Sinalo	Snltmp	Nivel	Tendnc	Snlntl
Tiempo	-0.934						
Sinaloa	-0.707	0.661					
Sinaloatiempo	0.661	-0.707	-0.934				
Nivel	0.430	-0.590	-0.304	0.417			
Tendencia	0.191	-0.133	-0.135	0.094	-0.662		
Sinaloanivel	-0.304	0.417	0.430	-0.590	-0.707	0.468	
Sinaloatendencia	-0.135	0.094	0.191	-0.133	0.468	-0.707	-0.662

Residuales estandarizados:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-3.32890592	-0.69409108	-0.02851175	0.72136751	2.36080915

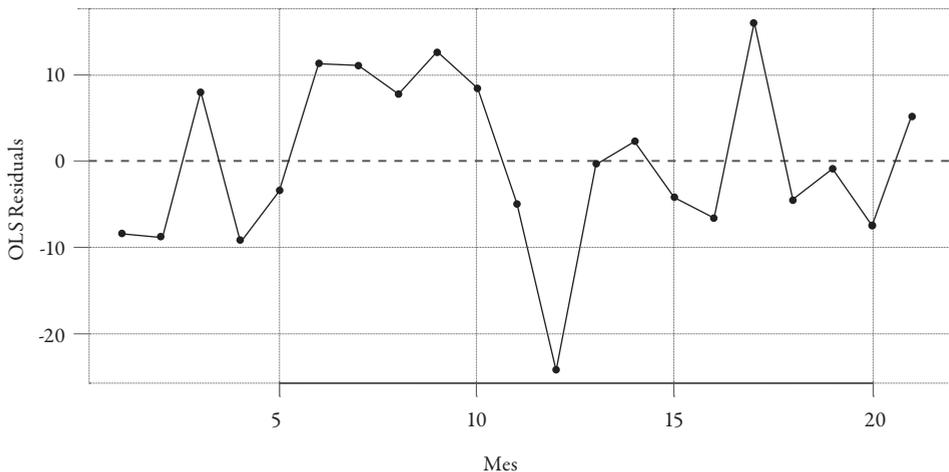
Error residual estándar: 7.422664

Grados de libertad: 42 total; 34 residual

Elaboración propia

GRÁFICO 3

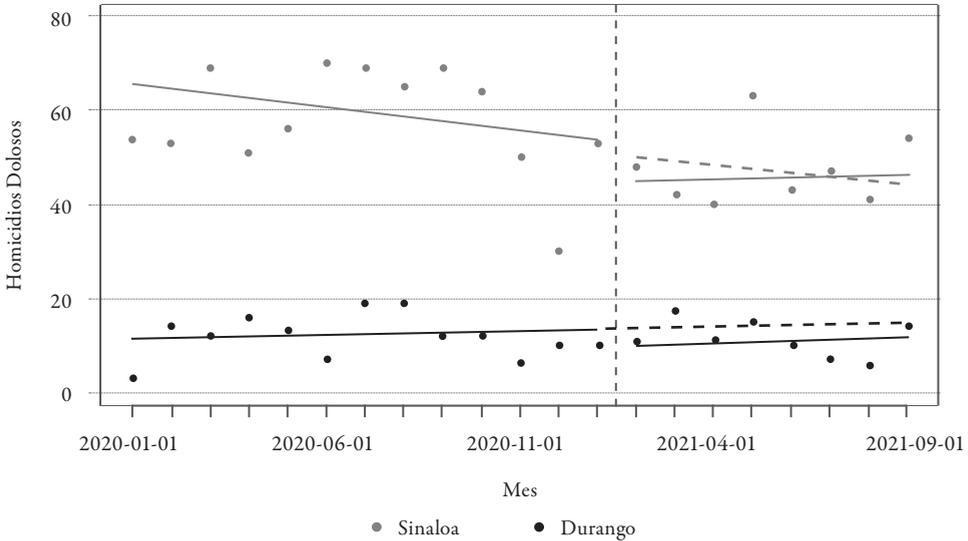
Análisis de residuales del modelo



Elaboración propia

GRÁFICO 4

Serie de tiempo interrumpida para Sinaloa con grupo de control



Elaboración propia

4.3 MODELO DE SERIE DE TIEMPO INTERRUMPIDA PARA GUERRERO

Los resultados del modelo para Guerrero muestran una disminución importante en el nivel de los homicidios dolosos en comparación con el grupo de control, Oaxaca, a partir del inicio del proceso electoral; sin embargo, dicho resultado no es significativo estadísticamente. La tendencia de los homicidios dolosos aumentó de manera significativa desde el inicio del proceso electoral en Guerrero, en comparación con lo sucedido en Oaxaca. Lo anterior es coincidente con la teoría. Es importante mencionar que el comportamiento de los homicidios dolosos en el grupo de control, Oaxaca, es bastante estable y similar al contrafactual, facilitando su uso como grupo de control.

En resumen, en el caso de Guerrero sí se confirma la hipótesis de que los procesos electorales derivan en un aumento de los homicidios dolosos. Es el único caso de estudio cuyos resultados confirman la hipótesis sobre el impacto de los procesos electorales a nivel subnacional. Lo anterior solo aplica para

la tendencia de los homicidios dolosos, no así para los cambios en el nivel de dicho delito.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que, al igual que en los casos anteriores, se observa un pico de homicidios dolosos en mayo de 2021, un mes antes de la elección. Solo en el caso de Guerrero, dicho pico se prolongó también a junio de 2021. A continuación, se presentan los resultados del modelo de series de tiempo interrumpidas para Guerrero utilizando como grupo de control a Oaxaca.

TABLA 3

Resultados del modelo de serie de tiempo interrumpida para el caso de Guerrero con Oaxaca como grupo de control

Mínimos cuadrados generalizados ajustados por máxima verosimilitud
 Modelo: Homicidios ~ Tiempo + Guerrero + Guerrerotiempo + Nivel + Tendencia + Guerreronivel + Guerrerotendencia

AIC	BIC	logLik
310.9308	336.9958	-140.4654

Estructura de correlación: ARMA(6,0)

Fórmula: \sim Tiempo | Guerrero

Parámetros estimado(s):

Phi1	Phi2	Phi3	Phi4	Phi5	Phi6
-0.4945555	-0.7057939	-0.7572226	-0.7190973	-0.4471206	-0.7296500

Coefficientes:

	Valor	Error estándar	Estadístico t	Valor P
Intercepto	78.02730	1.662633	46.92995	0.0000
Tiempo	-1.70055	0.220078	-7.72703	0.0000



→

	Valor	Error estándar	Estadístico t	Valor P
Guerrero	31.05191	2.351319	13.20617	0.0000
Guerrerot tiempo	0.39941	0.311237	1.28329	0.2081
Nivel	13.22212	4.281373	3.08829	0.0040
Tendencia	-0.46021	0.716637	-0.64218	0.5251
Guerreronivel	-7.63649	6.054776	-1.26123	0.2158
Guerrerotendencia	2.26318	1.013478	2.23309	0.0322

Correlación:

	(Intr)	Tiempo	Guerrr	Grrrtm	Nivel	Tendnc	Grrrnv
Tiempo	-0.956						
Guerrero	-0.707	0.676					
Guerrerot tiempo	0.676	-0.707	-0.956				
Nivel	0.581	-0.710	-0.410	0.502			
Tendencia	-0.134	0.229	0.095	-0.162	-0.816		
Guerreronivel	-0.410	0.502	0.581	-0.710	-0.707	0.577	
Guerrerotendencia	0.095	-0.162	-0.134	0.229	0.577	-0.707	-0.816

Residuales estandarizados:

Min	Q1	Med	Q3	Max
-2.24049031	-0.70343357	-0.09297522	0.89933054	2.19734347

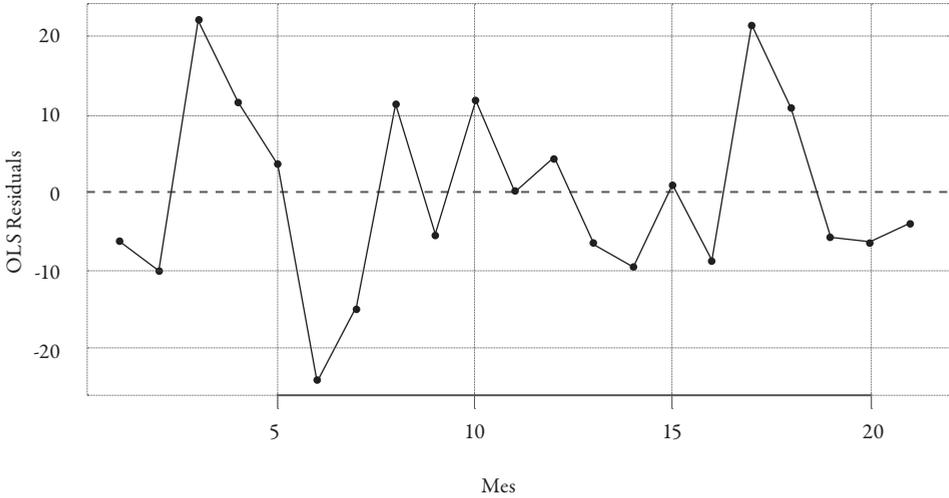
Error residual estándar: 10.38718

Grados de libertad: 42 total; 34 residual

Elaboración propia

GRÁFICO 5

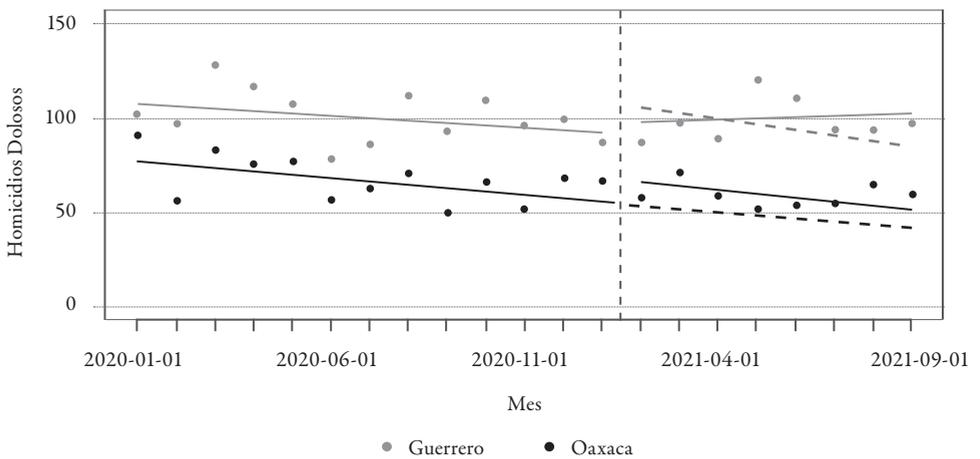
Análisis de residuales del modelo



Elaboración propia

GRÁFICO 6

Serie de tiempo interrumpida para Guerrero con grupo de control



Elaboración propia

5. CONCLUSIONES

Los resultados de esta investigación arrojan conclusiones importantes sobre el impacto del proceso electoral subnacional de 2021 en los homicidios dolosos en México. Los procesos electorales alteran los contextos criminales locales y los acuerdos de protección entre Estado y crimen organizado; sin embargo, el impacto del proceso electoral (elecciones a gubernaturas) sobre la tendencia de homicidios dolosos no se ha comprobado. Otras posibles hipótesis como el incremento en el nivel de los homicidios dolosos al inicio del proceso electoral tampoco pudieron comprobarse, pues no se presentaron resultados estadísticamente significativos; sin embargo, sí se confirma la presencia de un pico importante de homicidios dolosos un mes antes de la elección en cada uno de los casos estudiados.

Una primera conclusión derivada del análisis es que en dos de los casos se observa un aumento de la tendencia en los homicidios dolosos durante el periodo electoral, pero este no es significativo estadísticamente. Lo anterior no permite comprobar la hipótesis sobre el impacto del proceso electoral en los homicidios dolosos. Ante los riesgos e incertidumbre inherentes a un proceso electoral democrático, los grupos criminales buscan influir en el resultado o asegurar la protección de las autoridades que resulten electas mediante el financiamiento o la violencia. No obstante, a pesar de que los datos muestran un aumento en la tendencia en la mayoría de los casos, no es suficiente para ser estadísticamente significativo. En resumen, no se obtuvieron datos concluyentes para aseverar que el proceso electoral aumentó la tendencia de homicidios dolosos.

Una segunda conclusión derivada del análisis es que los niveles de homicidio doloso al inicio del proceso electoral tuvieron cambios contradictorios. En los casos de Chihuahua y Guerrero, efectivamente, hubo un aumento en el nivel de los homicidios dolosos al iniciar el proceso electoral. Lo anterior era lo esperado conforme a la premisa de que el inicio del proceso electoral detonaría un aumento de la violencia ante el deseo de los grupos criminales de influir en la elección y mantener sus redes de protección. En el caso de Sinaloa se observó lo contrario, pues el nivel de homicidios dolosos estuvo por debajo de lo esperado al inicio del proceso electoral. Los cambios en el nivel de homicidios dolosos al inicio del proceso electoral tampoco fueron estadísticamente

significativos. En resumen, no pudo constatarse que el inicio del proceso electoral aumentara el nivel de los homicidios dolosos.

Una tercera conclusión que arroja la investigación es la presencia de picos de homicidios dolosos un mes antes de la elección en cada uno de los casos de estudio. No se observa un aumento significativo en el nivel o la tendencia de los homicidios dolosos a lo largo del proceso electoral, pero sí se detecta un crecimiento significativo de dicho delito el mes previo a la elección. En ese sentido, en la medida en que se acerca el día de la votación, se incrementa el uso de la violencia por parte de los grupos criminales. Una vez pasada la elección, los homicidios dolosos regresan a los niveles previos.

Finalmente, es pertinente esbozar algunas implicaciones para la política pública derivadas del estudio. El aumento de los homicidios dolosos parece concentrarse en el mes previo a la elección. En ese sentido, una estrategia de disuasión y prevención enfocada en el mes previo a la elección en localidades de mayor riesgo pudiera ser efectiva para disminuir la violencia en periodos electorales. Concentrar los esfuerzos de seguridad en un mes específico, así como en las localidades y personas en mayor riesgo, ayudaría a no dispersar los escasos recursos y obtener mejores resultados. Asimismo, una estrategia de prevención y disuasión enfocada en el último mes de campaña pudiera disminuir los incentivos de los grupos criminales para tratar de influir en las elecciones por medio de la violencia.

A efectos de poder avanzar en la comprensión del impacto de los procesos electorales en los niveles de homicidios en el país, futuros estudios pudieran comparar lo sucedido en las elecciones de 2021 con lo sucedido en otros periodos electorales, cuestión que está ausente en esta investigación. Un estudio de ese tipo permitirá comprender el fenómeno más allá de lo sucedido en un periodo electoral específico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguayo, Sergio. 2021. “Con ADN militar”. *Reforma*. Acceso el 10 de mayo de 2022. <http://bit.ly/3ErHYjr>
- Aristegui Noticias. 2020. “El fracaso del operativo 'Agave Azul'”. <http://bit.ly/3AzHPcG>
- Astorga, Luis. 2012. *Seguridad, traficantes y militares: El poder y la sombra*. Tusquets.
- Badillo, Diego. 2021. “Violencia electoral dejó 91 políticos asesinados durante el proceso”. *El Economista*. Acceso el 10 de mayo de 2022. <http://bit.ly/3OnHdfQ>
- Bolívar Meza, Rosendo. 2021. “Violencia política en el proceso electoral 2020-2021 en México: Disputa por el poder e injerencia del crimen organizado”. *El Cotidiano*, 37(228) (julio-agosto 2021): 39-50.
- Durán-Martínez, Angélica. 2015. “To kill and tell? State power, criminal competition, and drug violence”. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8): 1377-1402. DOI: 10.1177/0022002715587047
- Ferri, Pablo. 2021. “La inseguridad azota México a dos años de la creación de la Guardia Nacional”. *El País México*. <http://bit.ly/3AW3hsH>
- Financiero, El. 2021. “Gubernaturas 2021: Así quedará el mapa del país tras elecciones”. *El Financiero*. Acceso el 12 de junio de 2022. <http://bit.ly/3VdE0l7>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2021. “Todos unidos contra 'El Mencho'”. *El Financiero*. Acceso el 22 de julio de 2022. <http://bit.ly/3AytZqW>
- Hernández Huerta, Víctor Antonio. 2020. “Candidatos asesinados en México, ¿competencia electoral o violencia criminal?”. *Política y Gobierno XXVIII*(2), 223-252.
- Kleiman, Mark A. R. 2010. *When Brute Force Fails*. Princeton University Press.
- Lessing, Benjamin. 2015. “Logics of Violence in Criminal War”. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8): 1486-1516. DOI: 10.1177/0022002715587100
- Lessing, Benjamin. 2017. *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Niskanen, William A. 1996. *Bureaucracy and Public Economics*. Edward Elgar Pub.
- Nozick, Robert. 2012. *Anarquía, Estado y utopía*. Fondo de Cultura Económica.

- Penfold, Robert, y Fang Zhang. 2013. "Use of Interrupted Time Series in Evaluating Health Care Quality Improvements". *Academic Pediatrics*, 13(6): 38-44.
DOI: 10.1016/j.acap.2013.08.002
- Pérez, Maritza. 2021. "México es el país con el mayor mercado criminal en el mundo". *El Economista*. Acceso el 21 de mayo de 2022. <http://bit.ly/3tONnfr>
- Proceso. 2021. "...Ahora, a gobernar con la sombra del narco". *Proceso*. Acceso el 22 de agosto de 2022. <http://bit.ly/3ESe5KJ>
- Ríos, Julio. 2020. "Violencia en México en vías de superar a las víctimas de guerra civil en Colombia". Universidad de Guadalajara, Red Universitaria de Jalisco.
<http://bit.ly/3Xm1Z3x>
- Rodgers, Gregory B., y John Topping. C. (2012). "Safety effects of drawstring requirements for children's upper outdoor garments". *Arch Pediatr Adolesc Med*, 166(7): 651-655. DOI: 10.1001/archpediatrics.2011.1269
- Rubio, Carlos. 2021. *Crimen organizado y el proceso electoral 2020-2021*. Integralia Consultores. Edición en PDF. <http://bit.ly/3UYOpl6>
- Schedler, Andreas. 2014. "The Criminal Subversion of Mexican Democracy". *Journal of Democracy*, 25(1): 5-18. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-criminal-subversion-of-mexican-democracy/>
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2020. *Votes, drugs and violence: The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press.
- Vallejo, Guadalupe. 2021. "La participación electoral cierra en 52.67%, cinco puntos más que en 2015". *Decisión 2021*. Acceso el 8 de agosto de 2022.
<http://bit.ly/3EQ9ubP>
- Weber, Max. (2008). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

JOSÉ ANDRÉS SUMANO RODRÍGUEZ

Doctor en Política Pública por el Tecnológico de Monterrey. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1. Ha colaborado en distintas instituciones como la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana del Gobierno de Nuevo León, la Comisión Nacional de Seguridad y la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Ha trabajado temas como prevención de las violencias, policía orientada a la solución de las violencias, disuasión focalizada y evaluación de políticas públicas. Es autor de numerosos libros y artículos académicos en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito. Actualmente es catedrático del CONACYT adscrito a El Colegio de la Frontera Norte.

NOTAS DE INVESTIGACIÓN



Movimiento de mujeres y gobierno local: hacia una agenda de investigación sobre democracia paritaria en Cuenca, Ecuador

ROMINA ACCOSSATTO

<raccosatto@mendoza-conicet.gob.ar>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Argentina

ORCID: 0000-0003-0306-3704

RONALD SÁENZ LEANDRO

<ronald.saenz@ucr.ac.cr>

Universidad de Costa Rica
Costa Rica

ORCID: 0000-0001-8717-1870

[Resumen] Esta investigación es un estudio de caso sobre la construcción de la democracia paritaria a nivel local en Cuenca, Ecuador. Tiene un alcance exploratorio-descriptivo, y su objetivo es reconstruir la experiencia de los avances y limitaciones de la democracia paritaria según sus diferentes dimensiones, a saber: la formación de la representación política institucional; las experiencias de organización y empoderamiento local; y las iniciativas ciudadanas vinculadas a la conciencia de género. A partir de una revisión de fuentes y entrevistas con actores clave, explora la acción política y relaciones que se establecen entre las organizaciones de mujeres, las instancias gubernamentales y la sociedad civil en Cuenca. Los principales resultados muestran avances en la democracia a nivel subnacional en los últimos cuatro lustros, aunque con desafíos y limitaciones desde el punto de vista de las protagonistas.

[Palabras clave] Ecuador, democracia paritaria, género y política, gobierno local, participación política.

[Title] Women's movement and local government: towards a research agenda on parity democracy in Cuenca, Ecuador

[Abstract] This research is a case study on the construction of parity democracy at a local level, in Cuenca, Ecuador. With an exploratory-descriptive scope, it aims to reconstruct the experience on the advances and limitations of parity democracy on its different dimensions: the creation of institutional political representation; local organization and empowerment experiences; and citizen initiatives linked to gender awareness. Based on source reviews and interviews with key actors, this research explores the political action and relationships between women's organizations, government agencies, and civil society in Cuenca. Even though the main results show progress in democracy at the subnational level in the last fifteen years, from the protagonists' perspective, it still shows challenges and limitations.

[Keywords] Ecuador, parity democracy, gender and politics, local government, political participation.

[Recibido] 16/08/22 y [Aceptado] 24/10/22

ACCOSSATTO, Romina, y Ronald SÁENZ LEANDRO. 2022. "Movimiento de mujeres y gobierno local: hacia una agenda de investigación sobre democracia paritaria en Cuenca, Ecuador". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 189-218. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n24.06

1. INTRODUCCIÓN¹

América Latina y el Caribe son las regiones con mayor presencia parlamentaria de mujeres a nivel mundial (30.6 %, en promedio), a excepción de los países nórdicos (44 % en promedio) (UNIÓN INTERPARLAMENTARIA 2019). El incremento en estas regiones de la representación femenina se dio principalmente en los últimos treinta años, entre 1990 y 2018, cuando se triplicó la cantidad de legisladoras nacionales, pasando del 9 % al 30.7 % (OIG-CEPAL 2019).

Estos datos reflejan el resultado de profundas transformaciones a nivel político, cultural y social que han venido experimentando las sociedades latinoamericanas, impulsadas por los diversos movimientos de mujeres tanto a nivel nacional como internacional. Desde un punto de vista institucional, la presencia de mujeres en los espacios políticos se produjo a partir de demandas que surgieron de estos movimientos, lo que se tradujo en la incorporación paulatina de cuotas de género y acciones afirmativas en gran parte de la región (ARCHENTI Y TULA 2008).

Este aumento significativo en la representación descriptiva de las mujeres ha traído resultados importantes en términos de representación sustantiva. La participación de mujeres comprometidas con la agenda de género en el sistema legislativo ha mostrado, por ejemplo, aportes a la incorporación de nuevos temas en la agenda legislativa, así como enfoques innovadores en los debates llevados a cabo en dichos espacios y en los discursos públicos. Además, favorece la formación de nuevas formas de liderazgo y sirven como modelos de actuación para otras mujeres (FREIDENBERG 2017).

No obstante, es necesario señalar que estos avances normativos no son homogéneos en la región. Por un lado, se perciben grandes disparidades entre diferentes grupos sociales. En particular, en el impacto limitado de las normas en mujeres indígenas, afrodescendientes y de sectores rurales. De la misma manera, se observan desigualdades entre los diferentes niveles de gobierno. Diversas investigaciones han identificado patrones comunes en los países de la región respecto a la baja representación de mujeres a nivel

1 Agradecemos a los tres pares revisores de la revista *Elecciones*, cuyas importantes observaciones ayudaron a mejorar sustancialmente la presentación de los resultados de la investigación. Asimismo, a su editora, la Mag. Narda Carranza, por el acompañamiento, las valiosas sugerencias y toda la apertura durante el proceso de publicación.

subnacional, alcanzando un promedio de 12 % en alcaldías y 25 % en concejos (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO 2013; ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES 2015). Este dato es paradójico si tenemos en cuenta que el rol de la mujer es central en las organizaciones comunitarias y locales (HARO 2008; RADCLIFFE 2008).

Teniendo en cuenta el nivel subnacional, esta investigación coincide en un punto de inflexión en la ciencia política latinoamericana de los últimos quince años, que ha comenzado a vincularse más al territorio, centrándose en lo local.

[...] Los procesos de descentralización política llevados a cabo en las últimas décadas han puesto en relieve la necesidad de incorporar el estudio de lo subnacional, debido al fortalecimiento de esta arena de competencia, y dado que algunos partidos optaron por competir solo a nivel local y no a nivel nacional, como se requería hasta ahora en muchos países con sistemas unitarios (FREIDENBERG Y SUÁREZ-CAO 2014: 4).

El objetivo del estudio es explorar la participación política de las mujeres en Cuenca, Ecuador, entendida de manera amplia. Este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, presenta el caso de estudio (Cuenca, Ecuador); luego, la sección metodológica detalla el enfoque cualitativo y la ubicación del campo; el apartado de análisis y discusión de los resultados presenta los principales hallazgos. Finalmente, las conclusiones recogen las reflexiones más importantes del trabajo y destacan la importancia de seguir avanzando en el estudio de buenas prácticas de democracia paritaria en los ámbitos subnacionales.

2. EL CASO DE CUENCA

El caso de Ecuador presenta un ejemplo paradigmático en el contexto regional (PARRA *ET AL.* 2015). Por un lado, es ampliamente reconocido que ha logrado avances importantes en materia de participación política de las mujeres: fue el primer país latinoamericano en reconocer el derecho al voto de las mujeres en 1929, así como uno de los primeros en proponer paridad en las candidaturas y adoptar un marco legal correspondiente, esto en el año 2000 con la Ley de Cuotas (GOYES 2014).

Ecuador, además, cuenta con un sistema normativo que incorpora garantías a los derechos de las mujeres basado en dos pilares fundamentales. Por un

lado, está la Constitución de la República (2008), que incluye la igualdad de género en los capítulos 1 y 2; y, por otro lado, los instrumentos internacionales vinculantes ratificados por el Estado ecuatoriano: la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) de 1981; la Plataforma de Acción de Beijing (PAB) de 1996; la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, que incluye resoluciones adicionales sobre mujeres, paz y seguridad; y la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2000 (ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES 2018).

Desde el punto de vista de la participación política de las mujeres, la elevación del principio de paridad a rango constitucional en 2008 amplió su influencia en todos los cargos de nominación a nivel estatal, e influyó en la toma de decisiones y el comportamiento de los partidos políticos. Esto tuvo un fuerte impacto en el porcentaje de participación de las mujeres en las diferentes esferas del poder estatal, especialmente en la adjudicación de escaños en elecciones pluripersonales.² En la Asamblea Nacional, la presencia femenina aumentó dramáticamente, pasando de 3.8 % en 1994 a 43.1 % en 2013.

Pese a ello, se observa que el impacto de estas leyes no ha sido homogéneo en los distintos niveles de gobierno: mientras que en las elecciones nacionales de 2013 y 2017 el porcentaje de mujeres electas alcanzó casi el 40 %, en las elecciones subnacionales de 2009 y 2014 los resultados fueron de 23.3 % y 25.7 %, respectivamente (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021). Estos resultados a nivel subnacional se agudizan al observar los cargos unipersonales.³ En las últimas elecciones de 2019, los porcentajes de candidatas y mujeres electas al cargo de alcaldesa representaron solo el 14.2 % y el 8.1 %, respectivamente (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021). La considerable distancia entre los resultados obtenidos a nivel de cargos unipersonales y de cargos plurinominales puede estar asociada, al menos, a dos elementos: por un lado, la legislación ecuatoriana carece de medidas que promuevan la paridad horizontal o incentiven efectivamente la participación de mujeres como candidatas a cargos unipersonales y, por otro, la falta de compromiso de los partidos políticos que, al margen de las exigencias del marco legal nacional, dificulta la promoción de la participación política de las mujeres (ACCOSSATTO 2021).

2 Para mayor detalle, ver la Sección V del Código de la Democracia.

3 A saber, las candidaturas a la fórmula presidencial, gobernaciones, prefecturas y alcaldías municipales o distritales.

En este contexto, la complejidad y variabilidad de los escenarios que conforman el caso ecuatoriano ha despertado un importante interés en el campo de los estudios sobre paridad política. Se han desarrollado trabajos relevantes centrados en el papel de la mujer y las cuestiones de género en la política ecuatoriana (CAÑETE 2005; VÁSCONEZ 2016; MORALES 2019). También existen investigaciones que abordan la regulación de la paridad y su impacto en la participación política de las mujeres (ARCHENTI Y ALBAINE 2013; ARCHENTI Y TULA 2014). Además, numerosos estudios analizan la participación de las mujeres en elecciones específicas, a partir del análisis del impacto del sistema electoral y del sistema normativo (ARBOLEDA 2014; GOYES 2013, 2014). También han surgido investigaciones recientes que se preguntan por el papel de los partidos y movimientos políticos en la promoción efectiva de la mujer en ellos (SILVA 2014; ACCOSSATTO 2021).

A pesar de lo anterior, los estudios sobre la paridad en Ecuador tienen un alcance nacional y se enfocan en el estudio de la democracia paritaria⁴ como una subárea de los estudios electorales. En este sentido, muy poco se ha explorado sobre las formas en las que la participación de las mujeres, en un sentido amplio, ha evolucionado a nivel local, más allá de las representaciones parlamentarias nacionales y de los procesos electorales. Este trabajo pretende avanzar en este aspecto a partir de un estudio de caso sobre democracia paritaria a nivel local en el cantón de Cuenca, en Ecuador.

Cuenca además es un ejemplo emblemático para el estudio de proyectos de democracia paritaria (BERNAL 2014). Entre las investigaciones académicas más importantes en estudios de género para este caso de estudio se encuentran aquellas que se enfocan en la participación y representación política local

4 Una propuesta teórico-metodológica que pretende aprehender la paridad como fenómeno integral es el concepto de democracia paritaria propuesto en la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (2015), establecida por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). Bajo esta noción catalizadora, se representa un modelo de democracia en el que la paridad e igualdad sustantiva entre hombres y mujeres son la columna vertebral de las transformaciones emprendidas por un Estado responsable e incluyente. Además, “su implementación y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como de etnicidad, condición socioeconómica y otras relaciones para el goce igualitario de los derechos”. Es un concepto integral que trasciende lo meramente político (ENTIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO Y EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES Y PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO 2015: 9). La Norma Marco identifica como columna vertebral del cambio un modelo de Estado incluyente que asuma su responsabilidad en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, y genere todas las garantías necesarias para que mujeres y hombres gocen de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en los ámbitos políticos, económicos, sociales, culturales y civiles.

(PALACIOS 2014; MÉNDEZ Y QUITO 2020; CALLE Y COSTALES 2021), las iniciativas de control ciudadano (PAÑO Y TORREJÓN 2018), la organización de mujeres indígenas (PÉREZ-GAÑÁN 2018), o la opinión pública (LÓPEZ-ALVARADO *ET AL.* 2020; SACAQUIRIN Y PEÑA 2020). Sin embargo, no se ha abordado en profundidad desde una perspectiva que sitúe el diálogo simbiótico entre la representación institucional y la trayectoria de las organizaciones de mujeres en esta ciudad.

En ese sentido, este artículo propone explorar de forma inductiva elementos clave de la democracia paritaria en Cuenca, Ecuador, tomando en cuenta el punto de vista de mujeres que ocupan roles de liderazgo en la localidad. Se tomaron como punto de partida los avances y limitaciones que atañen a la conformación de la representación política institucional, las experiencias de organización y empoderamiento local, y las nuevas iniciativas de sensibilización de género entre la ciudadanía.

3. METODOLOGÍA

Este trabajo tiene un enfoque cualitativo exploratorio-descriptivo. Se alimenta principalmente de la revisión de fuentes primarias y secundarias, pero también de la triangulación de información de una visita de campo del equipo de investigación a Ecuador.

El trabajo de campo de esta investigación se dio en las ciudades de Quito y Cuenca entre febrero y abril de 2019, en el marco del proyecto “Democracia Paritaria en América Latina, con énfasis en las élites parlamentarias”, llevado a cabo por la Universidad de Salamanca y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

Durante esos meses se construyeron y aplicaron instrumentos de entrevista a profundidad bajo una estrategia de muestreo cualitativo por actores clave, con lo cual se completó la información necesaria para llevar a cabo esta investigación. Los instrumentos de entrevista se diseñaron partiendo de tres ejes de interés fundamentales: 1) historia de la acción política local de las mujeres en Cuenca, 2) gestión local de los temas de género, e 3) iniciativas de educación ciudadana. El análisis y presentación de los resultados giran en torno a este tronco.

En concreto, se entrevistó a las siguientes personas: Juanita Ortega, directora de Equidad y Género del Municipio de Cuenca entre 2017 y 2019; María Cecilia Alvarado, candidata a la prefectura del Azuay por el partido Izquierda Democrática; Nidya Solís, coordinadora del Cabildo de Mujeres de Cuenca; Paola Flores, concejala de Cuenca (2014-2019); y Sandra López, presidenta del Observatorio Ciudadano de la Comunicación de Cuenca.

4. ANÁLISIS Y HALLAZGOS PRELIMINARES

4.1. LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES CONCEJALAS EN CUENCA

Cuenca es un municipio ecuatoriano que pertenece a la provincia del Azuay. Está ubicado al sur del Ecuador y, en 2010, contaba con un total de 505 585 habitantes, de los cuales 52.6 % son mujeres y 47.4 % son hombres. Administrativamente se divide en quince parroquias urbanas y veintiuna rurales, siendo las primeras las que concentran la mayor parte de la población del cantón (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS 2010).

De acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Municipio de Cuenca debe ser responsable, entre otros aspectos, de la formulación de políticas públicas locales que garanticen la equidad de género en su territorio, así como la promoción de la ciudadanía en el marco de la igualdad de oportunidades para todas y todos (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

El Concejo Cantonal de Cuenca, en particular, es el órgano legislativo local del Municipio, encargado de proponer, aprobar y modificar acuerdos y decretos dentro del cantón. Está integrado por dieciséis miembros elegidas y elegidos democráticamente en elecciones seccionales: una alcaldía municipal y quince concejalas/es. El Concejo es importante para la promoción de la paridad, en tanto su composición histórica puede dar cuenta del avance de la agenda de género a nivel subnacional (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

Por ello, y aun con sus recientes avances y retrocesos, en el Gráfico 1 se puede apreciar que la representación política de la mujer en este organismo ha cobrado protagonismo, especialmente a partir de las dos últimas décadas. En el periodo 1998-2000 se evidencia un despegue que continuó hasta 2005-2007 y

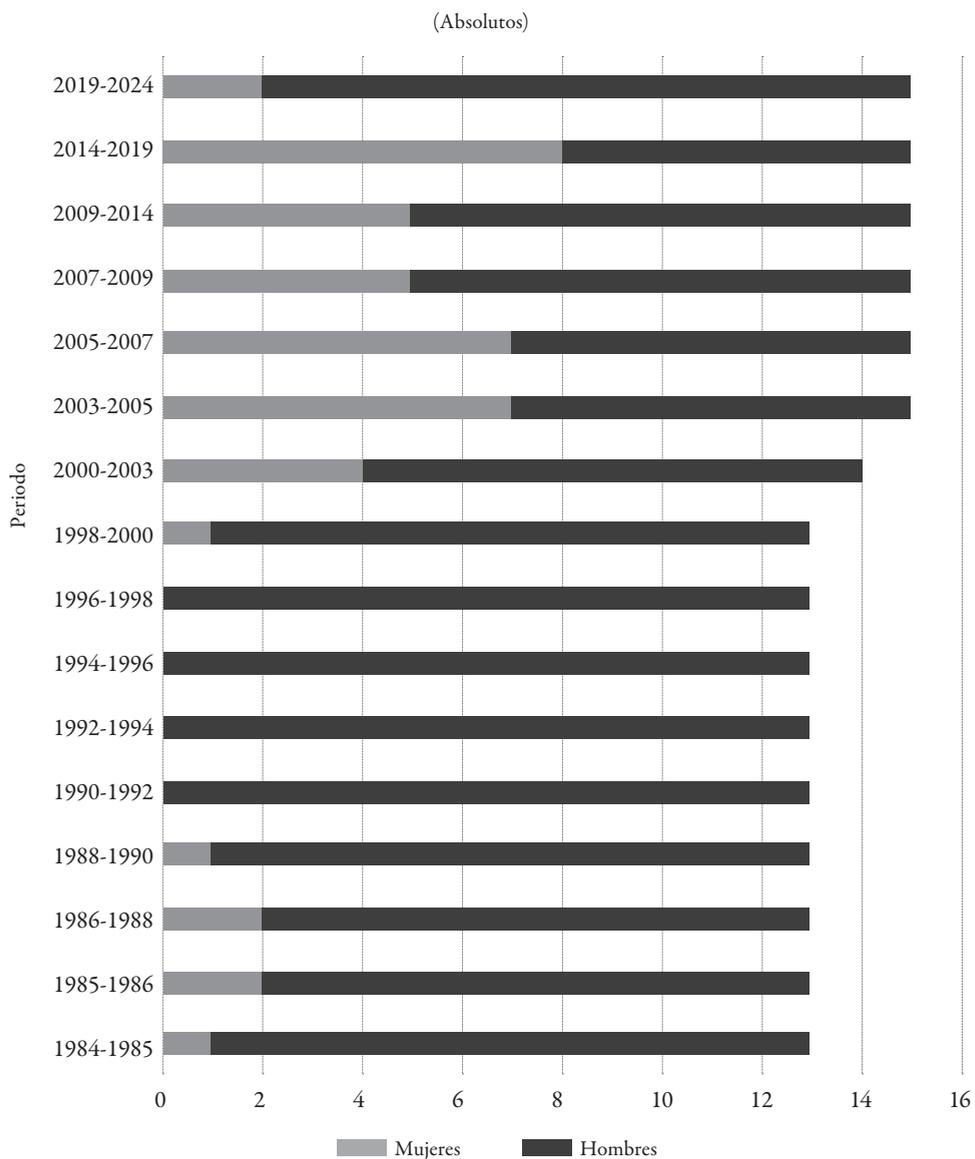
que se recuperó en el quinquenio 2014-2019 (el periodo con la proporción más alta de mujeres concejales).

Se observa cómo en el período 2009-2014, luego de la promulgación del Código de la Democracia, el porcentaje de representación en el Concejo alcanzó el 33.3 %, aumentando un 53.3 % entre 2014 y 2019. A pesar de este positivo precedente, en el periodo 2019-2024 la proporción de concejales fue solo del 13.3 %. Las cifras alcanzadas superaron no solo la media nacional, sino también el promedio a nivel regional —25 % en concejos, según estudios de PNUD (2013) y ONU Mujeres (2015)—.

En el periodo 2019-2024, sin embargo, se observa una caída estrepitosa, solo comparable a los niveles de representatividad de los años ochenta y noventa, cuando no había legislación relacionada con el género (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021).

GRÁFICO 1

Evolución de la representación política en el Concejo Cantonal de Cuenca según sexo (1984-2024)*



*Entre 1984 y 2000, el Concejo estuvo integrado por trece concejales y concejales. Entre 2000 y 2003, el número ascendió a catorce. A partir de 2003, el número ascendió a quince

Fuente: Palacios (2014) y CNE

La Tabla 1 ofrece una presentación detallada de la evolución en la elección de concejales y concejalas en Cuenca, según partido político y naturaleza del distrito electoral. Como punto de partida, se toman las primeras elecciones locales a partir de la promulgación del Código de la Democracia en 2009: aquí los datos puestos a disposición por el Consejo Nacional Electoral de la República del Ecuador (CNE) permiten observar las dinámicas de participación y reelección de varias concejalas durante tres administraciones en el Concejo Cantonal de Cuenca (2009-2014, 2014-2019 y 2019-2024).

TABLA 1
 Concejales electas al Concejo Cantonal de Cuenca (2009-2024)

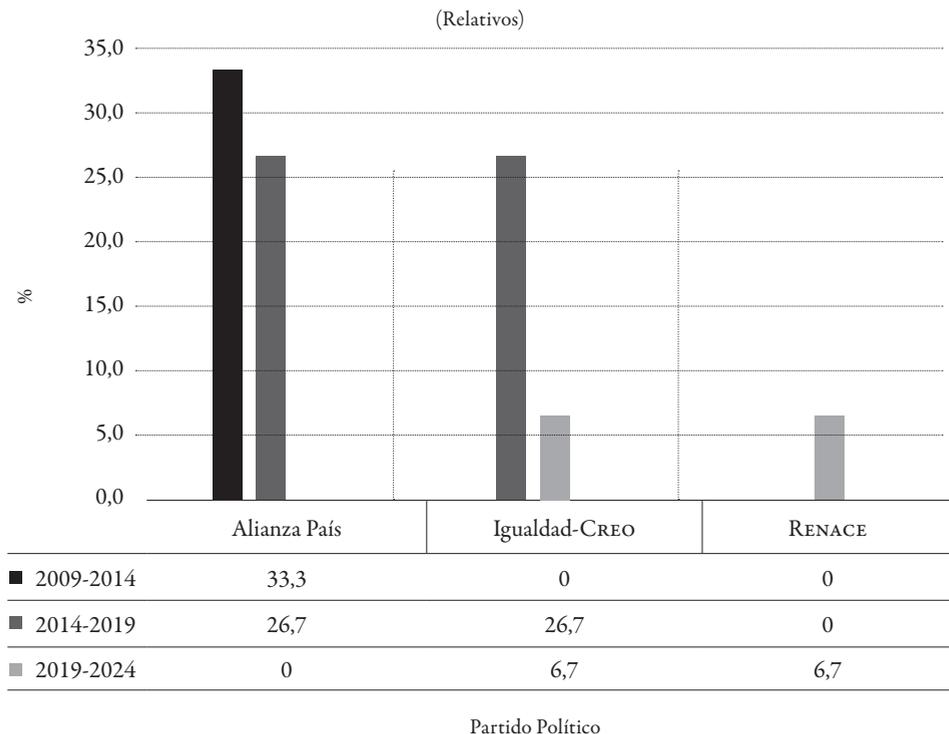
Distrito	Concejala	Fue reelecta	Partido político
2009-2014			
Urbana	María Cecilia Alvarado	No	Alianza País
Urbana	Juanita Bersosa	No	Alianza País
Urbana	Monserrath Tello	Sí	Alianza País
Rural	Ruth Caldas	Sí	Alianza País
Rural	Norma Illares	Sí	Alianza País
2014-2019			
Urbana	Carolina Martínez		Alianza País
Urbana	Dora Ordóñez	No	Igualdad-Creo
Urbana	Paola Flores	Sí	Igualdad-Creo
Urbana	Gabriela Brito	No	Alianza País
Urbana	Monserrath Tello	Sí	Igualdad-Creo
Rural	Ruth Caldas	Sí	Alianza País
Rural	Norma Illares	Sí	Alianza País
Rural	Narcisa Gordillo	No	Igualdad-Creo
2019-2024			
Urbana	Paola Flores	Sí	Igualdad-Creo
Rural	Marisol Peñaloza	No	Renace

Fuente: Elaboración propia con base en el CNE

Aunque no se muestra una tendencia consistente, hasta la fecha el partido Alianza País ha contado con más mujeres reelectas durante el periodo observado. El Gráfico 2 presenta las organizaciones políticas a las que pertenecen las concejalas electas, y la cantidad de representantes durante los tres periodos de administración en el Concejo Cantonal de Cuenca desde la promulgación del Código de la Democracia. Para el período 2009-2014, el partido de gobierno a nivel nacional, Alianza País, fue el único con representación de mujeres en los puestos de concejalías, alcanzando un 33.3 % del total de representantes de este órgano colegiado. Para 2014-2019 se repartieron los escaños en partes iguales con 26.7 %, al igual que la alianza conformada en el Azuay por los movimientos Igualdad y Creando Oportunidades (CREO).

GRÁFICO 2

Concejalas electas al Concejo Cantonal de Cuenca por partido político (2009-2024)



Fuente: Elaboración propia con base en el CNE

Es importante aclarar que, si bien la legislación nacional de 2009 (Código de la Democracia) incorporó avances institucionales que favorecieron la paridad en las estructuras formales de representación, esto no garantizó un nivel sostenido de presencia femenina en el Concejo Cantonal de Cuenca. Por el contrario, como se observaba en los datos del Gráfico 1 y la Tabla 1, para el período de 2019-2024 se observa una caída significativa en el número de concejalas titulares electas.

4.2. EL MOVIMIENTO DE MUJERES Y EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (PIO)

El trabajo de las organizaciones de mujeres en Cuenca se remonta por lo menos a fines de la década del setenta, coincidiendo con el retorno a la democracia en Ecuador. Es en ese momento que la agenda feminista comenzó a buscar algunos espacios dentro de las estructuras internas de los partidos políticos, especialmente entre los de izquierda. Como resultado de la paulatina apertura de espacios de intervención pública, el movimiento de mujeres logró posicionar a sus primeras representantes en el Municipio en 1996, a través de la Coordinadora Política de Mujeres (PALACIOS 2014). La acción de las organizaciones de mujeres, aliadas a la búsqueda de la igualdad formal establecida en la Constitución de 1998 y la Ley Electoral de 2000, fue trascendental a principios de siglo al formular la iniciativa de transitar por el camino de la paridad en el cuerpo político.

En el marco de la lucha de estas organizaciones, surgieron dos grandes plataformas de articulación de políticas públicas municipales en materia de género, a saber: 1) las distintas ediciones del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO),⁵ y 2) el Plan Cantonal para la Erradicación de la Violencia de Género (PCEVG). Gracias a estos hitos se ha avanzado en el vínculo entre las demandas de las organizaciones de mujeres y las competencias de los gobiernos locales (comunicación personal: ORTEGA 2019). Lo plasmado tanto en el PIO como en el PCEVG pretende dar respuesta a los diferentes consensos alcanzados por las organizaciones de mujeres a lo largo de los años, con la mediación de elementos técnicos. Este ha sido un mecanismo innovador en la democratización del presupuesto, ya que las reformas se aplican en constante atención

5 Desde su primera edición, en 2001, el PIO se ha ido actualizando periódicamente, añadiendo diferentes líneas de actuación según el contexto.

a las demandas de esta población (FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER 2007).

La dinámica de elaboración del PIO consistió en generar mesas de trabajo sobre diversos temas, a saber: vivienda, desarrollo económico, cultura, educación, participación política, entre otros. Si bien, en principio, estos espacios generaron avances muy limitados, fueron el primer acercamiento colaborativo entre las organizaciones y el municipio, en los que aprovechó la oportunidad histórica de tener más mujeres posicionadas en cargos considerados importantes en la administración local (comunicación personal: FLORES 2019). Con base en esos diagnósticos, posteriormente emerge el primer PIO, como la primera política pública local que focaliza en problemáticas de género.⁶

En las siguientes secciones, se exploran algunos de las iniciativas y resultados que se gestaron a partir de las actualizaciones y el seguimiento al PIO en Cuenca.

4.2.1. LA CREACIÓN DEL CABILDO POR LAS MUJERES EN CUENCA

El acercamiento de las organizaciones de mujeres al municipio a partir de la elaboración y el seguimiento al PIO dio lugar a nuevas iniciativas de coordinación. De esta manera, el movimiento de mujeres buscó conformar un mecanismo de coordinación especializado, surgiendo el Cabildo por las Mujeres de Cuenca en el 2000 (comunicación personal: FLORES 2019).

Como parte de su composición, existe un núcleo duro con presencia regular formado por reconocidas organizaciones locales como “Gamma”, “Sendas”, “María Amor”, “Corporación Mujer a Mujer”, “Mujeres por la Vida” y “Mujeres por la Vida, el Cambio”. También cuenta con la participación de grupos de estudiantes universitarias y colegios profesionales. Las mujeres del cabildo dicen que no tienen una estructura jerárquica, pues parten del lema de que “todas pueden ser voceras”. Tienen su base en una asamblea y sus decisiones se toman en consenso (comunicación personal: SOLÍS 2019).

El Cabildo por las Mujeres de Cuenca emergió de la mano del PIO, y ha llegado a convertirse en un espacio de articulación de la militancia por los derechos de las mujeres y un referente a nivel local, nacional y regional, superando

⁶ Para profundizar sobre la experiencia del PIO, véase PROCASUR (2008).

el objetivo con el que inicialmente surgió. Esta plataforma se posiciona políticamente a partir de un enfoque abiertamente feminista, lo que le permitió trascender su función de coordinación municipal al autodenominarse difusora de buenas experiencias y prácticas en todo el Ecuador (comunicación personal: FLORES 2019).

El Cabildo busca estar constantemente atento a la correcta aplicación y actualización del PIO. “Seguiremos siendo críticas y teniendo un sentido de exigencia al municipio, como lo hemos hecho siempre. No estamos atadas a la institucionalidad municipal, nuestro trabajo va mucho más allá de lo que representa nuestro nexo con el Municipio” (comunicación personal: SOLÍS 2019). Actualmente, el Cabildo trabaja para priorizar los temas relacionados con la violencia política, los derechos sexuales y reproductivos, los emprendimientos de autonomía económica, el fortalecimiento organizativo y formativo, y el rescate de las prácticas y saberes indígenas ancestrales. Un ejemplo de coordinación fue la negociación de la Ordenanza para la Erradicación de la Violencia de Género, que se elaboró de manera colaborativa entre la coordinación de la Dirección de Planificación y Gestión por la equidad Social y de Género y las entidades que conforman el Cabildo.

En la Tabla 2 se sintetizan los hitos fundamentales del accionar de las organizaciones de mujeres y del Cabildo en la Municipalidad de Cuenca de 2000 a 2016.

TABLA 2

Hitos en torno al accionar de las organizaciones de mujeres en la Municipalidad de Cuenca (2000-2016)

Año	Descripción
2000	Construcción del primer Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2001-2004
	Creación de la Red de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar
2001	Firma del Acuerdo por la Equidad del cantón de Cuenca
	Creación del Cabildo por las Mujeres de Cuenca
	Incorporación de una funcionaria municipal formada en Género



→

Año	Descripción
2002	Aprobación de la Ordenanza para la Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar en el cantón de Cuenca
2003	Creación de la Comisión de Género, como instancia permanente de Concejo Cantonal
	Creación del Departamento de Planificación y Gestión por la Equidad Social y de Género
2004	Creación del premio “Dolores J. Torres”, conferido a personas, instituciones u organizaciones cuencanas que hayan hecho un aporte significativo al fomento de la equidad de género en los medios de comunicación
	Apertura del canal permanente de coordinación entre la Municipalidad de Cuenca y las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer y de la equidad de género
2005	Construcción del segundo Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2006-2020
2008	Reforma de la Ordenanza de 2002 para incluir un aspecto de la rendición de cuentas institucional periódico, conforme a las acciones seguidas en cada periodo. Esto ha quedado estipulado para la sesión del Concejo del 25 de noviembre de cada año
2013	Constitución de la Mesa Cantonal de Erradicación de Violencia de Género
2016	Aprobación de la Ordenanza para la Inclusión, el Reconocimiento y Respeto a la Diversidad Sexual y Sexo-Genérica en el cantón de Cuenca
	Actualización del segundo PIO, con la inclusión de nuevos ejes

Fuente: Elaboración propia con base en Palacios (2016) y Unión Iberoamericana de Municipalistas (2018)

4.2.2. LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN POR LA EQUIDAD SOCIAL Y DE GÉNERO DEL MUNICIPIO DE CUENCA

La Dirección de Planificación y Gestión del Patrimonio Social y de Género del Municipio de Cuenca fue creada en 2004, como órgano institucional perteneciente a la Junta Municipal de Planificación. Así, su ubicación siguió un criterio estratégico para dar una perspectiva transversal al enfoque de género en el ámbito local. La dirección tuvo un vínculo histórico con el movimiento de mujeres, que fue el que abogó por la creación de un área en el municipio especializada en estos temas. Esta demanda fue facilitada por las actividades de coordinación y seguimiento del PIO (comunicación personal: ORTEGA 2019).

La Dirección está conformada por una coordinadora y apoyada por un equipo técnico especializado en temas de género y derechos humanos. Como parte de la función de asesoría y seguimiento a la generación de políticas públicas, se dedica a la prevención y atención integral de casos de violencia de género contra las mujeres, así como a la formación de servidoras y servidores públicos y ciudadanía en general en temas relacionados con enfoque de género.

La Dirección mantiene estrechos vínculos con las organizaciones de mujeres de Cuenca, por lo que forma parte activa del Cabildo por las Mujeres de Cuenca; participa y rinde cuentas. En particular, actúa como contraparte institucional directa para informar sobre el trabajo del Municipio frente a las demandas de las mujeres dentro de la agenda local (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

4.2.3. LA CREACIÓN DEL OBSERVATORIO DE COMUNICACIÓN CIUDADANA DE CUENCA (OCC)

El Observatorio de Comunicación Ciudadana de Cuenca (OCC) es otro ejemplo de las iniciativas ciudadanas que surgieron con la implementación del PIO. El OCC como proyecto nació de una colaboración entre el municipio y las organizaciones sociales feministas de Cuenca que participaban de la Red Cantonal de Mujeres desde la década del noventa. Ya en la década de 2000, con el nacimiento del Cabildo de Mujeres y la introducción del PIO, vieron una oportunidad para impulsar la democracia paritaria en el ejercicio de la comunicación. El Observatorio se institucionalizó como tal en 2004 (comunicación personal: ORTEGA 2019).

La gestión del OCC la lleva a cabo la Fundación Gamma, organización no gubernamental creada en 1994, que desde 1996 produce el programa radial “Mujeres en la radio”, dedicado a la promoción y debate de los derechos de las mujeres. Esta primera experiencia posibilitó en el futuro sumar simpatizantes a su causa, por lo que fue necesario buscar espacios con mayor incidencia. Esto fue posible con la llegada del PIO y la promoción más destacada de la agenda de equidad en el municipio de Cuenca (comunicación personal: LÓPEZ 2019).

Desde entonces, el OCC ha logrado generar mecanismos de articulación política en el impulso de repensar los imaginarios sociales que ayuden a perpetuar los mensajes que normalizan la discriminación, violencia física y psicológica, y el

maltrato y exclusión de las mujeres en sociedad, con el objetivo de deconstruir y sugerir alternativas no violentas a la comunicación y contenidos publicitarios sexistas (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

El OCC funciona gracias al financiamiento parcial de la Municipalidad de Cuenca, específicamente de la Dirección de Planeación y Gestión para la Equidad Social y de Género, pero su organización está directamente a cargo de la Fundación Gamma, que se encarga de contribuir con el equipo técnico al agregar mucho de la obra de forma voluntaria, y gestionando los fondos alternativos de cooperación que le han permitido operar de manera continua durante casi dos décadas (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

Su composición es bastante amplia, ya que su comisión permanente está conformada por once representantes, a saber: dos del municipio, dos de derechos humanos, dos de sindicatos de periodistas, tres de redes de movimientos de mujeres, el Cabildo por las Mujeres y la Red por la Prevención de la Violencia (AYUNTAMIENTO DE CUENCA 2022).

Dentro de las múltiples actividades que realiza el OCC, se destacan dos labores fundamentales. Por un lado, se encuentran los trabajos de seguimiento e investigación de campañas y propaganda electorales, en los que se percibe la baja representación de la mujer en términos positivos, los escasos reportajes periodísticos que abordan candidatas mujeres, o el tema de la igualdad de género y los estereotipos de género asociados a la profesión política. Por otra parte, en el contexto de generación de informes periódicos de seguimiento de mensajes en los medios de comunicación, el OCC creó una iniciativa denominada “Sala de Comunicación”, que consiste en una presentación pública (dirigida a poblaciones no necesariamente especializadas) con el objetivo de someter los informes al escrutinio abierto y directo de la ciudadanía.

La “Sala” se convirtió en una de sus contribuciones más tangibles, al haber institucionalizado la presentación de un informe anual elaborado entre marzo y junio de cada año, meses en los que se llevan muestras digitales itinerantes a escuelas, universidades y organizaciones. “Es lindo ver la reacción de la gente, se impacta por ver todas las publicidades juntas y la cantidad de sexismo que hay” (comunicación personal: LÓPEZ 2019). Hasta la fecha se han presentado quince ediciones de esta muestra itinerante, donde desde hace más de diez años

se entregan los “Dolores J. Torres” y el “Premio a la Equidad”, ambos reconocimientos otorgados a los medios de comunicación, agencias y particulares que contribuyen a la producción y patrocinio de anuncios que transmitan mensajes y nuevas formas de relaciones equitativas, así como pautas que promuevan la igualdad de condiciones y oportunidades, contribuyendo a romper barreras y estereotipos de género. Del mismo modo, a diferencia del anterior, se crearon sanciones éticas y morales que funcionan como un llamado de atención para la promoción del sexismo y la exclusión. “Ignominia”, “Indignación” y “Vergüenza” son los nombres de los deméritos dictados por el OCC, basados en el voto de las ciudadanas y los ciudadanos presentes en el salón (comunicación personal: LOPEZ 2019).

5. NOTAS CRÍTICAS SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA LOCAL EN 2019

Los cuarenta años de presencia femenina en el Concejo y la activa participación de la sociedad civil de la mano del municipio no implicaron necesariamente una mayor representación sustantiva de las mujeres en este espacio. Para las personas entrevistadas, este tema es crítico, ya que no todas las mujeres que llegaron a los puestos directivos y de toma de decisiones —como las concejales— necesariamente habían interiorizado nociones básicas de igualdad de género (comunicación personal: SOLÍS 2019). Por lo tanto, si bien cuantitativamente hubo una mayor presencia histórica de mujeres en el Concejo —sobre todo en los últimos veinte años—, esto no ha garantizado una posición definida y constante en estos temas (comunicación personal: SOLÍS 2019).

Respecto a esta situación, Paola Flores, concejala cantonal de Cuenca para el período 2014-2024, manifiesta lo siguiente:

Tuvimos un Concejo mayoritariamente de mujeres, pero todavía tenemos un largo camino por recorrer. No todos los concejales estaban dispuestos a trabajar por los derechos de las mujeres. Era una oportunidad de hacer un cambio, pero no la tomamos bien (comunicación personal: FLORES 2019).

A esto se le suma la configuración de los partidos políticos de Cuenca como espacios hostiles para las mujeres que aspiran a ocupar cargos de liderazgo. Respecto a esta situación, Nidia Solís, representante del Cabildo por las Mujeres de Cuenca, sostiene lo siguiente:

Los partidos pueden haber incorporado algunas de las agendas de las mujeres, pero no se han realineado. En el sentido de que tenemos otras necesidades, otras condiciones de vida (todas las tareas de reproducción y cuidado), otras circunstancias que debemos atender. En este sentido, los partidos políticos se adaptan al modelo masculino. Antes, las mujeres no estaban en estos espacios, por lo que no estaban estructurados con esta dinámica. A las mujeres les resulta más fácil organizarse entre mujeres para participar en diferentes espacios políticos (comunicación personal: SOLÍS 2019).

Otro elemento a considerar es que la violencia política contra las mujeres es una de las expresiones más generalizadas y palpables para las activistas que se posicionan en la arena política (FREIDENBERG Y VALLE 2017). Esta ha sido una afirmación recurrente en las entrevistas, quienes denuncian la articulación de campañas de desvalorización y escarnio público como forma de neutralizar el avance de candidaturas.

6. CONSIDERACIONES FINALES

La introducción de acciones afirmativas y paritarias ha demostrado ser una herramienta fundamental para posibilitar el acceso de las mujeres a la política; sin embargo, estas herramientas también han sido insuficientes para garantizar una participación plena e igualitaria, ya que inciden en un momento particular y específico del largo camino que deben recorrer las mujeres para construir una carrera política, esto es, en la candidatura a cargos de elección popular. De esta forma, la participación política de las mujeres es un fenómeno multicausal en el que coexisten numerosas barreras —muchas de ellas estructurales— que deben ser superadas en las culturas sociales, económicas y políticas: dificultades para conciliar la vida familiar y la vida política; estereotipos sociales sobre la autoridad de la mujer; violencia política de género o prácticas caudillistas al interior de los partidos políticos; gestión concentrada del financiamiento electoral; invisibilidad en los medios; entre otras. Estos son algunos de los aspectos que dificultan el principio de paridad, además de su dimensión cuantitativa (CAÑETE 2005; MASSOLO 2009; LLANOS Y SAMPLE 2012; ARBOLEDA 2014). Además, uno de los nodos críticos en torno a las barreras para el avance de la democracia paritaria es la disparidad en el desarrollo e implementación de este principio a nivel nacional y local en los diferentes gobiernos latinoamericanos. Al mismo tiempo, y como corolario de ello, la participación política de las mujeres en los gobiernos locales no ha sido suficientemente abordada en estudios especializados.

En este contexto, nuestra intención fue resaltar la experiencia del municipio de Cuenca como un caso paradigmático que muestra avances muy significativos en la democracia paritaria, incluso a nivel regional. Y esto se debe principalmente a que se buscó construir un carácter integral y transversal de la igualdad sustantiva, a través de la articulación de los diferentes estamentos del Estado y actores sociales fundamentales.

En este sentido, este estudio ofrece una aproximación al entramado que se teje entre organizaciones de la sociedad civil y espacios políticos institucionales en un periodo de alta representación femenina en el Concejo de Cuenca (entre 2009-2014 alcanzó el 33.3 %, aumentando a un 53.3 % entre 2014 y 2019). Esta exploración es importante de cara al inicio de un periodo de significativa reducción de la representación descriptiva de mujeres en el Concejo. A partir de ello, se abren algunos caminos para futuras investigaciones empíricas.

El primero se refiere a los mecanismos que generan retrocesos en la representación descriptiva de las mujeres en instancias locales, en contextos de alta (o relativamente alta) participación de la sociedad civil. En este marco, sería pertinente indagar en los partidos y en las modalidades que estos actores políticos impulsaron (o no) el fomento de la igualdad de género, teniendo en cuenta que la gran mayoría de las entrevistadas los identificaron como espacios hostiles para su participación.

Por otra parte, si bien la principal limitante metodológica de este estudio es que se enfoca en el análisis de un caso paradigmático en torno a la construcción de democracia paritaria a nivel subnacional, sus resultados se encuentran contextual y regionalmente situados. Por lo tanto, se abren oportunidades para estudios comparativos en la línea de lo propuesto por Escobar-Lemmon y Funk (2018), procurando encontrar “caminos propios” que respondan más a las dinámicas e iniciativas locales.

Otro de los caminos para seguir profundizando en este trabajo es la medición de la calidad de la democracia paritaria en contextos locales. Como se mencionó anteriormente, uno de los nodos críticos en torno a las barreras para el avance de la democracia paritaria es la disparidad en el desarrollo de este principio a nivel nacional y local, especialmente en contextos no electorales. No obstante, el papel articulador del movimiento organizado de mujeres y

feministas de Cuenca, con iniciativas como las del Cabildo de Mujeres, obligan a abordar la paridad incluyendo a la militancia por los derechos de las mujeres y su trabajo de incidencia a nivel local.

Finalmente, sería interesante indagar, a través de las actitudes de actores clave, cómo se comprende el alcance de la representación sustantiva de las mujeres concejalas y se evalúa el éxito de sus gestiones desde la sociedad civil. Asimismo, es importante preguntarse cómo el papel de la Secretaría de Planificación y Gestión para la Equidad Social y de Género y sus redes con organizaciones sociales de toda la ciudad, a través del Cabildo de Mujeres, ha influido en ello.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accossatto, Romina. 2021. "El lugar de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: el caso de Ecuador". *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, (127): 201-28. <https://doi.org/jgr2>
- Albaine, Laura. 2016. "Paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Un análisis testimonial". *Ciencia Política*, 11 (21): 335-362. <https://doi.org/jnpb>
- Arboleda, María. 2012. *Levantado el velo: Estudio sobre acoso y violencia política en contra de las mujeres autoridades públicas electas a nivel local en Ecuador*. Quito: ONU Mujeres, AMUME, AECID . <http://bit.ly/3AOuvRE>
- Arboleda, María. 2014. "La paridad postergada: resultados para las mujeres en las elecciones seccionales 2014 del Ecuador". *Democracias*, 2 (2): 93-135. <https://doi.org/jnpc>
- Archenti, Nélide, y Laura Albaine. 2013. "Los desafíos de la paridad de género: tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador". *Revista Punto Género*, (3): 195-219. <https://doi.org/jnpg>
- Archenti, Nélide, y María Inés Tula. 2008. *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, Nélide, y María Inés Tula. 2014. "Cambios normativos y equidad de género: de las cuotas a la paridad en América Latina, los casos de Bolivia y Ecuador". *América Latina Hoy*, 66: 47-68. <https://doi.org/gt3f>
- Bernal, Ximena. 2014. *Políticas presupuestarias con enfoque de género en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca*. [Tesis de grado. Universidad de Cuenca, Ecuador]. <http://bit.ly/3VbqjDI>
- Calle, Maribel, y Zenaida Adolfin Costales. 2021. "Participación ciudadana urbana cantonal en el gobierno local". *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 9 (1): 85-91. <https://doi.org/jnph>
- Cañete, María Fernanda. 2005. "Participación política y ciudadanía de las mujeres". En Prieto Mercedes (ed.). *Mujeres ecuatorianas: entre la crisis y las oportunidades (1990-2004)*, 121-153. Quito: FLACSO Ecuador.
- Consejo Nacional Electoral del Ecuador. (2022). Elecciones Seccionales y CPCCS 2023. República del Ecuador. Recuperado el 5 de diciembre de 2022. <http://cne.gob.ec/es/2019>

- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, y Parlamento Latinoamericano y Caribeño. 2015. *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. <http://bit.ly/3AMUxVH>
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. 2018. “Ecuador”. *ONU Mujeres - América Latina y el Caribe*. <http://bit.ly/3XAgHnS>
- Escobar-Lemmon, Maria C., y Kendall D. Funk. 2018. “Women’s Representation in Subnational Governments: Replicating National Institutions or Forging a Unique Path?”. En Leslie Schwindt-Bayer (ed.). *Gender and Representation in Latin America*, 99-119. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/jnpj>
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. 2007. *Construcción de presupuestos participativos sensibles al género en el Municipio de Cuenca (Ecuador)*. Quito: ONU Mujeres, UNIFEM.
- 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”. En Flavia Freidenberg (ed.). *La representación política de las mujeres en México*, 167-216. Ciudad de México: IJJ-UNAM, Instituto Nacional Electoral.
- Freidenberg, Flavia, y Julieta Suárez-Cao. 2014. “Introducción. Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos”. En Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao (eds.). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, 11-43. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, y Gabriela Valle. 2017. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: UNAM e Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Goyes, Solanda. 2013. “La paridad, ¿un camino a la igualdad?: análisis de las elecciones 2013”. *Democracias*, 1 (1): 37-70. <https://doi.org/jnpg>
- Goyes, Solanda. 2014. “De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador”. En Beatriz Llanos (ed.). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, 49-119. Perú: IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres.
- Haro, Luz. 2008. “Participación política de mujeres rurales del Ecuador”. *Aportes Andinos*, (23): 6-23. <http://bit.ly/3VwKqw7>
- Llanos, Beatriz, y Kristen Sample. 2012. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional. <http://bit.ly/3gA9bIM>

- López-Alvarado, Silvia, Hanna Van Parys, Ana Cevallos-Neira, y Paul Enzlin. 2020. "Latin American Women's Beliefs, Views and Ideas About Sexual Assertiveness: A Focus Group Study in Cuenca (Ecuador)". *The Journal of Sex Research*, 57 (3): 307-21. <https://doi.org/gjvwc8>
- Massolo, Alejandra. 2009. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer. <http://bit.ly/3ihQkCH>
- Méndez, Christian, y Christian Quito. 2020. *Participación electoral de las mujeres en la política del Cantón Cuenca: percepción de ex candidatas a las dignidades de elección popular en las elecciones seccionales 2019 en el periodo septiembre 2019 - febrero 2020*. [Tesis de grado, Universidad de Cuenca, Ecuador]. <http://bit.ly/3ExY1fu>
- Morales Hidalgo, Marcela. 2019. "A Revolution with a Female Face? Gender Debates and Policies During Rafael Correa's Government". En Francisco Sánchez y Simón Pachano (coords.). *Assessing the Left Turn in Ecuador, 2020*, 115-136. Nueva York: Springer.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina (OIG-Cepal) (2019). Indicadores destacados. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 5 de diciembre de 2022. <https://oig.cepal.org/es/2019>
- Palacios, Diana. 2014. *Participación política de las mujeres en el Concejo Cantonal de Cuenca*. [Tesis de licenciatura, Universidad de Cuenca, Ecuador]. <http://bit.ly/3F393Lb>
- Paño, Pablo, y Eryka Torrejón. 2018. "Participación instituyente y política local mediante procesos y metodologías participativas: la construcción ciudadana del observatorio de la participación en Cuenca, Ecuador". *Agora U.S.B.*, 18 (2): 573-86. <https://doi.org/jnprn>
- Parra, Verónica, Miriam Pérez, y Ronald Sáenz. 2015. "Efectividad de cuotas por razón de género en sistemas de lista alternativos a la bloqueada cerrada: los casos de Panamá y Ecuador". *Revista Panameña de Política*, (20): 7-30. <http://bit.ly/3OBkFZb>
- Pérez-Gañán, Rocío. 2018. "El fuego que arde en las calles, también arde en la cocina. Mujeres indígenas y otras formas de hacer política en los espacios rurales del Buen Vivir ecuatoriano y el Vivir Bien boliviano". *Arenal. Revista de Historia de las Mujeres*, 25 (1): 95-121. <https://doi.org/jnprn>

- Procasur. 2008. *Sistematización caso Cuenca: Departamento de Equidad y Género, Plan de Igualdad de Oportunidades, articulación entre actoras*. Ecuador: Corporación Procasur.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- Radcliffe, Sarah A. 2008. “Las mujeres indígenas ecuatorianas bajo la gobernabilidad multicultural y de género”. En Peter Wade, Fernando Urrea y Mara Viveros (eds.). *Raza, etnicidad y sexualidades: ciudadanía y multiculturalismo en América Latina*, 105-136. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas, Centro de Estudios Sociales (CES) y Escuela de Estudios de Género.
- Sacaquirin, Cristina, y Eva Peña. 2020. “Percepción del feminismo en mujeres y hombres de la ciudad de Cuenca, Ecuador”. *Maskana*, 11 (2): 34-45.
<https://doi.org/jnpp>
- Silva, Roxana. 2014. “Participación política de las mujeres en el Ecuador: elecciones seccionales 2014”. *Democracias*, 2 (2): 77-91. <https://doi.org/jnppq>
- Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2018. “Resumen IV Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género”. *Vox Localis* (87). <http://bit.ly/3UekSme>.
- Vásconez, Alison. 2016. *Mujeres ecuatorianas dos décadas de cambios 1995-2015*. Quito: ONU Mujeres. <http://bit.ly/3EEXWH8>

BASES DE DATOS Y SITIOS WEB CONSULTADOS

- Ayuntamiento de Cuenca, Ecuador (<https://ayuntamiento.cuenca.es/>), 2022.
- Consejo Nacional Electoral (CNE), Ecuador (<http://cne.gob.ec/es/>), 2021.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Ecuador (<https://www.ecuadorcencifras.gob.ec/institucional/home/>), 2021.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (<https://oig.cepal.org/es>), 2021.
- ONU Mujeres (<https://www.unwomen.org/es>), 2021.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Índice de Desigualdad de Género (<http://hdr.undp.org/en/composite/GII>), 2021.

Unión Interparlamentaria. (1 de octubre de 2019). [Bases de datos]. Women in National Parliaments. Recuperado el 5 de diciembre de 2022.

(<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>), 2019

United Nations Statistics Division (UNSD) (<https://unstats.un.org/home/>), 2021.

Conflictos de interés:

La autora y el autor declaran no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

ROMINA ACCOSSATTO: conceptualización, curación de datos, adquisición de fondos, investigación, diseño de metodología, administración de proyecto, recursos, supervisión, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

RONALD SÁENZ LEANDRO: curación de datos, diseño de metodología, visualización, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre la y el autor]

ROMINA ACCOSSATTO

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO) y magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (USAL). Actualmente es doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Su lugar de trabajo es el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (INCIHUSA-CONICET Argentina).

RONALD SÁENZ LEANDRO

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (UCR) y magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (USAL). Actualmente se desempeña como docente e investigador en la Escuela de Ciencias Políticas del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR).



El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015 - 2022): una aproximación a su metodología y resultados

CARLOS GUADARRAMA-CRUZ

<carlos.guadarrama@estudiante-flacso.mx>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

FLACSO México

México

ORCID: 0000-0001-7692-2894

[Resumen] América Latina es la región del mundo con más cambios en reglas político-electorales en las últimas cuatro décadas. Esto hace que el estudio de las reformas electorales resulte una agenda central en la investigación comparada para comprender el funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos. En este trabajo se propone describir la metodología y mecánica de investigación del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) al momento de estudiar los cambios institucionales de doce dimensiones de los sistemas políticos y electorales de este continente. En el documento se enmarca el caso, presentando algunos aspectos relevantes para los estudios sobre las reformas electorales. Luego, se describe la experiencia del #ObservatorioReformas, sus objetivos, composición y actividades. También se expone la metodología utilizada para sistematizar las reformas político-electorales a través de tablas comparativas y bases de datos de acceso abierto. Se concluye que el #Observatorio-Reformas no solo promueve la investigación comparada en temas políticos-electorales, sino que presenta dinámicas de trabajo colaborativo, incluyente e innovador que pueden servir como referente.

[Palabras clave] Reformas políticas, política comparada, cambio institucional, América Latina, ObservatorioReformas.

[Title] The Observatory of Political Reforms in Latin America (2015 - 2022): an approach to its methodology and results

[Abstract] Latin America is the region with the most changes to its political-electoral rules in the last four decades. This fact makes the study of electoral reforms a central agenda in the comparative research that seeks to understand how Latin American political systems work. This article aims to describe the methodology and research mechanics of the Observatory of Political Reforms in Latin America (#ObservatorioReformas) when studying the institutional changes of twelve dimensions in Latin American political and electoral systems. The document frames the case by presenting some relevant aspects for the study on electoral reforms. Then, it describes the experience of #ObservatorioReformas: its objectives, composition, and activities; and presents the methodology used to systematize the political-electoral reforms through comparative tables and open-access databases. Thus, this study concludes that

#ObservatorioReformas not only promotes comparative research on political-electoral issues, but also proposes collaborative, inclusive, and innovative work dynamics that can serve as a reference.

[Keywords] Political reforms, comparative politics, institutional change, Latin America, ObservatorioReformas.

[Recibido] 27/10/22 y [Aceptado] 14/11/22

GUADARRAMA-CRUZ, Carlos. 2022. "El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2015 - 2022): una aproximación a su metodología y resultados". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 219-246. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n24.07

1. INTRODUCCIÓN¹

América Latina es la región del mundo donde más cambios de reglas político-electorales se han aplicado en las últimas cuatro décadas. En el periodo de 1978 a 2019 se realizaron 239 reformas político-electorales en once dimensiones críticas en dieciocho países de la región (FREIDENBERG *ET AL.* 2022: 3). Esto hace que el estudio de las reformas electorales resulte central en la agenda de investigación comparada para comprender el funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos. Las reformas a las reglas de juego afectan el comportamiento de las élites políticas, y sus efectos han oscilado entre una mayor concentración y personalización del poder, por un lado, y una mayor inclusión en la representación política, por otro (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016a: 38).

El contenido y el ritmo de los cambios en las reglas políticas (el qué, cómo, el origen y cuándo de las reformas) es parte de la agenda de la política comparada contemporánea y un campo cada vez más fértil de conocimiento sobre los sistemas políticos de la región. Precisamente, esta labor de investigación requiere equipos especializados preocupados por “sistematizar insumos, identificar aprendizajes y repensar buenas prácticas que ayuden a entender las causas de las agendas reformistas y sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia” (FREIDENBERG 2022a: 14). Esta es una de las razones que han llevado al estudio de las reformas político-electorales en dieciocho países de América Latina y que ha conducido el trabajo del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), creado en 2014 por la Organización de los Estados Americanos y que, actualmente, tiene su Secretaría Técnica y Administrativa en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM), bajo el liderazgo de la Dra. Flavia Freidenberg.

Este trabajo busca contribuir en la investigación comparada al exponer cómo se recolecta, sistematiza y difunde el conocimiento acerca de las reformas políticas en América Latina. El principal objetivo de este texto es describir la metodología y mecánica de investigación del #ObservatorioReformas al

1 Esta nota de investigación forma parte de los productos del proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en tiempos de pandemia”, del PAPIIT DGAPA IN302122, adscrito al IIJUNAM. El autor agradece la lectura y comentarios que generosamente realizó la Dra. Flavia Freidenberg en este texto, así como las recomendaciones de la editora y las personas dictaminadoras.

momento de estudiar los cambios institucionales de los sistemas políticos y electorales de América Latina a partir de doce dimensiones.

La estructura del documento es la siguiente. Primero, se enmarca el objeto de estudio del observatorio a partir de dos preguntas: ¿Qué son las reformas políticas? y ¿Cuáles son los aspectos sobre las reformas políticas que deben estar presentes en la agenda de la política comparada? Segundo, se describe brevemente el origen, composición, objetivos, buenas prácticas y agenda de investigación, actividades y productos del #ObservatorioReformas. Tercero, se expone la metodología para la elaboración de tablas comparativas y bases de datos que permiten sistematizar las reformas político-electorales. El trabajo cierra con algunas reflexiones sobre el estudio de las reformas políticas en América Latina y la agenda pendiente para el desarrollo de esta agenda de investigación.

2. LAS REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA COMO OBJETO DE ESTUDIO

Las reformas políticas y electorales son modificaciones a las reglas de juego en el ámbito político que constriñen el comportamiento de los actores y cuyo carácter no es estático, sino de constante cambio, adaptación y/o resistencia (FREIDENBERG Y URIBE MENDOZA 2019: 195; NORTH 1990: 3-4; O'DONNELL 1996: 36). Es decir, las reformas son procesos estratégicos (FREIDENBERG 2022a: 7; BOIX 1999: 604) en los cuales los cambios normativos implican la transformación de las reglas de juego formales, específicamente aquellas que forman parte de los sistemas electorales tanto en sentido estricto (el que define solo a las reglas que traducen votos en escaños) como en sentido amplio (que incluyen otras dimensiones que también definen el modo en que se distribuye el poder).² Regularmente, estas reglas están contenidas en las constituciones, así como en la legislación electoral de cada país. Por lo tanto, las reformas de este tipo suponen ajustes a las reglas mediante modificaciones constitucionales o legales.

2 Las dimensiones más importantes del sistema electoral son el principio de representación, la fórmula electoral, la magnitud de los distritos, el umbral electoral y el tamaño de las cámaras legislativas (LIJPHART, 1995; NOHLEN, 2004). La discusión académica concibe estos componentes como el “corazón del sistema electoral” (LIJPHART, 1995) o su definición en “sentido estricto” (NOHLEN 1993, 2004).

Los procesos de reforma ponen en evidencia las expectativas sobre el poder y el modo en que interactúan las élites que controlan el poder para proteger sus intereses (BENOIT, 2004: 373), así como también permiten conocer el modo en que se comportan y reaccionan frente a esas reglas quienes no están incluidos en la competencia por la representación política (CELIS *ET AL.* 2011: 524-525). Los primeros intentan mantener las reglas vigentes, a menos que no reformar sea más costoso que hacerlo (SCHERLIS 2015: 85), mientras los segundos buscan ampliar el marco de derechos y obligaciones vigentes. Las reformas se plantean como una forma de adaptación a los cambios en el entorno con miras a tener mayores niveles de inclusividad en el sistema político (GILAS 2022a: 128).

Los procesos de reformas pueden dar lugar a contrarreformas que suponen retrocesos respecto a los cambios previamente aprobados porque las reformas son impopulares o porque los efectos que han tenido sobre otras dimensiones son contrarios a las expectativas que se tenían respecto a los cambios previos. Las contrarreformas pueden suponer retrocesos en términos de institucionalización democrática porque ese es su objetivo o porque se busca el desmantelamiento de los cambios implementados. Las contrarreformas también pueden implicar retrocesos a nivel de instituciones democráticas (FREIDENBERG 2022a: 10). Por otro lado, para algunos, los términos “reforma” y “contrarreforma” son neutros (ROMERO 2018: 923).

En el discurso político, técnico e incluso en el campo académico es recurrente encontrar que la presencia de reformas políticas tiene una carga positiva, pues se asume que las modificaciones a las reglas son útiles para “aumentar la legitimidad y eficiencia del sistema político o de fortalecer la gobernabilidad de un país” (NOHLEN 1996: 72). No obstante, los resultados de las reformas no siempre implican avances o tienen los efectos esperados. Las reformas no necesariamente construyen siempre partidos más fuertes, sistemas de partidos más institucionalizados o mejores vínculos élites-ciudadanía, como sería de esperar para el fortalecimiento de la democracia. Los cambios normativos pueden incidir (al menos teóricamente) sobre las instituciones democráticas en dos sentidos normativos: a) las fortalecen o b) las desinstitucionalizan. Por ello, hay quien argumenta que el espíritu reformista puede resultar contraproducente y no aportar al perfeccionamiento de la democracia (MARVÁN 2022: 60).

La evaluación de los resultados de las reformas políticas parte de la verificación del cumplimiento de los objetivos planteados. Además, la discusión sobre la evaluación de sus efectos debe realizarse tomando en cuenta los siguientes supuestos: a) que las reglas importan, ya que condicionan o restringen los comportamientos individuales; b) que las reglas reflejan las expectativas y las preferencias de los actores, pero no siempre generan los mismos efectos en contextos diversos; c) que las élites tienden, por lo general, a ser conservadoras y, por lo tanto, esperan que los sistemas electorales también sean estables y resistentes al cambio, al menos en la mayoría de las democracias estables; pero d) que algunas dirigencias políticas buscan impulsar cambios en las reglas porque creen que los sistemas vigentes las perjudican y, por lo tanto, fomentan reformas como parte de juegos estratégicos que buscan alterar la distribución del poder (FREIDENBERG 2022a: 9).³ Asimismo, es necesario poner mayor atención en los matices que implica la asociación entre cambios legales y cambio político (FREIDENBERG Y SAAVEDRA 2020: 21; SAAVEDRA 2022: 36).

En países como Ecuador, Perú y México, las evaluaciones han mostrado que las reformas han generado incentivos que no consiguen constreñir comportamientos políticos (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016a: 51). En Ecuador y Perú, en particular, las reformas orientadas a la flexibilización de la estructura de voto (desde las listas cerradas y bloqueadas hasta el voto preferencial) no resolvieron su objetivo de mejorar el vínculo entre las y los representantes y las y los representados/as. Por el contrario, debilitaron los incentivos para mantener la lealtad y la disciplina partidista, incrementaron el costo financiero de las campañas y el clientelismo, y debilitaron las organizaciones de partidos (GILAS 2022a: 137; GILAS 2022b: 149). De ahí que, en los últimos años, esas reformas han ido hacia el otro sentido, cambiando la estructura de voto, desde el voto preferencial hacia el cierre de las listas.

Otro fenómeno de interés en los estudios sobre reformas electorales tiene que ver con la manera en que los contenidos de las reformas son resultado de un “efecto contagio” de ideas que viajan de un contexto a otro, es decir, de un

3 En ese sentido, cualquier evaluación de una reforma debe considerar diferentes estrategias metodológicas que deben incluir: a) evaluar las intenciones de los actores; b) evaluar las motivaciones que están en la ley; c) evaluar las consecuencias de lo que se aprobó (en relación con si produce un sistema político más representativo; elecciones más competitivas y/o confiables, o posibles problemas de coordinación e implementación de las normas) (FREIDENBERG 2022a: 9).

proceso de difusión (PICADO 2022; ROMERO 2016; WEYLAND 2011). Los países asumen reformas similares en momentos específicos del tiempo (“olas de cambio”). La contraparte de las olas reformistas son las reformas que responden a evaluaciones parroquialistas de actores que las impulsan y/o aprueban, independientemente de las reformas promovidas por otros países. En este contexto, las agencias de cooperación y/o organismos gubernamentales pueden tener un rol clave alertando a las tomadoras y los tomadores de decisiones respecto a las lecciones que dejan sobre determinadas reformas la experiencia internacional.

Del estudio de los procesos de difusión de reformas político-electorales se identifican rasgos y tendencias compartidas. Por ejemplo, Romero Ballivián (2018) destaca cinco tendencias de reforma política para el caso latinoamericano: a) la multiplicación de los procesos electorales, b) la reelección presidencial y umbral mínimo; c) la descentralización político-administrativa y elección de autoridades locales; d) la reforma partidaria y e) la ampliación de los mecanismos de democracia directa. Freidenberg (2022a), en su estudio sobre las tendencias de las reformas en la región, ha identificado siete rasgos comunes: a) mayor inclusividad de la regla de elección presidencial; b) mayor personalización del poder presidencial; c) mayor proporcionalidad e inclusión en la fórmula de elección de diputados y diputadas; d) personalización del vínculo entre las y los electores y partidos, y cierta reducción de la capacidad de control de los partidos sobre las candidaturas; e) mayor representación descriptiva e inclusión de grupos subrepresentados en las instituciones políticas; f) ampliación de los derechos políticos de la ciudadanía; y g) mayor intervención del Estado para la democratización de los procedimientos de selección de candidaturas.

El estudio de las reformas político-electorales y sus resultados es clave para el análisis del poder y para evaluar el funcionamiento del sistema político. Los estudios comparados y sobre la difusión de las reformas pueden ayudar a comprender mejor su impacto. En el contexto latinoamericano, una de las fuentes de información más importantes para la investigación en estos temas es el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. El Observatorio ha contribuido en este campo de estudios de manera significativa a través de sus tablas comparativas y bases de datos; esto debido a la amplitud de los temas tratados, la continua actualización de la información, la participación de

especialistas de toda la región en su elaboración, y sus actividades complementarias. Gracias a la investigación comparada sobre las reformas políticas y electorales en América Latina realizada por el Observatorio, se han identificado al menos 239 reformas electorales aprobadas entre 1977 y 2019 en dieciocho países de América Latina (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

3. EL PROYECTO DEL OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA: DE UN REPOSITORIO DE LEYES A UN ESPACIO FORMATIVO BASADO EN LA PEDAGOGÍA ACTIVA E INCLUYENTE

El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina es un proyecto de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México orientado a estudiar las reformas políticas que se aplican en América Latina. En su origen, en 2015, el principal interés del #ObservatorioReformas fue la generación de conocimiento sobre los cambios institucionales en diecinueve países latinoamericanos, con la intención de profundizar en el modo en que esos cambios incidían en el sostenimiento del régimen democrático,⁴ así como también en la posibilidad de influir en los procesos de reformas políticas que realizan los países de la región. Si bien originalmente nació como un repositorio normativo, con los años se ha ido consolidando como una iniciativa basada en la pedagogía activa e incluyente que desarrolla investigación, docencia, divulgación y asistencia técnica sobre las reformas y sus consecuencias en los países de la región. Por lo tanto, la relevancia del Observatorio está en su labor para sistematizar la información de las reformas político-electorales en América Latina y en ser un espacio formativo de investigación en política comparada.

Desde 2018, el #ObservatorioReformas cuenta con el apoyo de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Junto al proyecto original orientado al estudio de las reformas políticas, denominado “Construyendo reformas políticas eficaces”, el Observatorio ha ido desarrollando otros proyectos y agendas de investigación en los últimos años vinculados al estudio de las democracias, de las elecciones

4 Los países objeto de análisis del #ObservatorioReformas son Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

y los partidos políticos. Así, ha dejado de ser un mero repositorio de información para convertirse en el motor principal de varios proyectos de investigación financiados por instituciones y universidades nacionales e internacionales, que buscan conocer, analizar, explicar y enseñar los procesos políticos que vive la región, en clave democrática. Por ejemplo, en la agenda de investigación del Observatorio recientemente se ha promovido responder las siguientes preguntas: ¿Cómo reaccionaron las instituciones electorales, los actores, los partidos y la ciudadanía a esta crisis sanitaria? ¿De qué manera se adaptaron, innovaron y respondieron a los retos que suponía organizar elecciones en tiempos de pandemia?⁵ Asimismo, en los últimos años, un equipo de investigación del Observatorio también ha desarrollado un proyecto de formación cívica a estudiantes de secundaria con la intención de apoyar en la docencia en modalidad virtual o remota.⁶ Otro equipo ha desarrollado investigaciones comparativas sobre la representación política de las mujeres desde una perspectiva multidimensional y multinivel en las entidades federativas mexicanas.⁷

Además de las actividades de investigación, el Observatorio ha impulsado una activa agenda de discusión, intercambio y divulgación a partir de la organización de los seminarios internacionales bianuales “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, llevados a cabo en 2018, 2020 y 2022;⁸ del seminario permanente de “Reformas Electorales y Democracia”, que viene desarrollándose de manera ininterrumpida desde 2018; por la puesta en marcha de una profusa estrategia de formación metodológica a partir de talleres,

5 Diversos proyectos de investigación han sido adscritos al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, como el proyecto sobre “La capacidad de resiliencia de la democracia: elecciones y política en contexto de pandemia”. Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) (Convocatoria 2021). Código IN302122, adscrito al IJUNAM (2022-2024) y el Proyecto sobre “Reformas político-electorales y democracia en América Latina”, programa de apoyo a proyectos de investigación e innovación tecnológica (Convocatoria 2020). Código IN301020, adscrito al IJUNAM (2020-2022).

6 Este proyecto de Difusión de la Cultura Democrática se denomina “Faro democrático en línea para estudiantes y profesorado”, y está adscrito al IJUNAM y financiado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en dos etapas (2019-2020; 2022). El proyecto puede encontrarse en el portal <https://www.ine.mx>

7 En esta agenda se han desarrollado diversos proyectos, como el de Mujeres Políticas (INE e IJUNAM 2017 a 2019) o el de la representación descriptiva a la sustantiva: evaluando la implementación de la paridad de género en los congresos mexicanos (enero 2020 a diciembre 2022).

8 La organización de estos eventos es posible con la colaboración de organizaciones e instituciones aliadas como la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, organismos electorales (como el Instituto Nacional Electoral de México, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Tribunal Superior de Elecciones de Costa Rica o la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú), asociaciones profesionales y académicas nacionales (como la Sociedad Argentina de Análisis Político) e internacionales, y universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. La información de los seminarios internacionales se puede encontrar en <http://bit.ly/3U5ErNz>

seminarios de tesis, seminarios de investigación y cursos formativos;⁹ de actividades de diálogo entre academia y praxis política (como fueron los ciclos de diálogos);¹⁰ el apoyo en la elaboración de tesis doctorales, de maestría y de licenciatura,¹¹ el desarrollo de estancias de investigación, así como también la creación de publicaciones académicas y de divulgación producto de las actividades de investigación.¹²

El Observatorio agrupa a diversos equipos de investigación interesados en conocer más sobre las reformas políticas, las elecciones y la democracia con un enfoque de política comparada. Está integrado por personas expertas en diferentes áreas del ámbito político-electoral, con adscripciones académicas y profesionales en diferentes instituciones electorales, universidades o centros de investigación de Europa, Estados Unidos y América Latina, dedicadas al estudio de los países de la región. La relevancia del Observatorio está principalmente enmarcada en dos aspectos: uno es la contribución que hace con evidencia empírica de las experiencias de reformas políticas que han ocurrido en los países que estudia; el otro está en su capacidad formativa que le hace un excelente espacio de desarrollo académico y profesional, en el que las personas adquieren habilidades para la investigación y, de esta manera, aportan en la discusión de los diversos temas vinculados a la agenda del Observatorio.

La división de trabajo en el #ObservatorioReformas contempla diferentes áreas. Se cuenta con una secretaría académica y administrativa, responsable de

9 Como el taller de análisis de datos (2021), el taller de herramientas de análisis en R (2021); el taller de identidad digital y uso de redes sociales (2021), el taller ¿Cómo escribir un artículo académico, que te lo publiquen y no morir en el intento? (2022), el seminario de tesis (2022) o el curso de especialización sobre elecciones, sistemas electorales y partidos [#EscuelitaElecciones] (2022).

10 En estas actividades destacan el ciclo de conferencias "Gobernanza electoral" que se celebró anualmente entre 2016 y 2020; el ciclo de diálogos "Democracia y elecciones en tiempos de pandemia 2021", así como los #TwitterSpaces que se llevan a cabo al concluir la cobertura de las jornadas electorales. Estos recursos se encuentran en los canales de YouTube y Spotify del #ObservatorioReformas. Los encuentros presenciales han sido otra actividad de diálogo, en los que las y los estudiantes tienen oportunidad de conversar con personas de amplia experiencia en la academia y la praxis política.

11 Hasta el momento se han elaborado tres tesis de doctorado, tres de maestría y una de licenciatura. Además, están en proceso tres tesis de doctorado, una de maestría y seis de licenciatura.

12 El Observatorio cuenta con espacios de difusión para publicar artículos de opinión vinculados a temas políticos-electorales, construcción de ciudadanía y difusión de conocimiento comparado. Estos son el blog en el sitio web de la revista *Voz y Voto* (México) y las columnas en los periódicos *El Universal* (México) y *El Faro* (El Salvador). De igual manera, las investigaciones realizadas en el marco de los diferentes proyectos de investigación han sido difundidas a través de diversos medios de comunicación de países como Argentina, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, México y Perú.

la gestión de los proyectos de investigación, de la coordinación del consejo asesor, de la gestión administrativa de los equipos de investigación, de la docencia y las tareas de vinculación con otras instituciones y asociaciones. También hay un área de comunicación, difusión y redes, que se ocupa de divulgar todo el trabajo del #ObservatorioReformas, tanto en las redes sociales¹³ como a través de un boletín semanal que sistematiza y publica todas las actividades que se desarrollan en cada semana de trabajo,¹⁴ y el portal electrónico.¹⁵ Asimismo, están las áreas responsables de la creación de contenidos, en las que investigadoras e investigadores contribuyen con publicaciones originales que se divulgan en columnas de opinión, documentos de investigación y/o capítulos de libros colectivos,¹⁶ así como la sistematización de la normativa electoral, la vinculación colaborativa con medios de comunicación y el monitoreo de elecciones.¹⁷

La Secretaría Académica y Técnica es la instancia que define las directrices de trabajo de los diversos proyectos de investigación que cubre el Observatorio. Es la encargada de coordinar el trabajo de las personas investigadoras y estudiantes que se encuentran vinculados al #ObservatorioReformas. La pluralidad de perfiles y experiencias que nutren el proyecto se encuentran en el consejo asesor, un grupo de más de setenta personas residentes en América

13 El Observatorio ha desarrollado una importante presencia en redes sociales. En ese sentido, ha podido crecer sostenidamente en Twitter (actualmente cuenta con 15 836 seguidores) y en Facebook (con un grupo de 3989 miembros y una página propia con 4488 usuarios). También cuenta con un grupo en LinkedIn (de 215 miembros), un perfil en Instagram (que cuenta con 693 seguidores) y un canal de YouTube (con 434 seguidores), con un repositorio de memoria digital de las actividades que hemos realizado y difundido a través de medios audiovisuales (Zoom, Facebook Live, YouTube). Los datos son con corte al 22 de noviembre de 2022.

14 Las actividades mediante boletines están disponibles en la siguiente dirección y se pueden suscribir de manera directa: <http://bit.ly/3EYxXcs>

15 El Observatorio cuenta con un nuevo portal que se lanzó el 23 de septiembre a través de sus redes sociales, es decir, el mismo día que comenzó el seminario internacional. El portal cuenta con un tráfico de visitas sostenido, por ejemplo, durante el Seminario Internacional (23/09/22 – 30/09/22) hubo 732 visitas por parte de 439 usuarios únicos con una duración media por sesión de dos minutos, por lo que, en promedio, cada usuario visitó el portal 161 veces (#ObservatorioReformas 2022).

16 Una buena práctica del Observatorio ha sido la de generar productos académicos que son leídos y comentados por colegas del propio grupo de investigación previo a su publicación en acceso abierto o envío a dictaminación. Varios de los productos también son revisados colectivamente en seminarios de investigación. Los productos de investigación se encuentran disponibles en <http://bit.ly/3V4Q88m>

17 Entre 2021 y 2022, el Observatorio ha realizado el monitoreo de veintitrés jornadas electorales en América Latina, que consiste en la cobertura digital en tiempo real de lo que ocurre en cada proceso electoral de los países de la región. Lo anterior supone una serie de actividades previas, durante y posteriores al día de la jornada electoral, entre ellas la capacitación del equipo que realizará la cobertura; la elaboración de materiales didácticos sobre la situación política del país (mapas, infografías, videos, entre otros); y la reproducción de los contenidos digitales para el hilo de Twitter que se realizará el día de la jornada electoral. La información está disponible en <http://bit.ly/3EZ0HEu>

Latina, Europa y Estados Unidos expertas en las diferentes dimensiones de la agenda de investigación sobre reformas políticas, elecciones y democracia, que cuentan con una amplia experiencia y reconocimiento desde la academia, las instituciones electorales o la esfera pública. Además participan colegas y estudiantes miembros de los diferentes equipos de investigación vinculados a los diferentes proyectos que desarrolla el Observatorio.¹⁸

El área de generación y sistematización de datos en tablas y bases de datos es responsable de investigar, registrar y sistematizar las modificaciones a la normatividad político-electoral de los diecinueve países que se estudian en el #ObservatorioReformas. Esta área tiene a su cargo la elaboración de las tablas comparativas, que son recursos para la sistematización de información sobre las reformas electorales, con la intención de divulgar en un público más amplio el conocimiento generado sobre los cambios normativos, así como de las bases de datos que son un insumo para el análisis estadístico de las reformas electorales en América Latina, más orientado al trabajo académico y que permite el desarrollo de estudios cuantitativos de N grande.

El área de tablas comparativas y bases de datos ha sido un excelente espacio para la práctica de la pedagogía activa e incluyente, ya que las y los estudiantes colaboran en la recolección y sistematización de la información sobre reformas. La pedagogía activa e incluyente es una metodología que hace del #ObservatorioReformas un espacio de formación de capital humano apto para la investigación comparada. La pedagogía activa e incluyente se centra en la necesidad de que la persona “aprenda haciendo”(de manera directa y con indicaciones claras y precisas) el trabajo de investigación. Esta metodología consiste en la generación de aprendizajes colaborativos, horizontales y participativos que se traducen en la formación integral de las y los estudiantes. Lo anterior implica que las y los estudiantes que colaboran en el #ObservatorioReformas aprenden valores y saberes, y desarrollan habilidades y competencias de investigación y de acción para su vida profesional.

18 La integración del consejo asesor y de los diferentes equipos de investigación puede encontrarse en el portal web: <http://bit.ly/3Xyejh9>

4. EL CORAZÓN DEL #OBSERVATORIOREFORMAS: LA GENERACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y DIFUSIÓN DE DATOS PARA LA INVESTIGACIÓN COMPARADA

La investigación de uno de los proyectos principales del #ObservatorioReformas sobre “Reformas Electorales y Democracia” está articulada en la generación de conocimiento en torno al contenido y ritmo de las reformas políticas en diecinueve países de América Latina, lo cual implica la sistematización de datos sobre las reformas provenientes de fuentes documentales primarias, como las Constituciones, leyes o reglamentos de cada país, donde expresamente aparecen las modificaciones al contenido de las normas. Este ejercicio de consulta de documentos oficiales es el primer paso en la extracción de información sobre las reformas electorales. Esta información se encuentra organizada por temas (dimensiones) y por países, de manera que toda la normativa legal que regula el modo en que se accede al poder en la región se encuentra disponible, en acceso abierto, a través del portal. La manera de sistematizar y exponer la información es una contribución original para el estudio de los cambios en los sistemas políticos de América Latina.

La sistematización de las reformas que se estudian en el #ObservatorioReformas se hace a partir de una clasificación en doce dimensiones. Las dimensiones son sistemas electorales, candidaturas, partidos políticos, financiación, voto, género y política, gobernanza electoral, medios y campañas electorales, democracia directa, delitos electorales, elecciones y competencia política, y presidencias y congresos. Las dimensiones de candidaturas, así como la de género y política, cuentan con subdimensiones. En el caso de la primera se encuentran organizadas en procesos de selección de candidaturas, selección de dirigencias y candidaturas independientes, mientras que la segunda dimensión se divide en la que analiza la representación política de las mujeres, la de violencia política contra las mujeres y la que estudia los derechos de las personas de las diversidades.

Hasta el momento, el #ObservatorioReformas ha publicado veintiséis tablas comparativas y dieciséis bases de datos sobre reformas político-electorales en América Latina. Todos estos recursos son de acceso abierto (*open access*) y están disponibles para su consulta en el sitio electrónico del #ObservatorioReformas. La sistematización de esos datos se organiza en tablas descriptivas, de acceso

amigable y que busca divulgar las reformas en un público no académico o, al menos, que tiene intención de conocer de manera sencilla y bajo una perspectiva comparada las características de los cambios que atravesaron sus respectivas normativas. Las tablas y bases de datos son revisadas permanentemente y se procura que las actualizaciones de reformas sean publicadas dos veces al año durante los meses de mayo y noviembre. Estos procedimientos mantienen al día la información disponible en el portal electrónico del Observatorio.

La recolección de información sobre las reformas electorales principalmente se hace mediante la indagación documental en constituciones, leyes, reglamentos o cualquier recurso normativo relacionado con alguna modificación legal en alguna de las dimensiones temáticas previamente indicadas. La búsqueda documental inicia con la consulta de fuentes institucionales, las cuales son páginas electrónicas de organismos electorales, instituciones gubernamentales o parlamentarias, así como organizaciones de la sociedad civil en los diecinueve países estudiados. Esto garantiza que la recopilación de la información sea certera y oficial.

De esta manera, se procura el acceso a información confiable y pertinente de los diecinueve países estudiados. Un recurso fundamental en esta fase es la visita de los sitios web de los diarios oficiales de cada país, lo cual no está exento de dificultades. Ejemplos de lo anterior son Nicaragua y Venezuela, donde regularmente la visita a portales electrónicos de ambos países se torna complicada porque carecen de información actualizada o porque la navegación en ellos está bloqueada. Esta situación requiere otro tipo de estrategias para acceder a la información. Una solución exitosa para el equipo de investigación ha sido la consulta a personas expertas sobre política nacional de los países estudiados y, en particular, a las y los miembros del consejo asesor del Observatorio.

El registro de un cambio en la normativa ocurre una vez que la reforma ha sido sancionada y difundida por los canales institucionales de cada país. Lo anterior conduce a una revisión de las tablas comparativas respectivas para que estén al día de manera constante. Esta actualización de las tablas comparativas es acompañada de una verificación a cargo de una persona especialista en la dimensión respectiva, así como de otra que sea experta en la política del país que tuvo ese cambio normativo.

Las tablas comparativas son un recurso útil para comprender el contenido y alcances de las reformas político-electorales. En este tipo de recursos se sistematiza información de las reformas por país y año, las cuales aparecen en las filas, mientras que las columnas sistematizan los cambios que las reformas introducen en algunos tópicos definidos de manera previa por el equipo de investigación. Las tablas comparativas sintetizan el contenido de la reforma y procuran registrar la mayor cantidad de información de las fuentes documentales consultadas.

Las tablas comparativas permiten conocer qué y cuándo cambian las normas con respecto a las doce dimensiones que se estudian en el #ObservatorioReformas. Las tablas son un excelente recurso para observar la evolución normativa de los tópicos de cada dimensión por país y en toda la región. Un ejemplo son las reformas en el ámbito de la selección de candidaturas presidenciales, en las que es visible el paso de mecanismos cerrados y excluyentes a otros más inclusivos como las elecciones primarias. Lo mismo ocurre con las reformas orientadas al régimen electoral de género. En la tabla comparativa se observan las 45 reformas que varios países aplicaron, fortaleciendo los niveles de exigencias de las normas, pasando de las cuotas a la paridad de género en al menos los últimos treinta años (FREIDENBERG 2022b: 272).

Por otro lado, el #ObservatorioReformas pone a disposición bases de datos a partir de las tablas elaboradas. Las bases de datos son recursos digitales con la codificación numérica del contenido de las tablas comparativas, para su tratamiento con softwares estadísticos. Las bases de datos también son recursos de acceso abierto. En las bases, las filas representan a las unidades de observación, mientras que las columnas son las variables. Gran parte del contenido de las reformas es operacionalizado como variables dicotómicas (presencia/ausencia), pero también hay variables operacionalizadas como variables ordinales, de intervalo o de razón.

El objetivo de contar con insumos como las bases de datos se debe a la preocupación por procurar análisis estadísticos descriptivos e inferenciales acerca del contenido y ritmo de las reformas, y la necesidad de facilitar información sistematizada y organizada para contribuir en la investigación con N grande de observaciones. La conversión del contenido de las tablas comparativas en

códigos numéricos es un procedimiento acompañado por miembros del consejo asesor y de los equipos de investigación, quienes hacen sugerencias sobre el tratamiento de las variables y la manera en que se conciben los datos.

Las bases de datos son acompañadas por los libros de códigos que explican la operacionalización y codificación de las variables. Los libros de códigos contienen las decisiones de quienes fueron responsables de la conversión de la tabla comparativa en la base de datos respectiva. Cabe señalar que la tarea de conversión es un ejercicio que requiere alto rigor metodológico, pues el proceso de operacionalización de los conceptos es lo que hace factible que las bases de datos sean un insumo confiable para realizar investigación comparada. Los libros de códigos como las bases de datos están accesibles a través del portal y de la cuenta en Figshare, repositorio en línea para investigadores/as del #ObservatorioReformas que permite generar un código de huella digital (DOI) a cada una de las bases de datos.¹⁹

La variación en los términos usados en materia electoral en cada país es una de las dificultades que enfrenta el equipo de investigación durante el proceso de conversión de la información de las tablas comparativas a los códigos de las bases. Este hecho implica, para el equipo responsable de la codificación, tener conocimientos mínimos acerca de las realidades y contextos particulares de cada uno de los diecinueve países de América Latina que se estudian y no asumir una codificación sin el esfuerzo de comprender lo que hay alrededor de los cambios legales.

19 La cuenta de Figshare se encuentra disponible en <https://bit.ly/3ic4MMN>

TABLA 1
Resumen de tablas comparativas y bases de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2022)

Dimensión	Subdimensión	Tablas comparativas	Bases de datos
Candidaturas		Reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial	
		Tabla comparativa de prohibición de doble candidatura en América Latina	
	Procesos de selección de candidaturas, selección de dirigencias candidaturas independientes	Tabla comparativa de acciones afirmativas en la normativa electoral del legislativo	Bases de datos sobre reformas políticas al mecanismo de Selección de la candidatura presidencial de América Latina
		Tabla comparativa de acciones afirmativas en la normativa electoral del legislativo	
		Tabla comparativa de países que han adoptado candidaturas independientes en América Latina	
Democracia directa		Tabla comparativa sobre mecanismos de democracia directa	Base de datos sobre mecanismos de democracia directa en América Latina
Delitos electorales		Tabla comparativa sobre reformas a los delitos electorales y sus sanciones	Base de datos sobre reformas políticas en materia de delitos electorales y sus sanciones en América Latina
		Tabla comparativa sobre modelos de financiación política privada en América Latina	Base de datos sobre reformas a las sanciones por incumplimiento de la normativa de financiación en América Latina
Financiación		Tabla comparativa sobre el modelo de financiación política pública en América Latina	Base de datos sobre modelos de financiación política pública en América Latina
		Tabla comparativa sobre sanciones por incumplimiento de la normativa de financiación	



Dimensión	Subdimensión	Tablas comparativas	Bases de datos
Género y política	Representación política de las mujeres	Tabla comparativa sobre legislación en materia de violencia política contra las mujeres	Base de datos sobre reformas políticas al régimen electoral de género en América Latina
	Violencia política contra las mujeres	Tablas comparativas sobre reconocimiento de derechos LGBTIQ+ en América Latina	Base de datos sobre legislación en materia de violencia política contra las mujeres en América Latina
	Diversidades	Tablas comparativas sobre reformas al régimen electoral de género en el poder legislativo nacional	Base de datos sobre reconocimiento de derechos LGBTIQ+ en América Latina
Gobernanza electoral		Tabla comparativa sobre reformas a la gobernanza electoral	
Medios y campañas electorales		Tablas comparativas sobre acceso a medios de comunicación	Base de datos sobre reformas electorales sobre acceso a medios de comunicación en América Latina
		Tabla comparativa sobre reglas electorales para los procesos de selección de autoridades partidarias en América Latina	Base de datos sobre reformas a la inscripción de partidos políticos en América Latina, 1978-2021
Partidos políticos		Tabla comparativa de métodos de selección de titulares de presidencia en partidos políticos latinoamericanos	Base de datos sobre reformas políticas en materia de supervivencia de partidos políticos en América Latina
		Tabla comparativa sobre las reglas que establecen la supervivencia de partidos políticos en América Latina	Base de datos sobre reformas políticas en materia de supervivencia de partidos políticos en América Latina
		Tablas comparativas sobre reglas estatutarias sobre paridad y cuotas de género en los órganos de dirección nacionales de los partidos políticos latinoamericanos	Tabla comparativa sobre reformas a las reglas electorales para los procesos de selección de autoridades partidarias en América Latina
		Tabla comparativa sobre inscripción de partidos políticos	

<p>↑</p> <p>Presidencias y congresos</p>	<p>Tabla comparativa sobre la relación entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo en América Latina</p> <p>Tabla comparativa sobre los Poderes Legislativos del Poder Ejecutivo en América Latina</p> <p>Tablas comparativas sobre leyes antitransfuguismo en América Latina</p> <p>Tablas comparativas sobre el sistema electoral del Poder Ejecutivo en América Latina y sus reformas</p> <p>Tablas comparativas sobre el sistema electoral para la Cámara Alta en América Latina y sus reformas</p>	<p>Base de datos sobre gabinetes ministeriales de América Latina</p> <p>Bases de datos sobre reformas electorales sobre la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en América Latina</p> <p>Base de datos sobre reformas electorales de América Latina (1977-2019)</p> <p>Base de datos electoral del Poder Ejecutivo en América Latina y sus reformas</p>
<p>Sistema electoral</p>	<p>Derecho al sufragio para extranjeros y nacionales en América Latina</p>	

Fuente: #ObservatorioReformas (2022)

Algunos de los hallazgos obtenidos a partir del análisis de las bases de datos son que desde 1978 se han aplicado 46 cambios en las reglas de inscripción de partidos en diecisiete países, identificándose al menos dos tendencias: una orientada a defender que los partidos son entes privados (Brasil, Colombia y Perú), mientras que el resto destaca que los partidos son entes públicos y que, por lo tanto, el Estado puede regular su vida interna y el modo en que deberían organizarse y tomar decisiones.

También se han aplicado 58 reformas electorales sobre selección de candidaturas en diecisiete países de América Latina, las cuales han ocurrido en el periodo de 1978 a 2021. De estas reformas, el 20.69 % están asociadas a la existencia de disposiciones en el texto constitucional referentes a los mecanismos internos que pueden adoptar los partidos políticos para la selección de candidatura presidencial.²⁰

Otro ejemplo está en la dimensión de acceso a medios de comunicación, de cuya base de datos se desprenden las siguientes cifras: 10.77 % de las reformas sucedió en la década de 1980, mientras que el 24.61 %, en la década de 1991 a 2000; el 30.77 % de las modificaciones se dio en la primera década del siglo XXI; y el mayor porcentaje de cambios legales en la materia (33.85 %) pasó entre 2011 y 2020.²¹

Asimismo, un hallazgo más al analizar las bases de datos es que las barreras legales como condición para acceder a las cámaras bajas están ausentes de la normativa, pues el 82.86 % de reformas electorales no consideran esta figura. Las reformas que sí lo hacen son Bolivia (1996, 2009 y 2010), al fijarla en 3 %; México (1996 y 2014), al establecer una de 2 % y luego otra de 3 %; Colombia (2015), que establece una igual al 50 % del cociente simple; mientras que Perú (2004, 2005, 2009 y 2019) fija la necesidad de contar con seis representantes en la Cámara o alcanzar 5 % de la votación.

20 Estos cambios se han observado en Bolivia (2001 y 2018), Chile (1996 y 2013), Colombia (2003, 2011 y 2020), así como en Uruguay (1997, 1998 y 2009) y Venezuela (1978 y 2010).

21 En esta dimensión, uno de los elementos clave es la regulación de la compra de propaganda electoral por parte de los actores políticos. Al respecto, solamente 24.61 % de las reformas han establecido prohibiciones a esta actividad y sucedió en Argentina (2007, 2009 y 2019), Brasil (1997, 2009, 2013, 2015 y 2017), Ecuador (2009, 2012 y 2020), Guatemala (2016), México (2008 y 2014) y Perú (2018 y 2020).

5. REFLEXIONES FINALES

Las reformas políticas y electorales en América Latina son un tema que ha ganado su lugar en la agenda de investigación comparada. En las últimas décadas, de ser un gran ausente en los estudios de la región se ha convertido en un objeto de estudio cada vez más importante. La mayoría de las reformas políticas-electorales tienen un componente positivo para la institucionalidad democrática. Las mismas suponen ampliación de derechos e inclusión política. A pesar de ello, muchas veces no necesariamente implican cambios positivos ni unidireccionales. Algunas veces, el avance en unas reformas puede implicar acciones contrapuestas con aquellas reformas que anulan cambios previos. Una reforma es un cambio en las reglas, las cuales son adecuadas porque los comportamientos de los actores y las funciones de las instituciones son fijos y deben ajustarse; de ahí que deba procurarse mayor atención en cuáles son las fórmulas que mejor cumplen con este fin y en qué contextos.

El Observatorio de Reformas Políticas en América Latina es un proyecto en el que confluyen esfuerzos para la comprensión de las reformas y sus implicaciones para la democracia en la región latinoamericana. Supone generar sinergias entre personas académicas y profesionales electorales, junto a agentes de la cooperación internacional, con la intención de encontrar claves que permitan entender la dinámica y el contenido del espíritu reformista en la región más reformista del mundo (FREIDENBERG Y DOŠEK 2016a; 2016b). El #ObservatorioReformas ha hecho esfuerzos sustantivos por sistematizar las leyes, analizarlas, organizarlas y generar insumos para sumarse a la discusión académica sobre los cambios institucionales y su impacto en la democracia. Este tipo de esfuerzos suman a la comprensión del desarrollo político de América Latina.

El estudio de doce dimensiones de reformas políticas-electorales es valioso para la discusión pública sobre el estado de la democracia en América Latina. La generación de mejores reformas hace necesario contar con datos sobre el contenido y el ritmo de las reformas en la región. La experiencia comparada muestra que en ciertos contextos las reformas pueden tener efectos no deseados y conducir a los sistemas políticos a crisis políticas. La mejor manera de salir de esta situación es generar conocimiento que permita a tomadores de decisiones y ciudadanía sumarse con mayores argumentos a la discusión de qué reformas quiere para qué dimensiones de su sistema político.

Las tablas comparativas y las bases de datos de acceso abierto son un esfuerzo por contribuir con insumos para la investigación comparada sobre los cambios institucionales en América Latina. Ambos recursos son una manera de sistematizar los datos sobre la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos. Además, son un material valioso de apoyo en las labores de docencia, investigación y transferencia de conocimiento a la opinión pública. De igual manera, las tablas comparativas y las bases de datos procuran sistematizar de forma constante los cambios normativos que se continúan dando, con la intención de establecer patrones comparados (tendencias), avances y retrocesos en las democracias latinoamericanas.

La elaboración de este tipo de insumos también muestra la capacidad de trabajo de los equipos de investigación articulados en torno al #Observatorio-Reformas. Para el proyecto, ha sido central el involucramiento de varias personas en su elaboración (estudiantes y expertos/as), y las sinergias promovidas por personas miembros del #ObservatorioReformas. A través de una metodología de aprendizaje activa e incluyente que permite “aprender haciendo” sobre las instituciones y la vida pública en América Latina, el trabajo del #ObservatorioReformas también es un caso de investigación colaborativa e innovadora para los estudios bajo un enfoque comparado. La difusión abierta de las tablas comparativas y las bases de datos, así como sus diferentes actividades complementarias, pueden ser un referente para otros observatorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benoit, Ken. 2004. "Models of electoral system change". *Electoral Studies*, 23 (3): 363-389. DOI: 10.1016/S0261-3794(03)00020-9
- Boix, Carles, 1999. "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies". *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-624. DOI: 10.2307/2585577
- Celis, Karen, Mona Lena Krook, y Petra Meier. 2011. "The Rise of Gender Quota Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform". *West European Politics*, 34 (3): 495-513. DOI: 10.1080/01402382.2011.555981
- Freidenberg, Flavia. 2022a. "Las reformas electorales en América Latina: una evaluación de los procesos de cambio de reglas de juego". En Flavia Freidenberg (coord.). *Reformas electorales en América Latina*, 3-22. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6833/17.pdf>
- Freidenberg, Flavia. 2022b. "Las reformas al régimen electoral de género en América Latina". En Flavia Freidenberg (coord.). *Las reformas a la representación política en América Latina*, 263-280. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, Flavia, y Camilo Saavedra. 2020. "La democracia en América Latina". *Derecho Electoral*, (30): 1-42. <https://doi.org/gn7jhf>
- 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
- Freidenberg, Flavia, y Tomáš Došek. 2016a. "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto (eds.). *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, 25-92. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sap/pubs/reformas_politicas.pdf
- Freidenberg, Flavia, y Tomáš Došek. 2016b. "Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia". En Fernando Tuesta Soldevilla (ed.). *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Freidenberg, Flavia, Sebastián Garrido de Sierra, y Cristhian Uribe Mendoza. 2022. "¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de

- las causas de las reformas político-electorales en América Latina”. En Flavia Freidenberg (coord.). *Las reformas a la representación política en América Latina*, 3-33. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilas, Karolina. 2022a. “En contra de las listas abiertas. Sobre los efectos perversos de los mecanismos de voto personalizado”. En Flavia Freidenberg (coord.). *Reformas electorales en América Latina*, 127-145. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gilas, Karolina. 2022b. “La personalización del voto y la calidad de la representación política en América Latina”. En Flavia Freidenberg (ed.). *Las reformas a la representación política en América Latina*, 129-157. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Marván Laborde, María. 2022. “Hay reformas electorales que no perfeccionan la democracia”. En Flavia Freidenberg (ed.). *Las reformas a la representación política en América Latina*, 59-92. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y sus debates sobre la reforma electoral*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter. 1996. “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”. En José Luis Soberanes Fernández y Diego Valadés (eds.). *La reforma del Estado. Estudios comparados*, 69-111. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- O’Donnell, Guillermo. 1996. “Illusions about consolidation”. *Journal of Democracy*, 7 (2): 34-51. DOI: 10.1353/jod.1996.0034
- Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977- 2022). #*Observatorio Reformas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Organización de los Estados Americanos (OEA). <http://bit.ly/3tV7Yib>

- Picado León, Hugo. 2022. “¿Cómo viajan las reformas electorales de un país a otro? La difusión y la convergencia electoral en América Latina”. En Flavia Freidenberg (ed.). *Reformas electorales en América Latina*, 25-39. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Romero Ballivián, Salvador. 2016. “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI”. En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian y Raquel Chanto (eds.). *Reformas Políticas en América Latina. Tendencias y casos*, 93-134. Washington, D.C.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Romero Ballivián, Salvador. 2018. “Reforma política”. En *Diccionario Electoral*, editado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 922-930. San José y Ciudad de México: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Capel y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Saavedra, Camilo. 2022. “Reformas electorales y democracia en América Latina (1977-2019)”. En Flavia Freidenberg (ed.). *Las reformas a la representación política en América Latina*, 35-58. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Scherlis, Gabriel. 2015. “La política de la reforma electoral en América Latina: entre la apertura y el cierre de los sistemas políticos a través de la regulación electoral y de partidos”. *Desarrollo Económico*, 55 (215): 83-104.
- Weyland, Kurt. 2011. “Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas”. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 57: 117-143. DOI: 10.14201/alh.8125
- Zovatto, Daniel y José de Jesús Orozco Henríquez (coords.). 2008. *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*. Ciudad de México: IDEA Internacional e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

CARLOS GUADARRAMA-CRUZ: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

CARLOS GUADARRAMA-CRUZ

Estudiante del doctorado de Investigación en Ciencias Sociales (mención en Ciencia Política) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Maestro en Estudios Políticos y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, ambas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asistente de investigación en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas). Profesor de asignatura en la FES Acatlán de la UNAM. Actualmente realiza una estancia de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (agosto de 2022 a febrero de 2023) para desarrollar el proyecto de investigación “El conflicto intrapartidario en la selección de autoridades partidarias a nivel subnacional en México (2011-2021)”. Sus líneas de investigación son reformas electorales y elecciones en América Latina, política intrapartidaria a nivel subnacional en México y metodología de investigación social.

The image features a textured, light beige background with a vertical band of decorative stripes in the center. The stripes consist of alternating thin white and slightly thicker grey lines. The text is centered horizontally and vertically within the page.

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES



Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022

La continua prevalencia de los movimientos regionales

CRISTHIAN JARAMILLO

<c.a.jaramillo-huaman@lse.ac.uk>

The London School of Economics and Political Science
Perú

ORCID: 0000-0002-4673-0565

[Resumen] Las Elecciones Regionales y Municipales 2022 se celebraron el domingo 2 de octubre en 24 regiones, 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos. Debido a la cantidad de circunscripciones y al número elevado de cargos en disputa, este proceso ha sido el más complejo que los organismos electorales peruanos han debido organizar. A la complejidad logística se le suma también la crisis sanitaria producida por la COVID-19 aún presente en Perú, y los recientes procesos de reforma electoral que afectan directamente la elección de candidaturas, conformación de listas y otros procesos de estos comicios.

En consecuencia, este artículo busca describir el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, destacando su importancia en el escenario político nacional. Para ello, el manuscrito se divide en seis apartados. El primero es la introducción, en la cual se detallan brevemente los datos más importantes de estos comicios. El apartado de los antecedentes resalta la relevancia de estas elecciones y algunas acciones realizadas por parte de los organismos electorales. Posteriormente, en las secciones de candidaturas y organizaciones políticas, campaña electoral y resultados de la elección se describe el proceso electoral. La evaluación final de esta elección demuestra que, nuevamente, los movimientos regionales siguen acaparando preferencias en el ámbito subnacional y los partidos políticos continúan siendo desplazados por estos.

[Palabras clave] Perú, elecciones subnacionales, partidos políticos, organismos electorales.

[Title] The 2022 Peruvian Regional and Municipal Elections: the continued prevalence of regional movements

[Abstract] The 2022 Regional and Municipal Elections held on Sunday, October 2, included all 24 regions, 1 constitutional province, 196 provinces, and 1,896 districts. This was the most complex process to organize, due to the number of electoral districts and the high number of positions in dispute. This complexity arose from different angles: logistics; the COVID-19 health crisis still present in Peru; and the recent electoral reform processes that directly affect candidate selection, party lists, and other electoral processes.

This article aims to describe the development of these subnational elections, highlighting their importance in the national political scenario. For this purpose, the article is divided into six sections. The first section, the introduction, briefly details the most important data of these elections. The second section, the background, highlights the relevance of these elections and some of the actions taken by the

electoral organizations. The subsequent sections detail candidacies and political organizations, electoral campaigns, and election results, so as describes the entire process. The final evaluation for this election shows that, once again, regional movements continue to monopolize the preferences at the subnational level and continue to displace political parties.

[Keywords] Peru, subnational elections, political parties, electoral organizations.

[Recibido] 15/10/22 y [Aceptado] 15/11/22

JARAMILLO, Crishian. 2022. "Perú: Elecciones Regionales y Municipales 2022. La continua prevalencia de los movimientos regionales". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 249-262. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n24.08

1. INTRODUCCIÓN¹

El domingo 2 de octubre de 2022 se celebraron en Perú las Elecciones Regionales y Municipales. Este fue el sexto proceso consecutivo en el cual peruanas y peruanos escogieron a todas sus autoridades subnacionales en las divisiones político-administrativas correspondientes a nivel regional, provincial y distrital. Este proceso involucró a toda la ciudadanía radicada en el territorio peruano, que sumaron en total 24 760 062 electoras y electores. La celebración de estas elecciones también tiene un significado simbólico, pues se llevaron a cabo veinte años después del primer proceso electoral que involucró los tres niveles mencionados.

Además de la importancia simbólica señalada, las Elecciones Regionales y Municipales 2022 (ERM 2022) también son de relevancia por el contexto excepcional en que se desarrollaron. Este proceso se llevó a cabo tras las elecciones internas, simultáneas y obligatorias para todas las organizaciones políticas, celebradas el 15 y 22 de mayo de 2022. Asimismo, el proceso electoral se ejecutó en medio de la crisis sanitaria producida por la COVID-19, por lo que se aplicaron medidas de protección y bioseguridad para los actores electorales. Bajo esta línea, también es importante destacar la aplicación del protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias, así como el protocolo para atender a las personas con discapacidad y brindar la atención preferente.

2. ANTECEDENTES

Las elecciones regionales y municipales son procesos electorales en los que se eligen las autoridades que ocupan los cargos de gobernador/a, vicegobernador/a y consejero/a regional, así como las alcaldías y regidurías provinciales y distritales. El primer antecedente de un proceso de esta naturaleza se produjo en 2002, tras las reformas de descentralización llevadas a cabo por el gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo.

1 Este estudio forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Fortalecimiento Democrático de la Organización de los Estados Americanos. La investigación ha sido realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM al Proyecto “Reformas electorales y democracia en América Latina” [Clave del proyecto: IN301020], dirigido por Flavia Freidenberg.

Así, estas elecciones destacan por su alcance y por la cantidad considerable de autoridades electas. Este tipo de comicios abarca los tres niveles político-administrativos del Perú: el regional, provincial y distrital. Al respecto, es necesario destacar que el número de distritos y provincias no se ha mantenido constante a lo largo del tiempo. Al contrario: desde 2002, el Congreso peruano ha impulsado la creación de 261 distritos y 2 nuevas provincias bajo distintas justificaciones, como la mejora de la relación entre las autoridades y la ciudadanía o diferencias culturales y sociales (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

TABLA 1

Evolución del número de regiones, provincias y distritos en Perú (2002-2022)

	ERM 2002	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014	ERM 2018	ERM 2022
Regiones	24	24	24	24	24	24
Provincias	194	195	195	195	196	196
Distritos	1.635	1.637	1.639	1.647	1.874	1.896

ERM: Elecciones Regionales y Municipales

Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

Como el resto de los comicios en Perú, estos fueron organizados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encargó de la fiscalización de las elecciones y la administración de justicia electoral; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) elaboró el padrón electoral. En 2022, la ONPE tuvo que organizar elecciones en 24 regiones, 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos en Perú. Esto supuso la elección de 25 gobernaciones y vicegobernaciones,² 342 consejerías regionales, 196 alcaldías y 1714 regidurías provinciales, 1694 alcaldías y 9036 regidurías distritales (ONPE 2022).

Con respecto al sistema electoral, este proceso electoral se rige mediante la Ley Orgánica de Elecciones (Ley n.º 26859), la Ley de Elecciones Regionales

2 La región de Lima es la única con una provincia autónoma, la provincia de Lima, que es administrada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML). La MML está dotada de un régimen especial que le otorga facultades y competencias de gobierno regional en la jurisdicción de la provincia de Lima. En ese sentido, la alcaldesa o el alcalde de la MML ejerce atribuciones de gobernador/a, aunque es elegido en elecciones municipales.

(Ley n.º 27683) y la Ley de Elecciones Municipales (Ley n.º 26864). En estas se especifica que la elección de las alcaldías y sus respectivas regidurías se dan por mayoría simple. En contraste, la elección conjunta de la gobernación y vicegobernación requiere que la fórmula ganadora supere el 30 % de votos válidos. En caso ninguna fórmula alcance este porcentaje, las dos fórmulas con mayor número de votos compiten en una segunda vuelta.

En total, para las Elecciones Regionales y Municipales 2022, la ONPE implementó 84 323 mesas de sufragio distribuidas en 11 299 locales de votación. Las mesas de sufragio se mantuvieron abiertas desde las 7 hasta las 17 horas. Para la ejecución de estos comicios, la ONPE aprobó e implementó un protocolo de seguridad y prevención de contagio contra la COVID-19.³ En este se especificaba un horario escalonado para el electorado, quienes podían acudir a votar en un rango específico de horas según el último dígito de su DNI. Además, se contó con un horario especial (desde las 14 hasta las 17 horas) para las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, y personas con discapacidad y vulnerables. Asimismo, estas fueron las primeras elecciones subnacionales en las que la ONPE implementó el protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias en la jornada electoral.⁴

3. CANDIDATURAS Y ORGANIZACIONES POLÍTICAS

De acuerdo al calendario electoral, la inscripción de listas para las Elecciones Regionales y Municipales 2022 se llevó a cabo hasta el 14 de junio de 2022.⁵ Tras una revisión por los jurados electorales especiales de la documentación presentada por las distintas organizaciones políticas, en este proceso electoral se llegaron a inscribir 232 listas para gobiernos regionales, 1391 para municipalidades provinciales y 9104 para municipalidades distritales. En total, en este proceso participaron 12 partidos políticos, 114 movimientos regionales y 1 alianza electoral.

Un análisis descriptivo del número de listas presentadas en estos procesos electorales demuestra un aumento continuo, que en el nivel regional y provincial alcanzó su máximo histórico en el proceso de 2018. El incremento del número de listas responde directamente al número de organizaciones políticas inscritas

3 Resolución Jefatural n.º 2659-2022-JN/ONPE

4 Resolución Jefatural n.º 003001-2022-JN/ONPE

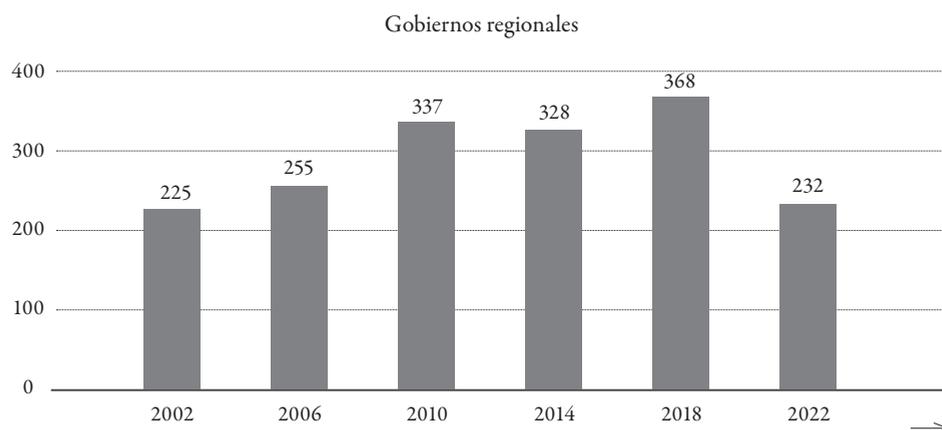
5 Resolución n.º 0932-2021-JNE

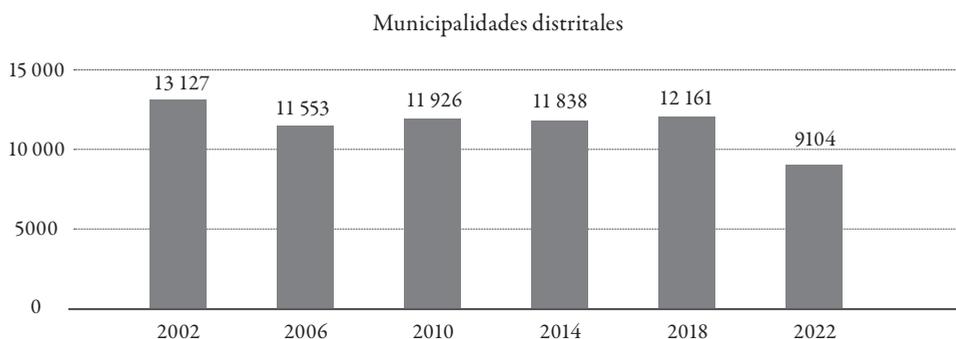
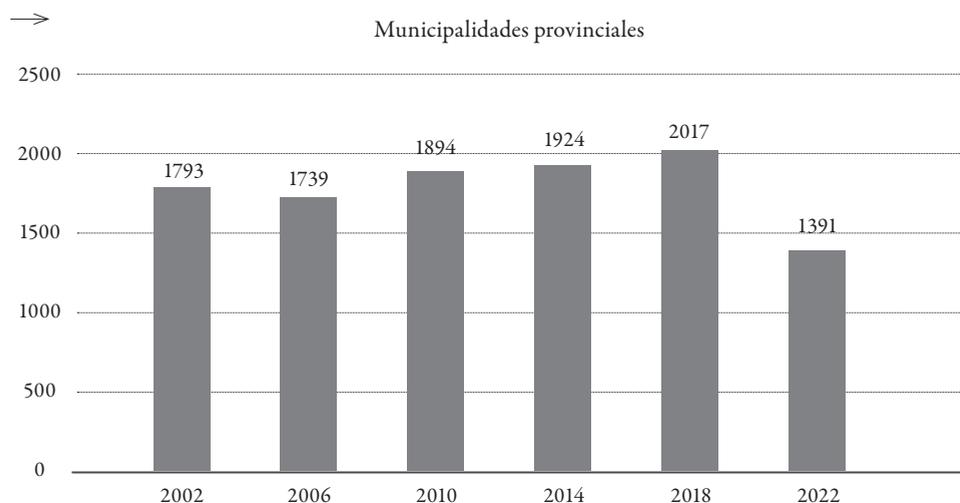
y la erosión del sistema partidario peruano. Tal y como mencionan Levitsky y Zavaleta (2016), Perú representa uno de los casos más extremos de colapso de partidos en América Latina. Esta descomposición partidaria se evidencia en el incremento de listas debido a la formación de nuevas agrupaciones.

No obstante, el proceso electoral celebrado en 2022 parece indicar que la tendencia al aumento de las listas se ha interrumpido. Una comparación entre las listas inscritas para los comicios de 2022 con las inscritas en 2018 demuestra una disminución considerable. Como se observa en el Gráfico 1, en el caso de las regiones, la cantidad de listas presentadas para competir disminuyó en un 36.69 %, a pesar de los incrementos continuos que había presentado desde 2002, en los cuales alcanzó un máximo de 368 listas en 2018 en 24 regiones y 1 provincia constitucional. A nivel provincial, una comparación entre el mismo intervalo revela una reducción del 31.04 % del total de listas presentadas, teniendo en consideración que en años anteriores el número de listas también se había incrementado hasta alcanzar el máximo histórico de 2017 fórmulas en competencia en las elecciones de 2018. Finalmente, a nivel distrital la disminución del número de listas es de 25.14 %. Esta reducción se produjo tras incrementos progresivos entre 2006 y 2018 (INFOGOB – OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

GRÁFICO 1

Comparativo de número de listas en competencia a nivel regional, provincial y distrital en las Elecciones Regionales y Municipales (2002-2022)





Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

Esta reducción considerable del número de listas presentadas encuentra explicación directa en el proceso de reforma propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, y aplicado por el Congreso de la República en la Ley n.º 30995 (2019).⁶ Esta legislación modificó drásticamente los requisitos para la inscripción de nuevas organizaciones políticas, exigiendo un número significativo de afiliaciones para poder participar en los procesos electorales. La mencionada ley también implementó mayores condicionales para la cancelación

⁶ Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.

de organizaciones políticas. Así, la aplicación de esta normativa redujo de manera significativa el número de partidos inscritos: de 24 en 2021 a 12 en 2022.

Otra normativa que impactó significativamente en las candidaturas fue la que introdujo la paridad y la alternancia como criterios obligatorios de conformación de listas. Las listas a nivel subnacional están sujetas al cumplimiento de tres cuotas electorales: la paridad y alternancia de género en listas regionales, provinciales y distritales; la cuota joven (20 %), que no abarca las fórmulas a la gobernación y vicegobernación; y la cuota indígena (15 %), aplicable solo a aspirantes a consejeros/as regionales y a regidores/as provinciales en circunscripciones establecidas por el JNE. Ninguna cuota abarca las candidaturas a las alcaldías provinciales y distritales.

El aumento de la cuota de género del 30 % al 50 % y la aplicación de la alternancia produjeron un incremento en el número de mujeres que participaron en este proceso electoral. De las 90 098 candidaturas presentadas, 38 993 corresponden a mujeres, lo que representa el 43.28 %. La diferencia existente entre ambos géneros, a pesar de la aplicación de la paridad y alternancia, se debe a la falta en la normativa de la paridad horizontal como criterio para definir candidaturas a las alcaldías (INFOGOB - OBSERVATORIO PARA LA GOBERNABILIDAD 2022).

Por su parte, la participación de distintos tipos de organizaciones políticas en elecciones subnacionales ha servido para que distintos estudios evalúen la capacidad de los partidos políticos para atraer al electorado y consolidarse como organizaciones estables. Al respecto, la literatura peruana ha concluido que en las elecciones subnacionales se evidencia el protagonismo de los movimientos regionales por sobre los partidos, así como disparidades severas en la representación de mujeres, jóvenes e indígenas a pesar de la existencia de cuotas a favor de estos grupos (ZVALETA 2014; LEVITSKY Y ZVALETA 2016; PEASE Y TUESTA SOLDEVILLA 2007; FREIDENBERG *ET AL.* 2018).

4. CAMPAÑA ELECTORAL

De acuerdo al cronograma establecido por el JNE, la campaña electoral inició el 3 de agosto de 2022, con la publicación de listas admitidas, y concluyó el 29 de setiembre de 2022. Debido a la aún vigente crisis sanitaria producida por la COVID-19, las actividades de campaña tradicionales de las organizaciones

políticas se llevaron a cabo en muchos casos a través de redes sociales. Las candidatas y los candidatos optaron por usar con frecuencia Facebook, Twitter y TikTok. Esta última plataforma fue una de las que más emplearon los distintos partidos políticos con el objetivo de atraer los votos de las y los jóvenes (CORREO 2022).

La campaña electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 también destaca por ser la primera a nivel subnacional en la que se aplicó la Ley n.º 30905.⁷ Esta legislación es producto directo del Referéndum Nacional 2018, en el que se decidió la modificación del financiamiento de los partidos políticos, entre otras propuestas. La aprobación de esta consulta supuso cambios en la legislación, para que especifique que toda la publicidad televisiva y radial provenga del financiamiento público, eliminando la posibilidad de compra de espacios por parte de los partidos y/o candidaturas. Ello ha forzado a cambiar las dinámicas de campaña previas.

Un hito importante del periodo de campaña fueron los debates organizados por el JNE. Estos fueron efectuados en todas las regiones del país entre el 20 y el 23 de setiembre, y contaron con la participación de las candidatas y los candidatos a los gobiernos regionales. De todos estos, el debate municipal de la alcaldía de Lima fue uno de los que más concentró la atención de los medios de comunicación y del electorado. Lima, capital del Perú y circunscripción que concentra aproximadamente el 30 % de la población electoral, contó hasta con ocho listas inscritas en la competencia, todas de partidos políticos. El debate capitalino se centró en problemas vinculados al transporte público, la representación de las minorías y la violencia contra la mujer (RPP NOTICIAS 2022).

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

Los resultados de este proceso electoral demuestran el protagonismo de los movimientos regionales a nivel subnacional. Antes de las Elecciones Regionales y Municipales 2002, Perú desarrollaba solo elecciones municipales. En estas, como señala Tanaka (1998), los partidos políticos conseguían apoyos superiores al 92 % entre 1980 y 1986. Tras el colapso del sistema de partidos

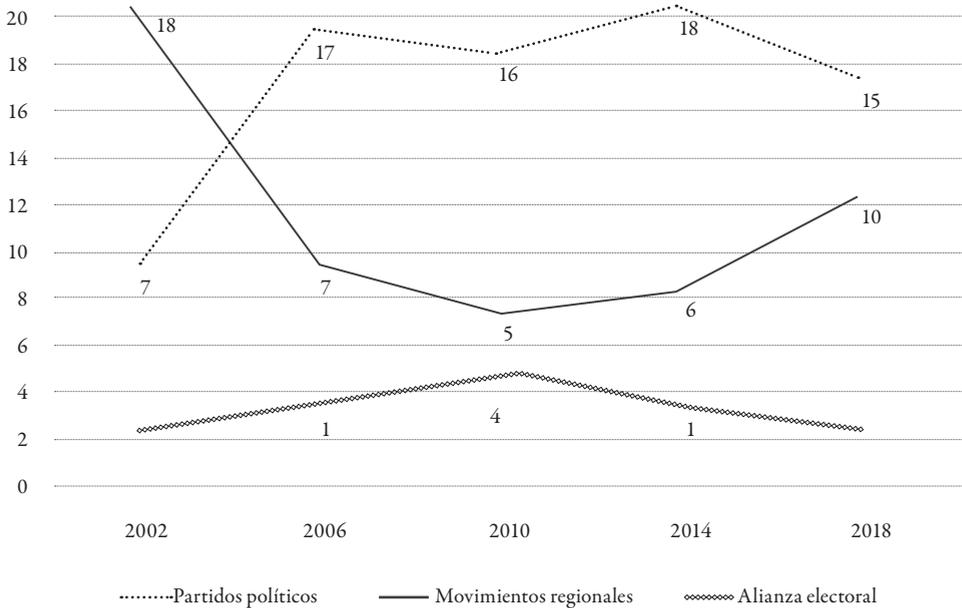
7 Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas.

peruano, estas organizaciones fueron desplazadas por listas independientes y movimientos regionales. Tras veinte años de la aplicación de las elecciones regionales y municipales, los partidos continúan perdiendo apoyo. En los casos más extremos, los partidos han sido cancelados debido a su falta de representatividad; ejemplo de ello es el Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano, dos organizaciones históricas que no participaron en las elecciones subnacionales debido a la pérdida de registro partidario por su mal desempeño en las Elecciones Generales 2021 (JARAMILLO 2022).

Una evaluación histórica del desempeño de los partidos políticos frente a los movimientos regionales revela la predominancia de estos últimos desde el 2006. En su pico más alto, dieciocho de veinticinco gubernaturas pertenecían a movimientos regionales (2014). En la última elección, esta cifra disminuyó a quince gubernaturas. Esto último evidencia que, a pesar las dificultades que tienen los partidos políticos para enraizarse en el nivel subnacional, su presencia ha aumentado.

GRÁFICO 2

Organizaciones políticas que ganaron gubernaturas regionales (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022)

De las veinticinco gubernaturas, nueve serán elegidas en segunda vuelta, a realizarse el 4 de diciembre. Estas son las regiones de Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco y Piura. De estas, en cuatro regiones competirán dos movimientos regionales, en dos se disputarán la gubernatura dos partidos, y en tres la competencia se desarrollará entre un partido y un movimiento regional. Por otro lado, once de las otras dieciséis regiones que sí lograron escoger a su gobernación en una sola vuelta corresponden a movimientos regionales y solo cinco a partidos políticos. El patrón descrito en el Gráfico 2 parece repetirse, pues como mínimo quince gobiernos regionales serían encabezados por movimientos regionales.

Al analizar los resultados electorales (ONPE 2022), se observa el partido político con mejores resultados electorales es Somos Perú, la organización más votada de este proceso y que participará en cinco de las nueve segundas elecciones regionales a realizarse el 4 de diciembre de 2022. Asimismo, es necesario destacar a partidos como Renovación Popular, que consiguió ganar la alcaldía de Lima, y a Fuerza Popular, que obtuvo el peor resultado desde su fundación, pues no logró ocupar ninguna gobernación (ONPE 2022).

6. CONCLUSIONES

Las Elecciones Regionales y Municipales 2022 celebradas el 2 de octubre fueron organizadas en 24 regiones y 1 provincia constitucional, 196 provincias y 1896 distritos. Esto, sumado a la aún crisis sanitaria que afecta al Perú, supuso un reto considerable para los organismos electorales del país.

Además de la organización de este proceso, estos comicios destacan por continuar con el patrón a favor de los movimientos regionales que continúan acaparando las preferencias del electorado por sobre los partidos políticos. A nivel subnacional, los movimientos regionales potencialmente obtendrán más de quince gobernaciones. A pesar de ello, algunos partidos políticos dan señales de mejora en su fortaleza institucional, como Renovación Popular, que obtuvo la alcaldía de Lima, y Somos Perú, que fue la organización más votada de estos comicios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Correo. 2022. “Elecciones 2022: candidatos usan TikTok para ganar electores”. *Noticias Correo*. Acceso el 14 de setiembre de 2022. <http://bit.ly/3ERf6CF>
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian, y Tomáš Došek. (eds.). 2018. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Infogob - Observatorio para la Gobernabilidad. 2022. “Base de Datos”. Jurado Nacional de Elecciones. <https://infogob.jne.gob.pe>
- Jaramillo, Cristhian. 2022. “¡Los Partidos Peruanos a Examen!”. *Revista Voz y Voto*. 2022. <http://bit.ly/3OstG6B>
- Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2016. “Why No Party-Building in Peru?”. In Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck, and Jorge I. Domínguez (eds.). *Challenges of Party-Building in Latin America*, 412–39. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
- ONPE. 2022. “Resultados Elecciones Regionales y Municipales 2022”. ONPE. <http://bit.ly/3DfYoMD>
- Pease, Henry, y Fernando Tuesta Soldevilla. 2007. *Representación y Sistema Electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RPP Noticias. 2022. “Debate Municipal 2022: así se desarrolló el versus entre los candidatos a la alcaldía de Lima.” *RPP Noticias*. Acceso el 25 de setiembre de 2022. <http://bit.ly/3UbMg4x>
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. <http://bit.ly/3tOBoyB>
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes: Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

CRISTHIAN JARAMILLO: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

CRISTHIAN JARAMILLO

Estudiante del MSc Social Research Methods en the London School of Economics and Political Science. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE) de la PUCP. Tópicos de estudio: partidos políticos, reformas electorales y políticas, elecciones en América Latina.



Elecciones Locales 2022 en México: polarización política y coaliciones electorales asimétricas

JOEL MENDOZA GÓMEZ

<joel.mendoza@alumnos.cide.edu>

Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM)
Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
México

ORCID: 0000-0002-7612-8276

[Resumen] El 5 de junio de 2022, aún bajo la condicionante sanitaria, se llevaron a cabo elecciones para gubernatura en seis estados mexicanos: Aguascalientes, Durango (donde también se realizaron elecciones municipales), Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo (donde también se realizaron elecciones de diputaciones) y Tamaulipas. La competencia electoral se caracterizó por la participación de dos grandes coaliciones mayoritarias: Juntos Hacemos Historia y Va por México, con Movimiento Ciudadano como tercera alternativa. Se encuentran modelos de socios mayoritarios en ambas coaliciones, que para Va por México dependen de los patrones de preferencias regionales, y para Juntos Haremos Historia se apegan al liderazgo nacional. Las dinámicas internas de las coaliciones abren la puerta a reflexiones sobre las motivaciones para coaligarse en el nivel subnacional.

[Palabras clave] Elecciones estatales, México, abstencionismo electoral, coaliciones.

[Title] 2022 Local Elections in Mexico: polarization and asymmetrical coalitions

[Abstract] On June 5, 2022, still under COVID-19 conditions, six Mexican states held state elections: Aguascalientes, Durango (which also elected municipal authorities), Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo (which also elected state deputies), and Tamaulipas. Two major coalitions participated in the electoral competition: Juntos Hacemos Historia, and Va por México; with Movimiento Ciudadano as a third alternative. There are majority-partner patterns in the first two coalitions. In the case of Va por México, these patterns follow a regional trend of political sympathies, while Juntos Hacemos Historia follows a national leadership trend. The internal dynamics of the coalitions allow reflections on the motivations for coalition at the subnational level.

[Keywords] State elections, Mexico, electoral abstentionism, coalitions.

[Recibido] 08/07/22 y [Aceptado] 28/09/22

MENDOZA GÓMEZ, Joel. 2022. "Elecciones Locales 2022 en México: polarización política y coaliciones electorales asimétricas". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 263-282. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.09

1. INTRODUCCIÓN

El 30 de septiembre de 2021 comenzaron los procesos electorales en seis estados mexicanos para la elección de gubernaturas: Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a). Además de la renovación de las veinticinco curules del Congreso de Quintana Roo —quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional— y los 39 cabildos municipales de Durango —39 presidencias municipales, 39 sindicaturas y 327 regidurías— (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a). La pandemia de COVID-19 condicionó aún el ejercicio electoral, empero aparentó encontrarse en una etapa menos aguda que en años anteriores (GUADARRAMA 2021). Por ello, el Instituto Nacional Electoral (INE) dispuso protocolos de sana distancia que no rebasaron la aplicación de agentes desinfectantes y uso de cubrebocas (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2021).

En comparación con la elección federal y las elecciones locales de 2021, este proceso fue considerablemente más pequeño. Para renovar 436 cargos por vía del sufragio, se citó el 5 de junio de 2022 a aproximadamente 11 300 000 personas votantes, equivalentes al 12.7 % del padrón electoral nacional, de los cuales se presentaron 5 251 695 para ejercer el sufragio, es decir, el 46.48 %. Para ello, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) y el INE dispusieron 21 074 casillas para votar.

2. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

El diseño constitucional de México establece que es una federación. Los gobiernos estatales obedecen al diseño presidencial. Las gubernaturas son electas por mayoría simple para periodos de seis años sin posibilidad de reelección. Las diputaciones locales sirven períodos de tres años, con posibilidad de reelección hasta por dos períodos en ocho estados y cuatro períodos en los restantes (BÁEZ Y BÁRCENA 2021). Los congresos se conforman de manera mixta por diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, las cuales usualmente obedecen a una proporción que oscila entre el 70/30 y el 60/40 (MONTAÑO Y MACEDONIO 2021).

En México, la administración del Sistema Nacional Electoral corresponde al INE en el nivel federal. Este organismo coordina con los OPLES a través de convenios para la administración de los comicios locales. Para cada caso se establecen las condiciones de colaboración y obligaciones de cada una de las partes, por ejemplo, la impresión de boletas e instalación de mesas receptoras (GUADARRAMA 2021).

Sobre el sistema de arbitraje electoral y sobre este proceso penden más de cuarenta iniciativas de reforma electoral contenidas en tres propuestas: una planteada por el Ejecutivo Federal y dos contrapropuestas promovidas por la oposición. Dicha reforma propone el retorno del Sistema Nacional Electoral a las potestades del Ejecutivo, esto como el episodio más reciente de la campaña de desprestigio y marcadas reducciones presupuestales emprendida por el Ejecutivo Federal y su mayoría legislativa contra el organismo electoral, la cual ha alcanzado los tribunales en repetidas ocasiones (CÓRDOVA 2022). Cabe destacar que este es el cuarto proceso electoral con López Obrador en la presidencia.

Estos comicios suponen el tercer enfrentamiento entre el gobierno y la oposición, que conforman dos coaliciones de socio mayoritario, entendidas como aquellas en las que uno de los miembros aporta la mayor cantidad de los votos e insumos institucionales, con una tercera opción —Movimiento Ciudadano— de lento crecimiento. Por un lado, está Juntos Hacemos Historia, liderado por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), complementado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT). Por el otro lado, Va por México es una coalición conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Revolución Democrática (PRD). Esta división es clara en el escenario nacional, a la vez que permite apreciar un panorama de polarización entendido como la aparición de dos propuestas partidistas programáticas en clara oposición (ABRAMOWITZ Y SAUNDERS 2008). En los estados el panorama es más diverso, pues presenta desencuentros entre los liderazgos partidistas locales, además de actores políticos locales.

TABLA 1

Coaliciones presentadas en las elecciones de gubernaturas de 2022

	Coalición 1 (Gobierno)	Coalición 2 (Oposición)
Nombre	Juntos Hacemos Historia	Va por México
Socio mayoritario	Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)	Revolucionario Institucional (PRI) o Acción Nacional (PAN), dependiendo del estado
Socios minoritarios en la mayoría de estados	Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Partido del Trabajo (PT)	Revolución Democrática (PRD)
Socios minoritarios en un estado	Fuerza por México (FPM) Unidad Popular (PUP) Nueva Alianza (PANAL)	Confianza por Quintana Roo (CQ)

Elaboración propia

Para las gubernaturas en competencia, Juntos Hacemos Historia presentó candidaturas únicas en Durango, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. En Aguascalientes, MORENA presentó una candidata propia. A su vez, en Hidalgo fue el PVEM el que rompió con la coalición al presentar a un candidato propio. Respecto a las alianzas con partidos locales, en Oaxaca participó un partido local en alianza con Juntos Hacemos Historia: Unidad Popular (PUP). En Durango, participó con Redes Sociales Progresistas (RSP). En Quintana Roo, participó Fuerza por México (FPM). En Hidalgo, Nueva Alianza (PANAL) compartió candidatura con MORENA y el PT (LÓPEZ 2022).

Va por México se coaligó en todos los casos, excepto en Oaxaca y Quintana Roo, donde PAN y PRI presentaron candidatos propios, respectivamente. Respecto a las alianzas con partidos locales, en Quintana Roo participó un partido local en alianza con Va por México: Confianza por Quintana Roo (CQ).

Movimiento Ciudadano apareció en solitario en todos los casos, derivado del intento de construcción de un proyecto alternativo, y obtuvo porcentajes de votación menores al diez por ciento y con poca influencia en los resultados finales (INFOBAE 2022a; LÓPEZ 2022).

Los partidos FPM, PANAL y Movimiento Auténtico Social (MAS) participaron en solitario en un estado cada uno. FPM presentó a una candidata en solitario en Aguascalientes, Panal en Oaxaca y MAS en Quintana Roo.

TABLA 2
Candidaturas a las gubernaturas en 2022

Tipo de coalición o partido con el que postula	Coalición o partido con el que postula	Aguascalientes	Durango	Hidalgo	Oaxaca	Quintana Roo	Tamaulipas
Coalición 1	Juntos Hacemos Historia	Martha Cecilia Márquez Alvarado (sin MORENA)	Alma Marina Vitela Rodríguez (con Redes Sociales Progresistas)	Alma Carolina Viggiano Austria (sin PVEM, con PANAL)	Salomón Jara Cruz (con PUP)	María Elena Hermelinda Lezama (con FPM)	Américo Villarreal Anaya
Coalición 2	Va por México	María Teresa Jiménez Esquivel	Estreban Alejandro Villegas Villarreal	Julio Ramón Menchaca Salazar	Alejandro Avilés Álvarez (sin PAN)	Laura Lynn Fernández (sin PRI, con CQ)	César Augusto Verástegui Ostos
Partido	Movimiento Ciudadano	Anayeli Muñoz Moreno	Patricia Flores Elizondo	Francisco Berganza Escorza	Dulce Alejandra García Morlán	José Luis Pech Varguez	Arturo Diez Gutiérrez Navarro
Partido (en otros estados participa como parte de la coalición 1)	MORENA	Nora Ruvalcaba Gámez	-	-	-	-	-
Partido (en otros estados participa como parte de la coalición 1)	PVEM	-	-	José Luis Lima Morales	-	-	-



POLARIZACIÓN POLÍTICA Y COALICIONES ELECTORALES ASIMÉTRICAS

↑	Partido (en otros estados participa como parte de la coalición 2)	PRI	-	-	-	Leslie Alejandra Hendricks Rubio	-
	Partido (en otros estados participa como parte de la coalición 2)	PAN	-	-	-	Antonia Natividad Díaz Jiménez	-
	Partido	MAS	-	-	-	Josué Nivardo Mena Villanueva	-
	Partido	FPM	-	-	-	Natzelly Teresita Rodríguez Calzada	-
	Partido	PANAL	-	-	-	Bersahin Asael López López	-
	No aplica (candidato independiente)	No aplica	-	-	-	Jesús López Rodríguez	-
	No aplica (candidato independiente)	No aplica	-	-	-	Mauricio Cruz Vargas	-

Elaboración propia

3. LA JORNADA ELECTORAL

La jornada ocurrió el domingo 5 de junio de 2022. Las campañas electorales se realizaron del 3 de abril al 1 de junio en Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Tamaulipas; mientras que en Durango comenzó el 13 y en Quintana Roo, el 18 de abril. Las actividades alrededor de la jornada comenzaron cerca de las seis de la mañana con la instalación y preparación de los materiales para más de 21 000 casillas. En sintonía, los Consejos Generales de los OPLES y del INE sostuvieron sesiones extraordinarias desde las primeras horas de la mañana para dar seguimiento.

Previo a las elecciones, el 30 de mayo, la costa de Oaxaca y Guerrero padeció el toque en tierra del huracán Agatha, que cobró lamentablemente la vida de once personas y causó la desaparición de veinte más (ÁLVAREZ 2022). A consecuencia de ello, se registró la quema de material electoral en seis comunidades del Istmo de Tehuantepec, a manera de protesta (EL UNIVERSAL OAXACA 2022). Aunado a ello, la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales (FISEL) reportó un estimado de treinta denuncias (FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES 2022). De lo anterior destaca el arresto de un asistente legislativo en Durango y la acusación de intervención del narcotráfico en Tamaulipas (CASAS 2022; INFOBAE 2022b; SUÁREZ 2022).

La jornada transcurrió de manera exitosa según la consideración del INE. La instalación de casillas fue de 99.99 % (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b). El sistema de conteo rápido logró resultados acertados en todos los casos, generando confianza respecto a la correspondencia entre el sufragio y el cómputo final (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022c). En paralelo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió 442 demandas al 6 de junio (MARTÍNEZ 2022; SUÁREZ 2022). En los tribunales electorales estatales se presentaron impugnaciones sobre conteos en casillas específicas, denuncias sobre el rebase del tope de gastos en campaña, acoso policiaco y, en el caso particular de Quintana Roo, la asignación de curules de representación proporcional (ALATORRE 2022; VÁZQUEZ 2022; GARCÍA 2022; RAZIEL 2022; MILENIO 2022).

La participación equivalió al 46.05 % del padrón electoral, como indica la tabla siguiente para cada uno de los estados. El proceso de 2022 no resulta

excepcional, empero sí denota una tendencia a la baja en la participación desde 2018, tomando en cuenta los dos últimos procesos federales y las dos últimas elecciones estatales, así como los promedios de participación entre 1994 y 2017 (SÁNCHEZ 2019). De hecho, la jornada de 2022 está marcada particularmente por el abstencionismo, aun en estados en los que los niveles de participación suelen ser relativamente bajos. Destacan Oaxaca e Hidalgo por la caída de la participación.

TABLA 3

Porcentajes de participación electoral en los estados muestra¹

Estado	Porcentaje de participación					Promedio 1994-2017
	2022*	2021**	2018**	2016*	2010*	
Aguascalientes	45.99	50.23	59.37	52.50	54.45	56.40
Durango	50.46	42.61	57.12	56.62	53.63	53.50
Hidalgo	47.58	44.66	65.71	56.69	47.38	50.10
Oaxaca	38.79	56.62	67.23	58.53	55.07	54.10
Quintana Roo	40.45	44.23	60.16	46.20	44.35	52.90
Tamaulipas	53.31	52.25	62.12	52.91	44.26	52.10
Total	46.05	50.09	63.11	55.63	50.32	57.10

* Señaliza elecciones exclusivamente locales, mientras que

** representa elecciones concurrentes.

Fuente: Elaboración propia con datos de OPLES (con corte al 2022)

En México, la abstención no produce castigos de ningún tipo, aun cuando el voto es constitucionalmente obligatorio. Consecuencia de ello es que la participación electoral en México promedia el 50 % con alza de menos de diez puntos porcentuales para elecciones presidenciales (SÁNCHEZ 2019). El triunfo electoral del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en las

¹ Si bien es claro que los procesos electorales concurrentes con elecciones federales convocarán más votantes a las casillas, el dato permite apreciar una tendencia de participación electoral cercana o menor al 50 %, que aumenta de forma extrema para el ejercicio 2018.

elecciones federales y locales de 2018 supone un caso extremo que, pendiente de estudios posteriores, puede justificarse en la capacidad de convocatoria del candidato ganador en función de una campaña populista (FREIDENBERG 2022). Tomando en cuenta la baja participación electoral de las elecciones analizadas, en este trabajo se cotejarán los resultados electorales como proporciones de los votos válidos con los resultados como proporciones del padrón electoral, a fin de ofrecer mayor claridad respecto al comportamiento del electorado.

4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

De las seis gubernaturas disputadas, la coalición que ostenta el gobierno federal logró el triunfo en cuatro. De los cerca de 5 200 000 votos válidos, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) obtuvo el 42.9 %, equivalente a más de 2 200 000 votos. Aunado a ello, logró las quince diputaciones de mayoría relativa del Congreso de Quintana Roo y 20 de los 39 ayuntamientos del estado de Durango. Se destaca el ascenso meteórico de este movimiento con antecedentes en 2005, conformación formal bajo el acrónimo MORENA en 2011 y que se institucionalizó como partido en 2014. Hasta 2022, la coalición que lidera MORENA gobernaba veintidós estados, más de 800 municipios,² y cuenta con mayorías o primeras minorías en veintiún congresos locales, además de ambas cámaras del Congreso de la Unión (SOLANO Y JUÁREZ 2021; CRUZ ET AL. 2021).

La revisión de los porcentajes del voto obtenido por cada uno de los partidos miembros contra el total de cada coalición muestra modelos de socio mayoritario.

La coalición electoral Juntos Hacemos Historia presentó un modelo de socio mayoritario en el que MORENA aporta el grueso de los votos y los socios minoritarios tienen aportaciones menores, como muestra la Tabla 3. En tres casos, la coalición se presentó junto con otros partidos de presencia local: Redes Sociales Progresistas (Durango), Unidad Popular (Oaxaca) y Fuerza por México (Quintana Roo). Redes Sociales Progresistas aportó con 2.14 %, Unidad Popular con 2.75 % y Fuerza por México sumó 1.62 %, y aunque lograron el triunfo electoral, cada uno de estos partidos perdió el registro a nivel local, pues no lograron superar el rasero del 3 % de los votos.

2 Considerando los gobernados por MORENA, PT, PVEM, RSP, FPM, y PES.

El fenómeno se repite para la alianza de partidos tradicionales Va por México, empero sigue tendencias electorales locales históricas. En Aguascalientes, Quintana Roo y Tamaulipas, Acción Nacional (PAN) aportó el grueso de los votos en favor de la coalición, ganando en el primer caso pero perdiendo en los otros dos, donde quedó en segundo lugar (aunque con resultados dispares) (INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE AGUASCALIENTES 2022; INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO 2022; INSTITUTO ELECTORAL DE TAMAULIPAS 2022c). Cabe señalar que en Quintana Roo la coalición no incluyó al PRI, incluyendo solo al PAN, PRD y al partido local CQ. Por otro lado, el PRI fungió como socio mayoritario en Durango, Hidalgo y Oaxaca, que son estados de larga tradición priista en elecciones locales, lo cual podría haber facilitado la victoria en Durango, empero no bastó en los dos casos restantes.

Cabe señalar que el PRI, al competir en solitario en Quintana Roo, obtuvo apenas el 2.97 % de la votación, 1.2 % respecto del padrón, con lo cual perdería el registro a nivel local. De forma similar, el PAN compitió en solitario en Oaxaca para recabar apenas 3.76 % de los votos, 1.45 % respecto del padrón.

El PRD, como parte de la coalición Va por México, por su parte, no alcanzó la mayoría de votos en ninguno de los casos. Actuó siempre como tercer socio y, en cuatro de los seis casos, quedó por debajo del rasero necesario para conservar el registro, excepto en Aguascalientes y Oaxaca. Esto se suma a la tendencia de decrecimiento de la presencia del partido en los cargos de representación, coincidente con la creación de MORENA y la migración de simpatías (CRUZ *ET AL.* 2021).

Movimiento Ciudadano, frente a estas dos coaliciones y un escenario polarizado, aparece como una tercera alternativa. Este partido obtuvo su mayor votación en Quintana Roo (13.14 %) y la segunda mejor en Aguascalientes (6.96 %). Los restantes casos oscilaron entre el 3 % y 4.5 % de la votación y entre el 1 % y 2 % respecto al padrón³ (INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA 2022b; INSTITUTO ELECTORAL DE TAMAULIPAS 2022a; INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO 2022; INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3 El partido, así, añade un episodio más a un lento devenir de crecimiento discreto. Es hipótesis para trabajos futuros de quien escribe que este crecimiento tiene por foco las clases medias de las ciudades con mayores rentas en el país.

DEL ESTADO DE DURANGO / INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE DURANGO 2022; INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE AGUASCALIENTES 2022; INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO 2022).

Por último, Fuerza por México se presentó en solitario en Aguascalientes: logró apenas 1.4 % de la votación y perdió el registro en el estado (INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE AGUASCALIENTES 2022). El otro socio de esta coalición que participó en solitario fue el PVEM en Hidalgo, y su candidato consiguió el 1.14 % de los votos.

Quien se unió a la mencionada alianza fue PANAL para aportar al candidato ganador el 7.56 % de los votos, 3.6 % del padrón, mientras que el mismo compitió independientemente en Oaxaca para lograr solo el 1.62 % de los sufragios.

En lo que respecta a partidos locales, los resultados no fueron favorables a pesar de sus respectivas alianzas: PUP solo logró el 2.75 % de votos, y CQ, el 1.15 %. El único partido local que conservará el registro será el Movimiento Auténtico Social de Quintana Roo tras obtener el 7.11 % de votos, 2891 del padrón habilitado para votar.

En la Tabla 4, por su parte, se observa que los seis nuevos gobiernos estatales fueron electos con votos que no superaron el 30 % respecto del padrón.

TABLA 4

Resultados de la elección de gubernaturas
(porcentaje de votos en actas contabilizadas)

	Juntos Hacemos Historia							Total
	MORENA	PT	PVEM	FPM	PUP	PANAL	RSP	
Aguascalientes	33.52 (NC)	.86	.71	1.39 (NC)	-	-	-	1.57
Durango	30.48	3.60	2.63	-	-	-	2.14	38.86
Hidalgo	51.34	2.77	1.14 (NC)	-	-	7.56	-	61.68
Oaxaca	50.32	5.32	2.18	-	2.75	1.62 (NC)	-	60.57
Quintana Roo	32.13	2.80	19.86	1.62	-	-	-	56.41
Tamaulipas	30.16	10.05	10.05	-	-	-	-	50.27

→

→

	Va por México								
	PAN	PRI	PRD	CQ	Total	MC	MAS	Ind.	Ind.
Aguascalientes	42.98	7.55	3.24	-	53.77	6.96	-	-	-
Durango	16.20	34.81	2.73	-	53.75	4.49	-	-	-
Hidalgo	5.42	23.47	2.53	-	31.42	3.07	-	-	-
Oaxaca	3.76 (NC)	45.71	3.07	-	48.79	3.27	-	1.84	.76
Quintana Roo	12.07	2.97 (NC)	2.92	1.15	16.14	13.14	7.11	-	-
Tamaulipas	38.32	4.46	1.41	-	44.19	3.17	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de OPLES (cómputo al 25/06/2022)
NC: No coaligado

TABLA 5

Resultados electorales en porcentajes del padrón electoral

	Juntos Hacemos Historia								Total
	MORENA	PT	PVEM	FPM	PUP	PANAL	RSP		
Aguascalientes	15.42 (NC)	.40	.33	.64 (NC)	-	-	-		.72
Durango	15.38	1.82	1.33	-	-	-	1.08		19.61
Hidalgo	24.43	1.32	.54 (NC)	-	-	3.60	-		29.32
Oaxaca	19.33	2.04	.84	-	1.05	.62 (NC)	-		23.26
Quintana Roo	13.07	1.14	8.08	.66	-	-	-		22.95
Tamaulipas	16.08	5.36	5.36	-	-	-	-		26.80

	Va por México								
	PAN	PRI	PRD	CQ	Total	MC	MAS	Ind.	Ind.
Aguascalientes	19.76	3.47	1.49	-	24.73	3.2	-	-	-
Durango	8.18	17.57	1.38	-	27.12	2.26	-	-	-
Hidalgo	2.58	11.17	1.20	-	14.95	1.46	-	-	-
Oaxaca	1.45 (NC)	17.56	1.18	-	18.74	1.26	-	.71	.29
Quintana Roo	4.91	1.21 (NC)	1.19	.47	6.57	5.34	2.89	-	-
Tamaulipas	20.42	2.38	.75	-	23.56	1.69	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de OPLES (cómputo al 25/06/2022)
NC: No coaligado

5. CONCLUSIONES

Las elecciones locales de 2022 y sus resultados permiten identificar las tendencias y tensiones que caracterizan al sistema político mexicano a nivel subnacional. La presencia de dos coaliciones electorales —Juntos Hacemos Historia y Va por México— con tres partidos políticos actuando como socios mayoritarios en estas, indica un contexto electoral plural y tendiente a la polarización.

La coalición que ostenta el gobierno federal, Juntos Hacemos Historia, mantiene el mismo modelo de coalición en todos los casos, donde la participación de los socios minoritarios es casi siempre significativamente menor a la de MORENA, el socio mayoritario. MORENA podría haber ganado la elección en solitario en tres de los cuatro casos donde ganó en coalición.

Para Va por México, el modelo depende de tendencias estatales y regionales del voto en favor o bien del PAN o del PRI, y no del PRD, cuya existencia ya no puede considerarse garantizada hacia 2024. PAN y PRI obtuvieron votos suficientes para ganar en Aguascalientes y Durango respectivamente, aun sin alianzas, sin embargo se debe considerar que, en Aguascalientes, MORENA (en el bando contrario) no se coaligó.

Asimismo, resulta llamativo que, de entre los partidos con menor afluencia de votantes, Movimiento Ciudadano (MC) registre entre 3 % y 13 % de los votos (estando en primer lugar Quintana Roo). En varios casos, MC superó en votos a los socios minoritarios de las dos coaliciones.

Resta comprender los factores del éxito electoral, la decisión de presentarse como partido coaligado o no, las dinámicas internas de las coaliciones y las razones que le hacen funcional para todos los socios, y del abstencionismo. Posibles líneas de investigación a futuro para sistemas políticos como el mexicano tendrán que lidiar con las condiciones causales y consecuencias de las coaliciones de socio mayoritario, del panorama de polarización a través de coaliciones discursivamente antagónicas, y de los altos índices de abstención en estados específicos. También resultaría interesante explorar las preferencias y el comportamiento electoral respecto al partido MC, así como las dinámicas institucionales federales y estatales de este partido en lento crecimiento (CRUZ *ET AL.* 2021; FREIDENBERG Y SUÁREZ-CAO 2014).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramowitz, Alan y Kyle Saunders. 2008. Is Polarization a Myth? *The Journal of Politics* 7(2). 542-555.
- Alatorre, Luis. 2022. "PAN impugna asignación de regidurías en Lerdo, Durango". *Milenio*. Acceso el 14 de junio de 2022. [https:// bit.ly/ bit.ly/3EP4VYe](https://bit.ly/3EP4VYe)
- Álvarez, José María. 2022. "Hurricane Agatha kills 11, leaves 20 missing in south Mexico" *AP News*. Acceso el 31 de mayo de 2022. [https:// bit.ly/3EMy1hP](https://bit.ly/3EMy1hP)
- Báez, Adriana, y Sergio Bárcena. 2021. "El retorno a la reelección inmediata en los congresos estatales". En Puente Martínez, Khemvirg y Erika García Méndez (eds.). *Los congresos locales en México*, 81–119. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral.
- Casas, Martha. 2022. "'Escándalo' en Durango con equipo de Vitela: detienen a 5 personas por compra de votos". *El Financiero*. Acceso el 5 de junio de 2022. <https://bit.ly/3hXy4P4>
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2022. "Orden democrático, organismos electorales y las amenazas a su independencia". Foro Regional para las Américas de la Cumbre de la Democracia Electoral. Acceso el 28 de junio de 2022. <http://bit.ly/3GuP0Xi>
- Cruz, Camilo, Omar de la Cruz, y Vladimir Márquez. 2021. "¿Nuevos partidos nacionales, viejas estructuras subnacionales? El caso de las diputaciones locales de Morena". En Puente Martínez, Khemvirg y Erika García Méndez (eds.). *Los congresos locales en México*, 223–55. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral.
- Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales. 2022. "@FiscalíaElectoral_Mex en Twitter". Twitter. 5 de junio de 2022. <http://bit.ly/3hNGwjG>
- Freidenberg, Flavia. 2022. "Partidos populistas y partidos programáticos en América Latina". Popul4t. Video de YouTube, 1:44:03. 23 de noviembre de 2021. <http://bit.ly/3gibIr9>
- Freidenberg, Flavia, y Julieta Suárez-Cao. 2014. *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partido multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García, Ignacio. 2022. "Recibe IEEH impugnación de Viggiano para anular elecciones". *El Sol de Hidalgo*. Acceso el 17 de junio de 2022. <http://bit.ly/3tJs6np>

- Guadarrama, Carlos. 2021. “Elecciones federales y locales México 2021: polarización, confrontación y continuidad a la mitad del gobierno de AMLO”. *Revista Elecciones* 20 (22): 403–414. DOI: 10.53557/elecciones.2021.v20n22.13
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. 2022. “Programa de Resultados Electorales Preliminares”. IEE: Instituto Estatal-Electoral Elecciones Aguascalientes, Proceso Electoral Local 2021. Acceso el 7 de mayo de 2022. <https://prep.ieeags.mx/>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. 2022. *Resultados Finales de la elección de Gubernatura por Distrito. Resultados Proceso Electoral Local 2022*. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Edición en PDF. <http://bit.ly/3TMisLq>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2022a. “Elecciones Estatales de Oaxaca. [Programa de Resultados Electorales Preliminares]”. Instituto Estatal Electoral, PREP 2022 OAX. Acceso el 12 de junio de 2022. <http://bit.ly/3XtZvAm>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2022b. “Sistema de Cómputos Electorales (SISCOE). Elecciones Ordinarias 2021-2022”. Instituto Estatal Electoral. Acceso el 22 de junio de 2022. <http://bit.ly/3XgkCGa>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango / Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. 2022. “Actas de Resultados de Gubernatura”. IEPC Durango. Acceso el 27 de junio de 2022. <http://bit.ly/3Xvpasv>
- Instituto Electoral de Quintana Roo. 2022. “Resultados de los Cómputos Electorales”. IEQROO: Instituto Electoral de Quintana Roo. Acceso el 29 de junio de 2022. <http://bit.ly/3ErBvVT>
- Instituto Electoral de Tamaulipas. 2022a. “Acuerdos del año 2022”. IETAM: Instituto Electoral de Tamaulipas. Acceso el 30 de junio de 2022. <http://bit.ly/3Ep02ux>
- Instituto Electoral de Tamaulipas. 2022b. *Convenio que celebran MORENA, PT y PVEM por el que postularán por candidatura común para el estado de Tamaulipas*. Edición en PDF. <http://bit.ly/3tJnQEv>
- Instituto Electoral de Tamaulipas. 2022c. *Proceso electoral 2021-2022. Elección para la gubernatura. Total de votos por distrito*. Edición en PDF. IETAM: Instituto Electoral de Tamaulipas. Acceso el 30 de junio de 2022. <http://bit.ly/3EWzNNL>
- Instituto Nacional Electoral. 2021. “¿Cómo votar para tener unas elecciones libres de Covid-19 este 6 de junio?” *Central Electoral*. Acceso el 15 de abril de 2021. <http://bit.ly/3AxvhSZ>
- Instituto Nacional Electoral. 2022a. “Elecciones Locales 2022”. INE. Instituto Nacional Electoral. Acceso el 15 de abril de 2021. <http://bit.ly/3VgNdJH>

- Instituto Nacional Electoral. 2022b. “Se trató de una jornada exitosa, se pudo instalar el 99.99 por ciento de las casillas: Edmundo Jacobo Molina con Sergio Sarmiento y Lupita Juárez”. *Central Electoral*. Acceso el 6 de junio de 2022. <http://bit.ly/3OpQcNO>
- Instituto Nacional Electoral. 2022c. “Conteos rápidos generaron certeza en elecciones de seis gubernaturas el pasado 5 de junio”. *Central Electoral*. Acceso el 21 de junio de 2022. <http://bit.ly/3OILaSa>
- Infobae. 2022a. “Elecciones 2024: Dante Delgado aseguró que Movimiento Ciudadano no irá en alianza con Va por México”. *Infobae*. Acceso el 8 de junio de 2022. <http://bit.ly/3AuYT3y>
- Infobae. 2022b. “‘El narco orquestó las elecciones en Tamaulipas’: diputado del PRD denunció irregularidades en las actas”. *Infobae*. Acceso el 10 de junio de 2022. <http://bit.ly/3TSU5eU>
- López, Alejandro I. 2022. “Elecciones 2022 en México: qué se elige, quiénes son los candidatos y dónde votar. Elecciones en México 2022”. *El País*. <http://bit.ly/3TMytRH>
- Martínez, Fabiola. 2022. “TEPJF: dejó 442 demandas la contienda por 6 gubernaturas”. *La Jornada*. Acceso el 8 de junio de 2022. <http://bit.ly/3GBRyTL>
- Milenio. 2022. “Presentan 31 impugnaciones tras conteo de votos en elección de gobernador de Tamaulipas”. *Milenio*. Acceso el 17 de junio de 2022. <http://bit.ly/3UQKS8z>
- Montaño, Mónica, y Omar Esteban Macedonio. 2021. “Los retos de la representación subnacional: población y partidos políticos”. En Puente Martínez, Khemvirg y Erika García Méndez (eds.). *Los congresos locales en México*, 178–222. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral.
- Raziel, Zedryk. 2022. “Morena impugnará elección en Aguascalientes; acusa “brutalidad” de policías contra sus militantes”. *Animal Político*. Acceso el 14 de junio de 2022. <http://bit.ly/3VulCVB>
- Sánchez, José Said. 2019. “How many voters are needed to be elected governor? Participation and electoral victory in state elections, 1994-2017”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 64(235): 585–612.
DOI: 10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.64692
- Solano, Gabino, y Octaviano Juárez. 2021. “Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México”. En Puente Martínez, Khemvirg y Erika García Méndez (eds.). *Los congresos locales en México*, 21–56. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral.

Suárez, Karina. 2022. “[PREP]: Así le hemos contado los resultados de las elecciones en México 2022”. *El País*. <http://bit.ly/3tOeBTD>

Universal Oaxaca, El. 2022. “EN VIVO Elecciones Oaxaca 2022 minuto x minuto”. *El Universal Oaxaca*. 5 de junio de 2022. <http://bit.ly/3tMgrEu>

Vázquez, Patricia. 2022. “Impugnan distribución de curules en Congreso de Quintana Roo”. *La Jornada*. Acceso el 17 de junio de 2022. <http://bit.ly/3GwIi2U>

Conflictos de interés:

El autor declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

JOEL MENDOZA GÓMEZ: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre el autor]

JOEL MENDOZA GÓMEZ

Es profesor de asignatura en la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestrando en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE). Sus temas de interés son el federalismo, las relaciones intergubernamentales, los congresos subnacionales y las relaciones ejecutivo-legislativas a nivel federal y estatal. Cuenta con artículos en revistas y capítulos de libro sobre estos temas. Colabora en la revista CEERI Global del Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales de Argentina.



Las Elecciones Generales 2022 de Brasil: una mirada longitudinal a los desafíos de la democracia

XIMENA SIMPSON

<xsimpson@unsam.edu.ar>

Escuela de Política y Gobierno / Observatorio de Política y Economía Brasil-Argentina
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)

Argentina

ORCID: 0000-0003-0801-8304

[Resumen] En este artículo, a partir de un análisis sistémico y longitudinal de las elecciones generales de 2022 en Brasil, se ponen en relevancia tres elementos clave: 1) la emergencia de la extrema derecha radical, apuntalada por 2) el mayor uso de las redes sociales como estrategia de campaña y 3) una mayor presencia de sectores militares en puestos de la administración pública y en la arena de representación. Estos elementos permiten plantear el inicio de un nuevo paradigma político, con importantes consecuencias para el régimen democrático y el sistema político brasileño. En la parte final del artículo se abordan posibles escenarios futuros a partir de su conexión con los tres aspectos presentados.

[Palabras clave] Elecciones en Brasil, extrema derecha radical, Bolsonaro, sectores militares, democracia.

[Title] 2022 General Elections in Brazil: a longitudinal approach to new democracy challenges

[Abstract] This article highlights three key elements, based on a systemic and longitudinal analysis of the 2022 General Elections in Brazil: (1) the emergence of the far-right, underpinned by (2) the increased use of social networks as a campaign strategy, and (3) a greater presence of the military sectors in public administration positions and representation. These elements start a new political paradigm with significant consequences for the democratic regime and the Brazilian political system. The final part of the article discusses possible future scenarios based on their connection with the three aspects presented.

[Keywords] Elections in Brazil, far-right, Bolsonaro, military sectors, democracy.

[Recibido] 23/10/22 y [Aceptado] 15/11/22

SIMPSON, Ximena. 2022. "Las Elecciones Generales 2022 de Brasil: una mirada longitudinal a los desafíos de la democracia". *Elecciones* (julio-diciembre), 21(24): 283-302. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n24.10

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de las elecciones de 2022 en Brasil se enmarca en un contexto relevante para comprender la emergencia de un fenómeno social y político que se expande no solamente en la región latinoamericana, sino también en el mundo. En la última década, América Latina se ha visto interpelada por el estallido de movilizaciones sociales que no se han sabido prever, hecho que hace evidente la complejidad del fenómeno que presagiaba un cambio de paradigma en torno a la representación política y la dinámica de la competencia político-electoral.

En Brasil, 2013 fue un año emblemático, denominado por muchos como el “despertar de un gigante”, dadas sus multitudinarias movilizaciones. Brasil parecía rebelarse contra su “cordialidad”¹ (BUARQUE DE HOLANDA 1995), y abrir camino hacia una sociedad más participativa y demandante. Si bien en un primer momento estas movilizaciones se identificaron con reclamos por el aumento de los costos del transporte público, con el pasar de los días las demandas se volvieron más difusas, hasta transformarse en un fuerte elemento de contestación y desestabilización de la estructura que conectaba a los principales elementos políticos y económicos tanto entre sí y como con la sociedad.

La ola de descontento tuvo como caldo de cultivo las denuncias e investigaciones sobre actos de corrupción que involucraron gran parte del sistema político brasileño, en especial el Partido de los Trabajadores (PT), el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), el Partido Progresista (PP) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB). Los dos principales casos de corrupción, el llamado Mensalão y la operación Lava Jato, destaparon una explosiva caja de pandora.

Al deterioro de la economía, que golpeó fuertemente el segundo mandato de la presidenta Rousseff del PT (2010-2016) —con una drástica caída del producto interno bruto (-3.8 %), y el alza del desempleo (11.6 % en 2016) y de la inflación (10 %)—, se sumó una crisis de legitimidad de la política y un desplazamiento del modelo consociativo de la democracia representativa. Estos hechos abrieron espacio para la entrada en escena de actores con discursos disruptivos, conservadores y violentos (SIMPSON 2022).

1 Para el reconocido historiador y sociólogo Sérgio Buarque de Holanda, la contribución brasileña a la civilización es la cordialidad. La delicadeza en el trato, la hospitalidad y la generosidad son virtudes que, además, remiten a una remanente influencia ancestral de un pasado rural emocional, patriarcal y de ciertas características peculiares de los pueblos ibéricos. Este pasado imprimió en la sociedad brasileña la imagen del padre como detentor del derecho a la vida y a la muerte de todo, y dificultó la separación entre lo público y lo privado, tan necesaria como fundamental en la construcción de las sociedades liberales modernas.

El primer resultado concreto de esta nueva coyuntura fue la destitución de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 y el empoderamiento de una figura que, a pesar de formar parte del *establishment* político, unía en su discurso dos elementos hasta entonces desconectados en la política brasileña: una agenda económica ultraliberal y una prédica de valores conservadores. La conjugación de estos elementos representó la emergencia de un nuevo actor político: la extrema derecha radical.

Fue así que en 2018 alcanzó la presidencia de Brasil el capitán retirado del Ejército y diputado nacional durante veintiséis años, Jair Messias Bolsonaro. La elección de Bolsonaro reveló tres aspectos o variables claves para comprender las implicancias de las elecciones brasileñas de 2022, no solo para Brasil, sino también para América Latina.

El primer aspecto se refiere al cambio de paradigma en relación con la dinámica de la competencia electoral y de sus estrategias de campaña, que remite a una nueva forma de interacción entre la o el político/a y la o el elector/a. El segundo se relaciona con el aumento del peso de los sectores militares en la arena decisoria y la administración pública, principalmente en puestos tradicionalmente ocupados por civiles (AMORIM Y RODRÍGUEZ 2022). El tercero es la emergencia de un nuevo actor social y político, la extrema derecha radical, identificada con una agenda reaccionaria en los valores y alejada del compromiso ciudadano con los principios democráticos. Este aspecto, a su vez, une e institucionaliza a los dos primeros.

En las próximas secciones, este artículo busca describir y analizar cada uno de estos tres aspectos desde una perspectiva longitudinal, intentando resaltar su dinámica en el tiempo a partir de su emergencia en 2013. En la parte final del artículo se abordan los posibles escenarios desde su conexión con los tres aspectos presentados.

2. LA ERA DE LA DESINFORMACIÓN

Las elecciones de 2018 en Brasil fueron un punto de inflexión, no solamente desde la óptica de la organización del sistema de partidos, sino también en la dinámica de la sociedad. Este escenario electoral obligó a repensar los límites

y dificultades de la democracia liberal, e inauguró, más enfáticamente, una nueva forma de hacer política: la era de las redes sociales, la cual sorprendió por su alcance y por su capacidad de impacto en las preferencias electorales. Todo esto lo consiguió la clase política a un bajo costo e inversión.

La importancia que tuvieron las redes sociales en la campaña electoral brasileña de 2018² tomó desprevenidas a las instituciones electorales y judiciales del país. El volumen de noticias falsas y su impacto enfatizó la relevancia de las redes sociales como herramienta de poder. No obstante, el análisis de las consecuencias del uso sistemático de estas herramientas digitales no puede dejar de tomar en cuenta las desigualdades formativas-educacionales entre los grupos sociales afectados por estas herramientas. La comunicación política, aspecto crucial de nuestra actividad pública en sociedades democráticas, puede convertirse en una poderosa herramienta de manipulación de las masas en contextos de mayor desigualdad social (SIMPSON 1994, 1986).

El uso exhaustivo de bots para el envío masivo de mensajes a través de la aplicación de mensajería WhatsApp (en su mayoría noticias falsas) adquirió una connotación *quasi* conspirativa, principalmente por la dificultad en su detección. En un reportaje para el diario Folha de S. Paulo, la periodista Patrícia Campos Mello (2018) desveló una red de contratos ilegales de compra de paquetes de envío masivo de mensajes contrarios al PT por parte de empresarios ligados al entonces candidato Jair Messias Bolsonaro. En un reportaje posterior para el mismo diario, Artur Rodrigues y Patrícia Campos Mello (2018) denunciaron el uso ilegal de nombres y documentos de personas sin su consentimiento para la compra de chips de celulares por parte de empresas de marketing electoral, también vinculadas al entonces candidato Bolsonaro. Los contratos alcanzaron una cifra superior a los tres millones de dólares, constituyendo un importante crimen electoral, ya que la legislación electoral brasileña prohíbe el financiamiento privado o vía donaciones de empresas a candidatas, candidatos o partidos y tampoco permite la compra de bases de datos de terceros con fines electorales.

2 En las elecciones de 2018 competían para el Ejecutivo Federal el delfín del expresidente Luiz Inácio Lula da Silva y exalcalde de São Paulo (2013-2016), Fernando Haddad, y el diputado federal Jair Messias Bolsonaro.

Estos reportajes abrieron camino a otras investigaciones periodísticas de medios de comunicación como la BBC (GRAGNANI 2017), culminando con la creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación en el Senado Federal³ denominada CPMI (*Comissão Parlamentar Mista de Inquérito RQN 11/2019*), además de una investigación por parte de la Policía Federal ordenada por la entonces Fiscal General de la República Raquel Dodge para apurar las denuncias.⁴

Un hecho que merece ser considerado es la sorpresa que generaron algunos resultados, principalmente después de la primera vuelta electoral en 2018: candidaturas que no figuraban en las intenciones de voto emergieron como ganadoras, o candidaturas que ya parecían haber ganado la elección terminaron en cuarto o quinto lugar. Los casos más emblemáticos de la campaña de 2018 fueron los de las candidaturas al senado de Dilma Rousseff (PT) por Minas Gerais y Eduardo Suplicy (PT) por São Paulo. Ambos perdieron la elección frente a candidaturas con poca trayectoria política. La expresidenta y el emblemático exsenador del PT lideraban las intenciones de voto al Senado Federal, según Datafolha e Ibope, pero Dilma terminó cuarta y Suplicy, tercero, quedando ambos fuera de la Cámara Alta.

Este inusitado patrón también se presentó en la competencia al Gobierno de los estados, como en los casos de Romeu Zema (Partido Novo) por Minas Gerais y Wilson Witzel (Partido Social Cristiano - PSC) por Río de Janeiro, quienes resultaron ganadores con un número significativo de votos, a pesar de su escasa trayectoria política. Zema y Witzel aparecían ambos en el tercer lugar de las encuestas difundidas en la víspera de la primera vuelta de 2018 y terminaron en primer lugar en los resultados finales (PORTAL G1 2018a; PORTAL G1 2018b).

En las elecciones de octubre de 2022 se observó una dinámica similar. La mayoría de las encuestas indicaban la posibilidad del triunfo de Lula en la primera vuelta,⁵ con un margen de error de 2 % (PODER360 2022a). En general, las encuestas mostraron a Lula con una puntuación entre el 47 % y el 51 % de

3 Más información en <http://bit.ly/3EgGcSc>

4 Oficio 934/2018/Gab/PGR. Más información en <http://bit.ly/3UWn5UA>

5 La legislación brasileña exige que, para que la candidatada o candidato obtenga una victoria en primera vuelta, debe alcanzar el 50 % + 1 de los votos válidos y estar a una distancia de diez puntos del segundo candidato.

los votos válidos. El expresidente terminó con el 48.4 % de los votos. Por lo tanto, el desempeño del PT estuvo en línea con las encuestas. La disparidad ocurrió, sin embargo, en relación con el desempeño de Bolsonaro. Los principales institutos le arrojaban entre 35 % y 38 % de las intenciones de voto, con un margen de error de dos puntos porcentuales. Bolsonaro obtuvo el 43.2 % de los votos válidos, por encima de lo que proyectaban las encuestas.

Tanto en la elección de 2018 como en la de 2022, estas discrepancias entre sondeos y resultados en las urnas fueron citadas por los partidarios del presidente y candidato a la reelección Jair Bolsonaro (PL), no solamente como argumentos para deslegitimar las encuestas de opinión, sino también para atacar el sistema de votación electrónico utilizado en Brasil desde 1996.⁶

Algunos de los comentarios en Twitter de seguidores de Bolsonaro son ilustrativos.⁷

“Si creyéramos en las encuestas, Dilma sería elegida senadora por Minas Gerais, Suplicy sería senadora por São Paulo y Bolsonaro perdería con todos los candidatos en la segunda vuelta” — Raquel Stasiaki (@RaquelStasiaki), 17 de septiembre de 2022.

Raquel Stasiaki es diputada federal suplente por el Partido Liberal (PL) de Jair Bolsonaro por el estado de Río de Janeiro y ha sido acusada de malversación de fondos públicos.

“DataFolha no es un instituto de investigación, sino de literatura de ficción. Según DataFolha, Dilma sería senadora, Romeu Zema y Witzel no pasarían ni a la segunda vuelta, y, bueno, ya sabes, Bolsonaro perdería con todos en la segunda vuelta... Pura literatura...” — Marco Feliciano 2270 (@marcofeliciano), 24 de junio de 2022.

Feliciano es diputado federal del mismo partido por el estado de São Paulo y pastor evangélico.

El diputado federal electo con un millón y medio de votos en Minas Gerais por el Partido Liberal (PL) Nikolas Ferreira dijo, después de la elección del 2 de octubre de 2022, que no cree en el sistema de votación brasileño. En su cuenta de Twitter, una seguidora le preguntó si, tras el resultado que lo convirtió en el

6 El año 1996 marcó un hito en la historia de la informatización del proceso electoral brasileño, cuando los votantes de 57 ciudades tuvieron su primer contacto con la máquina de votación electrónica. En las Elecciones Municipales de 1996 los votos de más de 32 millones de brasileños, un tercio del electorado en ese momento, fueron recogidos por cerca de 70 000 máquinas de votación electrónica.

7 Traducción propia.

diputado más votado del país, llegó a creer en las máquinas de votación electrónica. En respuesta, el virtualmente electo diputado federal dijo que cree tener más votos que los contabilizados según los resultados difundidos por el Tribunal Superior Electoral (TSE). “¿Puedes confirmar que la máquina de votación electrónica es confiable?”, preguntó la periodista Ana Carolina Silva, mientras el diputado escribió en un tuit que él era el “diputado más votado de Brasil”.

“No, creo que tenía más. ¿Vas a llorar?”, publicó y añadió una imagen de un bebé llorando, en tono de burla— Nikolas Ferreira (@nikolas_dm), 4 de octubre de 2022.

Al momento, aún no existen razones concretas sobre las discrepancias entre predicciones y resultados encontrados, aunque se barajan posibles causas. Una de ellas puede ser la naturaleza dinámica y de constante flujo de las redes digitales en la comunicación política-electoral. Ese nuevo entorno genera cambios mucho más dinámicos en las preferencias del electorado, al punto de poder modificar una tendencia de voto a muy pocos días de la contienda. Otra causa, apuntada por algunos investigadores (AZEVEDO 2022), es el comportamiento de seguidoras y seguidores de Bolsonaro en las encuestas, con una mala predisposición para responder preguntas.

Lo más preocupante, sin embargo, es el uso exhaustivo de noticias falsas para difamar a la o el contrincante y, más aún, la incapacidad de gran parte de la población para identificarlas. El grupo de investigación del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Democracia Digital, con sede en la Universidad del Estado de Río de Janeiro, demostró que, durante los cinco meses anteriores a las elecciones de 2018, grupos de WhatsApp a favor del candidato Jair Bolsonaro tuvieron un alcance mayor y una mayor organización en la diseminación de noticias falsas, en comparación con otros grupos de apoyo político. El grupo de investigación detectó también que las personas que en aquellos grupos ponían en duda de forma insistente la veracidad de la información eran inmediatamente excluidas y escrachadas con adjetivos como “comunistas”, “petistas” o “traidores”. En Brasil, el aplicativo cuenta con 120 000 000 de usuarias y usuarios y tiene un impacto tan grande como los mayores canales televisivos, gracias a que la tecnología 3G ya está presente en el 91.5 % de los municipios. A su vez, según la encuestadora Datafolha, en 2018 alrededor de la mitad del electorado (47 %) que utilizaba la plataforma afirmó creer en las informaciones que recibían a través de esta.

Una encuesta del Instituto DataSenado sobre las elecciones de 2018 arrojó que el 45 % de las encuestadas y encuestados afirmaba haber decidido su voto a partir de la información vista en una red social, siendo su principal fuente WhatsApp. De las 2400 personas entrevistadas, el 79 % afirmó usar siempre esta red social para informarse. A su vez, el uso de las redes sociales fue mayor entre votantes que se consideran de derecha, personas con educación superior y personas con mayores ingresos familiares (Senado Federal de Brasil 2019). En 2022, más de 150 000 000 de personas en Brasil utilizan las redes sociales, lo que representa el 70.3 % de la población. Según datos de 2020 del TSE, 147 918 483 brasileñas y brasileños están habilitados para votar. Es decir, el número de personas usuarias de redes sociales y votantes es semejante.

A pesar de las medidas tomadas para contener la desinformación por parte de las instituciones y organismos que regulan el proceso electoral, es indiscutible el cambio de paradigma en torno a las estrategias de marketing político y electoral. En sociedades más desiguales y con bajos niveles de educación formal, como es el caso de Brasil (UNESCO 2020), las noticias falsas captan con mayor facilidad y rapidez a electores y electoras sin recursos para defenderse; en otras palabras, pasan a ser herramientas de manipulación aún más peligrosas en una realidad social cada vez más volátil.

3. DEMOCRACIA MILITARIZADA Y ASCENSIÓN DE LA EXTREMA DERECHA RADICAL

El segundo aspecto abordado en este artículo se relaciona con el aumento significativo de los sectores militares en la arena política y en puestos de la administración pública, algo inédito desde el fin de la dictadura militar (1964-1985) (AMORIM Y RODRÍGUEZ 2022). Desde que asumió la presidencia, el exmilitar Bolsonaro ha promovido la presencia de militares activos y retirados en lugares antes ocupados por civiles, pasando de 2765 al finalizar el Gobierno de Michel Temer (2016-2018) a 6175 en 2021 (SIMPSON 2022).

Asimismo, es preciso mencionar que en Brasil los militares han gozado de un relativamente alto prestigio entre los sectores de la sociedad, como por ejemplo las clases altas y medias más conservadoras. En los últimos años, el discurso basado en el lema “Orden y progreso” (lema positivista inscripto en la bandera nacional) caló hondo en una sociedad golpeada por la violencia y empantanada

en denuncias de corrupción, llevando a que la opción por la intervención militar, en algunos casos, y su mayor presencia en la administración de sectores estratégicos, en otros, fueran vistas como algo deseable para parcelas cada vez más amplias de la sociedad.

De acuerdo con el Instituto Ranking Pesquisa (2021), en junio de 2021 las Fuerzas Armadas y la Policía (federal, civil y militar) se ubicaban en el tercer y cuarto puestos entre las instituciones públicas y civiles más confiables para brasileñas y brasileños. La actuación de las Fuerzas Armadas en la Misión de Paz de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, 2004-2017), su intervención en la seguridad pública del estado de Río de Janeiro en 2018, y su fuerte presencia en el Mundial de 2014 y en las Olimpiadas de 2016 también ayudaron a la ampliación de su prestigio frente a la opinión pública, a pesar de las diversas críticas recibidas por organizaciones de la sociedad civil e institutos de investigación especializados en derechos humanos y violencia urbana (NEXO JOURNAL 2022). Al respecto, en un reciente y categórico artículo, Amorim Neto (2022) analiza la relación entre el poder político y los militares a lo largo de los doscientos años de historia brasileña y llega a una “enfáticamente pesimista” conclusión: en Brasil hay una relación inversa entre la relevancia política de los militares y la calidad de la democracia.

En ese contexto, en Brasil resurge la discusión sobre la flexibilización de la portación de armas con proyectos de ley de representantes aliados a Bolsonaro, como el senador Eduardo Bolsonaro (PL, SP), hijo del presidente. A pesar de no haber sido aprobado por la Cámara de Diputados, después de una intensa y mediática disputa, la difusión de las discusiones sobre el proyecto en los medios de comunicación incentivó su mayor uso y generó un clima social más permisivo a actos vinculados al uso de la violencia. Un claro ejemplo fue la aprobación —el siete de junio de 2022— del proyecto de Ley n.º 5417/2020 (presentado también por Eduardo Bolsonaro) que autoriza propagandas vinculadas al uso de armas de fuego. La propuesta consiste en que fabricantes de armas, comerciantes, clubes de tiro e instructores/as podrán hacer uso de vehículos de comunicación y redes sociales para difundir sus actividades. Según el autor, “la medida tiene como objetivo acabar con el prejuicio contra las y los dueños de tiendas de armas”. En palabras del diputado Capitão Derrite (PL-SP), quien votó a favor del proyecto de Ley, “las imágenes de armas de fuego no estimulan

cualquier práctica criminosa”, y agrega que “contribuyen para la libertad de información e instrucción de la población” (PODER360 2022b).

Otro dato que llama la atención es el aumento considerable de candidaturas a cargos legislativos provenientes de las fuerzas de seguridad pública en los tres niveles de Gobierno (nacional, estados y municipios). Según el Tribunal Superior Electoral (2022), el número de personas con carreras militares y de la Policía que se postulan para diputaciones creció un 20 % de 2014 a 2018, y un 17 % de 2018 a 2022. En procesos electorales nacionales, el avance de este sector fue más contundente, con un crecimiento del 47 % de 2014 a 2018, y de 73 % de 2018 a 2022 (TRIBUNAL SUPERIOR ELECTORAL 2022).

Al respecto, es interesante destacar que estas candidaturas, a su vez, se han concentrado en partidos a la derecha del espectro ideológico. En 2014, en las elecciones para diputado provincial, las candidatas y los candidatos provenientes de la Policía y de las Fuerzas Militares se distribuyeron de la siguiente manera: 56 % en partidos de derecha, 23 % en partidos de centro y 21 % en partidos de izquierda. En la elección de 2022, las candidaturas pertenecientes al sector militar se registraron en un 76 % en partidos de derecha, en un 19 % en partidos de centro y en un 5 % en partidos de izquierda. En la elección para la Cámara de Diputados Nacional, la tendencia fue muy similar: entre 2014 y 2022, estas candidaturas pasaron de representar el 58 % de las candidaturas totales de los partidos de derecha a 77 %, mientras que descendieron en los partidos de centro (de 24 % a 17 %) y de izquierda (de 18 % a 6 %) (ASSIS *ET AL.* 2022). La Tabla 1 ilustra esa tendencia.

TABLA 1

Candidaturas pertenecientes a las fuerzas de seguridad pública por partido y espectro ideológico (2022)

Espectro ideológico	Partido político	Total de candidaturas (valores absolutos)	% en términos comparativos con los demás partidos	% total por espectro ideológico
Derecha	Unión	135	7.15 %	57.42 %
	Patriota	121	6.41 %	
	PSC	76	4.03 %	
	Progresistas	98	5.19 %	
	Novo	5	0.26 %	
	DC	51	2.70 %	
	AGIR (ex PTC)	62	3.28 %	
	PL	232	12.29 %	
	Republicanos	135	7.15 %	
	PROS	76	4.03 %	
Centro derecha	PRTB	93	4.93 %	35.89 %
	Podemos	92	4.87 %	
	PMB	69	3.65 %	
	MDB	63	3.34 %	
	PSD	72	3.81 %	
	PHS	0	0. %	
	PMN	69	3.65 %	
	Avante	71	3.76 %	
Centro	PSDB	38	2.01 %	1.75 %
	PTB	142	7.52 %	
	REDE	10	0.53 %	
	Ciudadanía	19	1.01 %	
Centro izquierda	PV	4	0.21 %	5.82 %
	PSB	29	1.54 %	
	Solidaridad	72	3.81 %	
	PDT	28	1.48 %	
	PT	10	0.53 %	

→

→

Espectro ideológico	Partido político	Total de candidaturas (valores absolutos)	% en términos comparativos con los demás partidos	% total por espectro ideológico
Izquierda	PSdoB	3	0.16 %	0.85 %
	PSOL	11	0.58 %	
	PCB	0	0 %	
	PCO	0	0 %	
	PSTU	2	0.11 %	
Total	32	1888	100 %	100 %

Fuente: TSE; Lima y Sobral (FSP, 2022); Bolognesi *et al.* (2021)

4. NUEVO ACTOR: EXTREMA DERECHA

El tercer aspecto central para analizar las elecciones presidenciales de 2022 en Brasil se remite a la emergencia de la extrema derecha radical, de la mano del fortalecimiento de una agenda políticamente iliberal vinculada a valores y comportamientos. Este es el elemento que une los dos aspectos anteriormente mencionados y que da forma a un nuevo paradigma político que, en el caso de Brasil, parece haberse consolidado.

Como refieren Santos y Tanscheit (2019), Bolsonaro personifica la emergencia de este nuevo actor político y social, producto del debilitamiento de las derechas brasileñas: la liberal y la tradicional. Los autores lo describen con tres características esenciales: a) orientación neoliberal en relación con la economía, marcada por una postura radicalmente no intervencionista del Estado en el mercado; b) pautas conservadoras en relación a las desigualdades del ámbito social, como el apoyo a la injerencia del Estado en las elecciones privadas individuales y familiares, y en temas referentes a la orientación sexual, religiosa, cultural y educativa; c) en términos de la democracia, hostilidad hacia el sistema político y hacia la forma con la cual se practica la representación política en el país, buscando suprimir discursos y partidos políticos opositores.

Al respecto, esta investigación considera que la orientación económica liberal no necesariamente constituye una característica identitaria de la ultraderecha radical. Si bien fue una agenda defendida por Bolsonaro a lo largo de

su campaña electoral, sus políticas posteriores, como por ejemplo su reiterada interferencia en la política de precios de la empresa Petrobrás⁸ y la consecuente inestabilidad de sus directores por presiones del Ejecutivo (PORTAL G1 2022), muestran que la agenda económica del bolsonarismo tiende a ser de mayor intervención del Estado en áreas de mayor popularidad. Este comportamiento encuentra eco al observar las decisiones en el campo económico de otros líderes de la extrema derecha radical en el mundo.

Berman y Snegovaya (2019) refuerzan esta idea en su agudo análisis sobre las causas del surgimiento de la ultraderecha europea. Su principal argumento refiere, justamente, a la pérdida de la agenda económica de la izquierda tradicional posicionándose mucho más a la centroderecha del espectro ideológico, al punto de defender e implementar una agenda de reformas liberales, como ocurrió en gran parte del mundo. Este hecho conllevó dos importantes consecuencias: a) el fortalecimiento de una agenda de valores e identidades, frente a la ausencia de una agenda económica que se diferencie de la centroderecha, y que se identifique con los sectores medios y bajos de la población; y b) la recuperación de una propuesta más intervencionista del Estado por actores emergentes de la extrema derecha radical, aunque desde una postura chauvinista y discriminatoria. En otras palabras, el abandono de una agenda económica con mayor presencia del Estado por parte de la izquierda tradicional trasladó el tradicional clivaje partidario entre derecha e izquierda en torno a la intervención del Estado en la economía al campo de las disputas culturales e identitarias.

En ese sentido, Rennó (2020) observó que, durante la campaña electoral de 2018 en Brasil, hubo una alta correlación entre posiciones conservadoras y el voto por Bolsonaro. Lo más contundente fue la fuerte presencia del afecto como variable central en la decisión del voto y la estabilidad encontrada en la politización de temas vinculados a cuestiones culturales (casamiento igualitario, aborto y educación religiosa), penales (pena de muerte, reducción de la edad imputable, flexibilización de la portación de armas y descriminalización de las drogas) y en torno a cuestiones de política social (cuotas raciales y programa Bolsa Familia). Del mismo modo, en las elecciones de 2022, de acuerdo con Folha de S. Paulo (2022), el 49 % de las personas entrevistadas consideró que la religión es un criterio importante al momento de decidir su voto.

8 Más información en <http://bit.ly/3u4sc9D>

Además de estas características, es necesario observar los cambios profundos ocurridos en la arena política a lo largo del tiempo: en el Congreso Nacional, entre 2010 y 2022 hubo un aumento del 94 % en el número de diputadas y diputados vinculados a partidos de derecha (de 136 en 2010 a 264 en 2022), y en el Senado Federal la variación fue del 75 %, pasando de 12 a 21 senadoras y senadores. Como bien afirma Nicolau (2020), indefectiblemente, Brasil dobló hacia la derecha.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: ESCENARIOS POSIBLES

La conjunción entre los tres aspectos arriba mencionados apunta al hecho de que, en una democracia, como sugieren Levitsky y Ziblatt (2018), pueden surgir elementos disruptivos que pongan en jaque los preceptos democráticos. Estos elementos pueden hallarse latentes en la sociedad, y emerger como consecuencia de drásticos y decisivos cambios en el equilibrio de poder en la arena política.

En consecuencia, los distintos países de América Latina deben estar atentos al hecho de que un mercado político abierto y competitivo no se relaciona causalmente con una democracia plena, del mismo modo que una sociedad de mercado no se caracteriza en sí misma por ser una sociedad industrial. En ambos casos, es posible afirmar que un sistema abierto, ya sea en lo político o económico, puede ser una condición necesaria (pero no suficiente) para una democracia o para alcanzar el desarrollo económico. Es decir, las características de la competencia y de sus resultados van a depender, en gran parte, de las formas de integración de los diferentes grupos sociales al sistema partidario, así como de la internalización de los valores de la democracia representativa en la mayor parte de la sociedad. En términos sociológicos, nos referimos al grado de legitimidad de las reglas del juego político que mantienen las disputas de poder dentro de parámetros democráticos en una sociedad determinada.

Si desde el ámbito de la geopolítica internacional se discute el resurgimiento de una nueva Guerra Fría enmarcada por la disputa económica, pero también entre modelos de sociedad (la Rusia de Putin y la China de Xi Jinping, por un lado, y los Estados Unidos, por otro), también es posible apreciar la emergencia de fuertes liderazgos de extrema derecha radical en el corazón de Europa Occidental, como es el caso de Giorgia Meloni en Italia, Marie Le Pen en Francia y Viktor Orban en Hungría. En Centroamérica, los casos de Daniel Ortega

en Nicaragua y Nayib Bukele en El Salvador son una fuerte señal de alerta. El emblemático caso del asalto al Capitolio por seguidores del derrotado Donald Trump en plena sesión conjunta del Congreso para confirmar la victoria electoral del demócrata Joe Biden puede ser ilustrativo de los desafíos que pueden enfrentar democracias como la de Brasil. En recientes entrevistas, Bolsonaro ha levantado diversas críticas al sistema de voto electrónico que rige en su país sin ningún tipo de evidencia, poniendo en duda su transparencia y la validez de sus resultados (LUPION 2022). Además, ha amenazado con no entregar el mando en caso de no considerar legítimos los resultados. A esto se suman los casos de violencia (por lo menos con tres asesinatos) contra votantes de Lula por seguidores de Bolsonaro durante la última contienda electoral (ANJOS *ET AL.* 2022).

Buscando dilucidar el futuro, se hace necesario recordar el efecto Mühlmann señalado por el sociólogo francés René Lourau para entender los cambios en la sociedad (LOURAU 1970). Este efecto sucede cuando fuerzas sociales marginales, minoritarias o anómicas (o las tres a la vez) logran corporizarse en una determinada sociedad a partir de su previo reconocimiento por el conjunto de las formas sociales ya presentes en ella. Así, lo instituido acepta lo instituyente cuando puede integrarlo, es decir, tornarlo equivalente a las formas ya existentes. Lo subrayado por Lourau evoca dos posibles escenarios para la política brasileña: el primero es la consolidación de la extrema derecha y su hegemonización en el campo político, con consecuencias no previsibles para el futuro del régimen democrático en el país; y el segundo, la consolidación de este nuevo elemento como actor político no hegemónico, como consecuencia del fortalecimiento de otras siglas ubicadas desde el centro hacia la derecha en el mercado electoral. Países enfrentados a cualquiera de estos escenarios enfrentan un gran desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim Neto, Octavio. 2022. "Regime e Intervenção Política no dos Militares no Brasil". *Revista USP* 1 (134): 91-108. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i134p91-108
- Amorim Neto, Octavio y Julio Rodriguez Cossio. 2022. "Forças Armadas, Defesa e Inteligência: desafios do Regime Democrático Brasileiro em um mundo em Transformação". Em Inácia y Vanessa Elias de Oliveira (orgs.). *Democracia e Eleições no Brasil: Para onde vamos?* (pp. 317-335). Rio de Janeiro: Hucitec.
- Anjos, Anna Beatriz, Caio de Freitas Paes, Clarissa Levy, Giulia Afiune, José Cícero, Júlia Rohden, Laura Scofield, Mariama Correia, Matheus Santino, Nathalia Fonseca, Rafael Oliveira y Yolanda Pires. 2022. "Exclusivo: eleição teve ao menos 3 casos de violência por dia e 6 assassinatos". *A Publica*. Acceso el 16 de octubre de 2022. <http://bit.ly/3GwxUIJ>
- Assis, Pedro P., Flavia Biroli y Viviane Gonçalves. 2022. *Sobrerrepresentados: os candidatos policiais e militares nas eleições de 2022*. Observatório das Eleições. <https://observatoriodaseleicoes.com.br/>
- Azevedo, Rayanne. 2022. "Por que pesquisas indicaram resultado tão diferente da urna?". *Deutsche Welle*. Acceso el 4 de octubre de 2022. <http://bit.ly/3USUsYz>
- Berman, Sheri y Snegovaya, Maria. 2019. "Populism and the Decline of Social Democracy". *Journal of Democracy* 30, (3): 5-19. DOI: 10.1353/jod.2019.0038
- Bolognesi, Bruno, Ednaldo Ribeiro y Adriano Codato. 2021. "A new ideological classification of the Brazilian political parties". *SciELO Preprints*. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.2552
- Buarque de Holanda, Sérgio. 1995. (1936). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Campos Mello, Patrícia. 2018. "Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp". *Folha de S. Paulo*. Acceso el 18 de octubre de 2018. <http://bit.ly/3hOr4np>
- DataSenado. Portal Institucional do Senado Federal do Brasil. <http://bit.ly/3tJbXrO>
- Folha de S. Paulo. 2022. "Datafolha: 49% dão muita importância à religião no voto". *Folha de S. Paulo*. Acceso 15 de octubre de 2022. <http://bit.ly/3XoOEay>
- Graghani, Juliana. 2017. "Exclusivo: investigação revela exército de perfis falsos usados para influenciar eleições no Brasil". *BBC News Brasil*. 8 de diciembre de 2017. <http://bit.ly/3Eprdp3>

- Instituto Ranking Pesquisa. 2021. "Pesquisa aponta quais as instituições de maior credibilidade no Brasil". <http://bit.ly/3tQEKB2>
- Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. 2018. *¿Cómo mueren las democracias?* Barcelona: Ariel.
- Lima, Renato Sergio de e Isabela Sobral. 2022. "Informe de Análise - Candidaturas de Profissionais da Segurança Pública - 2022". *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. <http://bit.ly/3Ejcn3o>
- Lourau, René. 1970. *El análisis institucional*. Argentina: Amorrortu.
- Lupion, Bruno. 2022. "Em reunião com embaixadores, Bolsonaro questiona urnas e TSE". *Deutsche Welle Brasil*. Acceso el 19 de julio de 2022. <http://bit.ly/3EpxIYZ>
- Nexo Jornal. 2022. "Política armada: os militares no poder e a ameaça golpista". *Nexo Jornal*. Acceso 20 de setiembre de 2022. <http://bit.ly/3V1dZWw>
- Nicolau, Jairo Marconi. 2020. *O Brasil dobrou à direita: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. 1a ed. Rio de Janeiro - RJ: Zahar.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2020). América Latina y el Caribe: inclusión y educación: todas y todos sin excepción [Informe de seguimiento de la educación en el mundo]. Edición en PDF. OREALC/UNESCO Santiago, Summa. <https://gem-report-2020.unesco.org/es/america-latina-y-el-caribe/>
- Poder360. 2022a. "A 2 dias da eleição, vantagem de Lula varia de 7,1 a 18 pontos". *Poder360*. 30 de septiembre de 2022. <http://bit.ly/3XhXmHK>
- Poder360. 2022b. "Comissão da Câmara aprova liberação de propaganda de arma". *Poder360*. Acceso el 08 de junio de 2022. <http://bit.ly/3TW2qP2>
- Portal G1. 2018a. "Ibope: veja os últimos resultados das pesquisas para o governo em todos os estados". *Portal G1*. Acceso el 2 de octubre de 2022. <http://bit.ly/3UUDK1e>
- Portal G1. 2018b. "Eleições 2018 no G1 - Pesquisas, candidatos, debates, apuração e resultado das eleições de 2018". *Portal G1*. Acceso el 10 de octubre de 2022. <http://bit.ly/3ERekpg>
- Portal G1. 2022. "Governo Bolsonaro terá quatro presidentes da Petrobras em menos de dois anos; entenda as mudanças". *Portal G1*. Acceso el 20 de junio de 2022. <http://bit.ly/3EqBU14>

- Rennó, Lucio. 2020. "The Bolsonaro Voter: Issue Positions and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections". *Latin American Politics and Society*, 62(4): 1-23. DOI: 10.1017/lap.2020.13
- Rodrigues, Artur y Patrícia Campos Mello. 2018. "Fraude com CPF viabilizou disparo de mensagens de WhatsApp na eleição". *Folha de S. Paulo*. Acceso el 2 de diciembre de 2018. <http://bit.ly/3Vwymen>
- Santos, Fabiano y Talita Tanscheit. 2019. "Quando velhos atores saem de cena: a ascensão da nova direita política no Brasil". *Colombia Internacional*, 99(99): 151-186. DOI: 10.7440/colombiaintgg.2o1g.o6.
- Senado Federal de Brasil. (10 de diciembre de 2019). Redes Sociais, Notícias Falsas e Privacidade de Dados na Internet. Mais de 80% dos brasileiros acreditam que redes sociais influenciam muito a opinião das pessoas. DataSenado. Recuperado el 5 de diciembre de 2022 de <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=mais-de-80-dos-brasileiros-acreditam-que-redes-sociais-influenciam-muito-a-opinioao-das-pessoas>
- Simpson Grinberg, Máximo. 1986. "Comunicación alternativa: tendencias de la investigación en América Latina". En Simpson Grinberg, M. (ed.). *Comunicación alternativa y cambio social*. México: Premia.
- Simpson Grinberg, Máximo. 1994. *Las organizaciones sociales como correas de transmisión ideológica del aparato estatal. El caso de los socialismos reales*. Buenos Aires: Ediciones Cursos Universitarios.
- Simpson, Ximena. 2022. "Que no haya segunda vuelta". *Revista Anfibia*. Acceso el 30 de septiembre de 2022. <http://bit.ly/3ESdUis>
- Tribunal Superior Eleitoral. (5 de diciembre de 2022). Estadísticas de candidaturas. Portal do TSE. Recuperado el 5 de diciembre de 2022. <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/ocupa%C3%A7%C3%A3o?session=109920198973779>

Conflictos de interés:

La autora declara no tener algún conflicto de interés.

Contribuciones de las autoras y/o los autores:

XIMENA SIMPSON: conceptualización, investigación, diseño de metodología, redacción (borrador original), redacción (revisión y edición).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

[Sobre la autora]

XIMENA SIMPSON

Brasileña, doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), Brasil, y magíster en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisa do Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Actualmente es secretaria de extensión y profesora-investigadora de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Sus investigaciones se abocan al análisis de los sistemas federales y de la economía política enfocada en las relaciones intergubernamentales en América Latina, con énfasis en los casos de Brasil, Argentina y México. Actualmente coordina el Observatorio de Economía y Política Brasil-Argentina (OBRA) de la Escuela de Política y Gobierno - UNSAM.

The image features a textured, light beige background with a fibrous appearance. Two vertical decorative elements are present: a set of five parallel grey stripes on the left side and a set of five parallel white stripes on the right side, both extending from the top to the bottom of the page. Centered in the middle of the page is the text "CICLO DE ELECCIONES" in a blue, serif font.

CICLO DE ELECCIONES



Ciclo de elecciones de América Latina (enero-junio 2023)



Calendario electoral de América Latina

Enero - junio 2023

País	Proceso electoral	Fecha	Organismo(s) electoral(es)	Cargos a elegirse
				23 prefectos/as y viceprefectos/as provinciales
				221 alcaldes o alcaldes distritales y municipales
				864 concejales y concejales urbanos, y sus respectivos suplentes
				443 concejales y concejales rurales, y sus respectivos suplentes
				4109 vocales de las juntas parroquiales rurales, y sus respectivos suplentes
				7 consejeras y consejeros principales, y sus respectivos suplentes: 3 hombres, 3 mujeres y 1 de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubios, y ecuatorianos en el exterior, que integrarán el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Ecuador	Elecciones Seccionales y de Consejeras y Consejeros para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)	5 de febrero	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral	
Cuba	Elecciones parlamentarias	26 de marzo	Consejo Electoral Nacional	605 diputados/as de la Asamblea Nacional del Poder Popular



↑	<p>Presidente/a y vicepresidente/a de la República 45 senadores/as titulares y 30 senadores/as suplentes 80 diputados/as titulares y sus suplentes 17 gobernadores/as 257 miembros titulares y sus suplentes para juntas departamentales</p>	<p>Presidente/a y vicepresidente/a 160 diputados/as del Congreso de la República 20 diputados/as al Parlamento centroamericano 340 corporaciones municipales</p>
<p>Paraguay</p>	<p>Elecciones Nacionales y Departamentales Generales 30 de abril Tribunal Superior de Justicia Electoral</p>	<p>Presidente/a y vicepresidente/a 160 diputados/as del Congreso de la República 20 diputados/as al Parlamento centroamericano 340 corporaciones municipales</p>
<p>Guatemala</p>	<p>Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 25 de junio Tribunal Supremo Electoral</p>	<p>Presidente/a y vicepresidente/a 160 diputados/as del Congreso de la República 20 diputados/as al Parlamento centroamericano 340 corporaciones municipales</p>

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 5000 palabras (30 000 caracteres con espacios aproximadamente).
- 4) *Análisis sobre Elecciones*: manuscritos que no superan las 3000 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 8000 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 8000 words (approximately 48 000 characters with spaces).

- 3) *Research Notes*, which do not exceed 5000 words (approximately 30 000 characters with spaces).
- 4) *Analysis of Elections*, which do not exceed 3000 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.

Both 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 4.0 Internacional de Creative Commons (CC BY 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que se otorguen los créditos necesarios de manera adecuada a los/as autores/as y la 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: 8000 palabras (entre 48 000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Notas de Investigación: 5000 palabras (entre 30 000 caracteres con espacios aproximadamente).
- Análisis sobre Elecciones: 3000 palabras (entre 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, 16° 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 4.0 International license (CC BY 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: 8000 words (approximately 48 000 characters with spaces).
- Research Notes: 5000 words (approximately 30 000 characters with spaces).
- Elections Analysis: 3000 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* are sent to the authors.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
AQUIGRAF S.A.C.
JIRÓN MARISCAL LUIS JOSÉ DE ORBEGOSO 271 INTERIOR 323 A, BREÑA
TELÉFONO: 986594092
DICIEMBRE 2022 LIMA, PERÚ

revista
ELECCIONES

e-ISSN 1995-6290

ISSN 1994-5272

ARTÍCULOS

Betilde Muñoz-Pogossian y Flavía Freidenberg

Leandro Damián Ríos

Fan Jua Rivas Maldonado

Ana Claudia Santano

✂

VARIA

José Andrés Sumano Rodríguez

✂

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Romina Accossatto y Ronald Sáenz Leandro

Carlos Guadarrama-Cruz

✂

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Cristhian Jaramillo

Joel Mendoza Gómez

Ximena Simpson


ONPE

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Jirón Washington 1894, Lima 1. Perú
Central Telefónica: (51 1) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe